


VOLUMEN VII No. 4  
DICIEMBRE 1977

FEDESARROLLO - BIBLIOTECA



FEDESARROLLO

# coyuntura económica

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA



DIRECTOR EJECUTIVO

Roberto Junguito Bonnet

SECRETARIO GENERAL

Juan Sebastián Betancur Escobar

EDITORES COYUNTURA  
ECONOMICA

Carlos Caballero Argáez

Jorge Ospina Sardi

INVESTIGADORES Y COLABORADORES DE FEDESARROLLO

Mauricio Archila Neira

Fernando Barberi Gómez

Gilberto Barón Leguizamón

Juan Buitrago D'Illeman

Mauricio Carrizosa Serrano

Juan José Echavarría Soto

Alfredo Fuentes Hernández

Luis Jorge Garay Salamanca

Hernando Gómez Buendía

Rodrigo Losada Lora

Oscar Marulanda Gómez

Antonio J. Posada Franco

Guillermo E. Perry Rubio

Diego Pizano Salazar

Alicia Eugenia Silva de Rojas

María Luisa Rojas Giraldo

Diego Roldán Luna

José Vallejo Gómez

Ricardo Villaveces Pardo

Coyuntura Económica es una publicación de la  
**Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO**  
Calle 37 No. 20-27 — Teléfonos 323592 — 323593 — 323594  
Apartado Aéreo 20513 - Bogotá, D.E., Colombia  
Licencia del Ministerio de Gobierno No. 000374

El material de esta revista puede ser reproducido sin autorización si se menciona como fuente a  
**COYUNTURA ECONOMICA DE FEDESARROLLO**

Impresor: EDITORIAL PRESENCIA, Calle 23 No. 24-50, Bogotá, Teléfono 427722  
Impreso en Propalcote de 115 gramos.



# coyuntura económica



VOLUMEN VII

No. 4

Diciembre 1977

# coyuntura económica

Presentación .....	5
Ecología y desarrollo .....	7
Encuesta industrial .....	13
Quiénes son y qué piensan los que no tienen partido político .....	23
Los modelos del continente y la opción colombiana: reformismos, desarrollismo y socialismo .....	45
El nuevo orden comercial internacional y el desarrollo ..	59
La estrategia de desarrollo implícita en el Acuerdo de Cartagena .....	89
La función económica del estado .....	123
Un diálogo con el profesor Hicks .....	141

## PRESENTACION

COYUNTURA ECONOMICA dedica este número a la memoria de Antonio Barrera Carrasquilla cuya desaparición, ocurrida el pasado 22 de noviembre, registra con profundo pesar. Antonio Barrera Carrasquilla hizo parte del primer equipo de investigadores de FEDESARROLLO en 1971 y estuvo vinculado a esta revista desde su aparición ya en su calidad de miembro de los comités editoriales, ya de colaborador, bien de lector asiduo cuando estuvo fuera de la Fundación en la Universidad de Los Andes y en el sector público como Director General de Presupuesto. La pérdida de Antonio Barrera Carrasquilla, no sólo priva a FEDESARROLLO de su inteligencia privilegiada y de sus contribuciones como investigador sino que deja a COYUNTURA ECONOMICA sin su más ferviente crítico. En esta edición de la revista se publica una breve conferencia dictada por Antonio Barrera en mayo de 1973 en la cual consignó sus ideas sobre las prioridades de gasto público en el campo del saneamiento ambiental y la ecología, que sirve a la vez para mostrar algunas de las facetas de su pensamiento.

FEDESARROLLO y COYUNTURA ECONOMICA preservarán la memoria de Antonio Barrera Carrasquilla buscando que el contenido de esta revista mejore día a día para hacer así eco a las preocupaciones del compañero y amigo desaparecido.



# Ecología y desarrollo

Antonio Barrera Carrasquilla

# Ecología y desarrollo

*Antonio Barrera Carrasquilla*

Debo, con honestidad, aclarar que no soy ecólogo ni economista. Peor aún, soy ingeniero civil, es decir, miembro de un gremio que ha producido, en el sentir de los ecólogos y los conservacionistas a ultranza, más daños al medio que todas las demás profesiones y disciplinas juntas. El título de la conferencia me queda literalmente grande; me atrevo a abusar de su interés únicamente porque creo que las prioridades entre los problemas del ser humano y el medio las estamos importando y no fijándolas nosotros mismos.

Mi tesis, y este será el énfasis de esta charla, es la de que tenemos obsesión por los problemas que viven países post-industrializados y que tal actitud lleva un costo que no podemos darnos el lujo de afrontar por las enormes incertidumbres que rodean estos procesos, porque esa asignación de recursos podría y debería ir a problemas que nos son, irremediablemente, aunque lo ignoremos, propios. Y que existe un espejismo en la idea de que es más barato prevenir ahora, y que sería mucho más inteligente asumir esos costos hoy,

porque en unos años serían literalmente inalcanzables.

Para situar esta discusión en un plano de la historia reciente del mundo, quiero recordarles que los estudios sobre las relaciones de los organismos y su medio, hoy bautizados con el nombre de ecología tiene muchos más años, en términos de lo que hoy se denomina investigación científica, que la cibernética, por ejemplo. De tal manera que los problemas de contaminación, nutrición, salud, vivienda, población y uso de recursos no renovables no son de los últimos diez o veinte años; son bastante más viejos. Recordemos que Malthus nació en 1766 y su monografía sobre el equilibrio de una población y sus requerimientos alimenticios data de 1798. No es pues, que el problema sea nuevo y de actualidad. Lo que lo hace dramático, espectacular, y lo lleva permanentemente a las páginas de los diarios de mayor circulación mundial, es la hipertrofia económica de los países post-industrializados. Por esta razón es claro que los problemas de contaminación de estos países adquieren primera prioridad; cuando el problema nutricional es intoxicación por plomo o mercurio y el de salud la incidencia de cáncer pulmonar o enfi-

<sup>1</sup> Esta conferencia fue dictada por el Dr. Antonio Barrera Carrasquilla en un ciclo auspiciado por el grupo 'OIKOS' en Mayo de 1973.

semas, es apenas natural que el énfasis sea el exceso de producción industrial. A la vez, cuando se están devorando por habitante la mayor parte de los recursos primarios no renovables del mundo, sigue siendo apenas obvio que el énfasis se centre en la producción industrial. Y, claramente, con las gigantescas concentraciones urbanas que se desarrollan en Norteamérica, Europa y Asia, el problema de las basuras y de la estética pasa a un plano prioritario.

Así pues, los medios de comunicación de masas a nivel mundial —tipo *New York Times* o *Le Monde*— que son leídos por las élites académicas, políticas e intelectuales producen, irremediablemente, análisis y conclusiones que responden a problemas distintos a los nuestros. Esto es mucho más sensible y efectivo, por cuanto los ecólogos en este país están contados con los dedos de una mano y, por lo tanto, nuestra capacidad crítica es mínima.

Me gustaría ir a la evidencia que he podido recoger sobre este proceso: cuatro libros y una conferencia internacional, cada cual con una divulgación y un debate a nivel mundial que los han colocado como cita obligatoria de todo trabajo de divulgación en el campo. El más espectacular, sin duda, es el del grupo del Instituto Tecnológico de Massachusetts titulado *Los Límites del Crecimiento*; en segundo lugar, dos documentos de la Academia de Ciencias Americana: “Recursos y Hombres” y el “Problema de Alimentos Mundial” y, por último, el libro de los esposos Ehrlich de la Universidad de Stanford, titulado *Población, Recursos y Ambiente: problemas en ecología humana*, aparecidos en un lapso de seis o siete años. La conferencia a que me referí es la llevada a cabo en Estocolmo en junio de 1972 por las Naciones Unidas y de la cual dicen los entendidos, nunca tanto se hizo por “concientizar” a tantos —como se dice ahora— de los severos problemas de New York, Tokio, Hong

Kong y Londres, y de las ballenas naturalmente.

Todos los libros tienen algo en común, en mayor o menor dosis, que es complementado por un definido toque apocalíptico:

- a) El crecimiento de población y de la industrialización son anormalmente altos.
- b) A tales tasas de crecimiento industrial los recursos no renovables se terminarán y la contaminación intoxicará, a nivel global, la población mundial.
- c) Los ecosistemas están en serio peligro.
- d) Es necesario hacer estudios por cuanto la mayor parte de los fenómenos físicos no son bien conocidos.
- e) Es necesario detener el crecimiento de la población.
- f) Los recursos naturales renovables están siendo mal utilizados y el problema de la alimentación parece prácticamente insoluble a nivel mundial.

En Estocolmo se produjo una declaración de principios con 26 puntos, tan exageradamente general que fue firmada por todos los participantes, con quizás dos excepciones. Es una mezcla de buenas intenciones para los años venideros. Perdón por el resumen tan crudo.

Mi inquietud se despertó al notar los siguientes puntos:

- a) Nosotros no somos un país “altamente industrializado”. Muy por el contrario, nuestro consumo per capita de factores primarios de producción es de un orden de magnitud completamente diferente al ru-



so o al norteamericano. Entre Rusia y Estados Unidos completaban en 1969, 500 millones de habitantes, las llamadas regiones desarrolladas 1.000 millones y el mundo en su totalidad 3.500, según Naciones Unidas. Colombia tendría quizás 20 ó 21 millones. Sin embargo entre los dos países anotados, con menos del 15% de la población mundial consumían más del 50% de la producción de aluminio, cobre, hierro, el 45% de la producción de petróleo, el 36% de la zinc, el 38% de la de plomo. En una lista de 18 productos básicos, los Estados Unidos consumen en todos y cada uno de ellos más del 20% de la producción mundial. Es meridianamente claro que nuestro problema tiene no solamente otro orden de magnitud sino una "calidad" —llamémoslo así— completamente diferente.

- b) Aunque nuestra tasa de crecimiento de población es alta, no disponemos de un solo indicador que nos permita, objetivamente, pensar que la población actual o futura sea exagerada en un sentido u otro con relación a los recursos disponibles.
- c) Los llamados ecosistemas, como los biólogos y matemáticos han venido experimentando y probando, tienden a un memorable equilibrio en el tiempo. Entiendo que los desequilibrios son tan localizados que están sobreestudiados y para producirlos se requieren condiciones de laboratorio.

No quiero indicar con esto que las especies animales no desaparezcan como un proceso más en la larga historia de la vida. Por el contrario, y esto se puede constatar en cualquier libro de biología elemental, la extinción de las especies animales, es la regla, no la excepción. Y no ha sido del hombre precisamente la culpa, ya que la especie humana es muy nueva. Ha sido el clima aparentemente la gran variable que ha servido para desaparecer masivamente

poblaciones y especies enteras. Cabe recordar que a finales del período Permiano se extinguieron el 50% de todas las especies animales conocidas y un 80% de las familias de anfibios y reptiles.

De tal manera que no logro entender por qué en Colombia el énfasis en las relaciones del hombre y el medio, se pone sobre la contaminación del aire, de las ríos Bogotá, Medellín y Cauca, el uso de los recursos naturales no renovables, la crisis energética y la contaminación de la Bahía de Cartagena, amén del antiestético espectáculo de los botaderos de basura.

Pero entiendo, por otro lado, que nos enfrentamos en la actualidad a serios problemas ecológicos que me voy a permitir calificar de endémicos y que, con mucha timidez, presumiría son más importantes que los citados en el párrafo anterior. Veamos:

- a) En el campo de salud pública en Colombia, y me atengo a los informes oficiales, existe la más alta tasa de mortalidad entre niños menores de 5 años. Y se mueren de enfermedades asociadas a dos causas: la mala nutrición y las enfermedades gastrointestinales debidas, con toda probabilidad a la carencia de agua potable. Y, ojalá esto se entienda bien: pocas fuentes naturales de agua son aptas para uso humano. No es contaminación humana la causa principal de que el agua no pueda tomarse tal como se encuentra: es el simple y elemental hecho de que muchos organismos, algunos de ellos patógenos, viven en el agua. Es su ecosistema.

La nutrición sería un tema para otra conferencia: pero no podemos olvidarnos que estimativos burdos colocan la mortalidad infantil en el orden de 100 por día por causas asociadas: que las proteínas producidas en Colombia, per capita y por día, disminuyeron de 50 gramos en 1959

a cerca de 30 en 1970. Parece que 50 gramos es un límite inferior, o sea que nuestra insuficiencia nutricional, por simple producción, viene deteriorándose. Por consumo, las cifras de mortalidad infantil son claramente dicientes.

Muy de paso, ante este hecho, quisiera preguntar quién podría defender el no uso de pesticidas para aumentar la productividad de la tierra, aún a sabiendas de su aspecto tóxico?.

b) Las mejores tierras de Colombia se están lavando por el sistema Magdalena-Cauca. Un eminente científico colombiano, el doctor Pérez Arbeláez insistió en este problema desde más de 30 años hasta el momento de su muerte, sin que se sepa, realmente, de medidas eficaces y permanentes para impedir que el recur-

so tierra se conserve apropiadamente. A cambio de eso, le instalaremos al río Bogotá una planta de tratamiento de aguas negras, entre otras muchas razones, para no seguir contaminando el Magdalena, labor algo difícil si se tiene en cuenta que el caudal del primero es  $23 \text{ m}^3/\text{seg.}$  mientras el segundo, a la altura de La Dorada, es de  $1.400 \text{ m}^3/\text{seg.}$  y en su desembocadura de más de  $6.000 \text{ m}^3/\text{seg.}$

Para terminar con estas ideas, y si me permiten hacer un orden de preferencias sobre problemas del medio, yo las calificaría de menos importante o más importantes, así: a) conservación de la fauna y flora "silvestre"; b) problemas de basuras; c) contaminación del aire; d) contaminación de las aguas; e) reforestación y protección de suelos; f) agricultura y nutrición; g) suministro de agua potable.

# Encuesta Industrial



# Encuesta Industrial

*Fedesarrollo\**

## A. Introducción

A continuación se presenta un análisis del comportamiento de la industria manufacturera fabril durante el primer semestre de 1977, así como sus perspectivas para el segundo semestre del año en curso. La información utilizada proviene fundamentalmente de la encuesta semestral realizada por FEDesarrollo.

En esta ocasión respondieron a la encuesta 115 empresas cuya producción a precios corrientes representa el 38.6% del total de la producción de la industria manufacturera fabril en 1974. La muestra incluye un conjunto de empresas cuya producción constituye un alto porcentaje del total nacional en los sectores de textiles, prendas de vestir e industrias del cuero; papel y sus productos, imprentas y editoriales; sustancias y productos químicos derivados del petróleo y el carbón, de caucho y plásticos; productos minerales no metálicos; e industrias metálicas básicas. Las conclusiones para los restantes sectores deben observarse, entonces, con cautela (Cuadro 1).

\* María Luisa Rojas Giraldo tabuló y procesó la información de la encuesta y Fernando Barberi Gómez efectuó el análisis de los resultados y escribió este informe.

Conviene advertir que la encuesta refleja primordialmente el desarrollo de la gran industria y en menor grado el de la mediana. El 84.4% de las empresas que respondió a la encuesta ocupaban más de 100 trabajadores en el primer semestre del año y el 76.5% de ellas realizaron en este período ventas superiores a \$ 50 millones.

## B. Análisis del Primer Semestre de 1977

### 1. Producción, capacidad y ventas (Cuadro 2)

La producción industrial a precios constantes registró un incremento del 7.0% durante el primer semestre de 1977, en comparación con igual período del año anterior. Hubo entonces una desaceleración en el crecimiento de la producción industrial con respecto a 1976. De otra parte el comportamiento sectorial fue muy disímil: los sectores de productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte, productos químicos, combustible y derivados de caucho y plástico fueron especialmente dinámicos; los sectores de textiles, prendas de vestir e industrias del cuero se estancaron; los de madera y sus manufacturas, y papel y sus derivados, disminuyeron en su producción.

**CUADRO 1**  
**REPRESENTATIVIDAD Y COMPOSICION DE LA MUESTRA**  
 (cifras porcentuales)

Código CIU	Sector Industrial	Participación de la muestra en la prod. ind.	Distribución del valor de la producción	
			En la mues- tra	En la Indu. Man.
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	23.9	19.6	31.9
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	53.4	25.6	18.6
33	Industrias de la madera y sus productos, incluidos muebles	13.3	0.5	1.3
34	Papel y sus productos, impre- ntas y editoriales	52.1	8.9	6.7
35	Sustancias y productos químicos derivados del petróleo y el carbón, de caucho y plásticos	59.3	30.8	20.2
36	Productos minerales no metálicos	47.5	4.9	4.0
37	Industrias metálicas básicas	57.5	5.1	3.5
38	Productos metálicos, maquinaria y equipos de transporte	12.8	4.6	13.8
	<b>Industria manufacturera fabril</b>	<b>38.9</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta Industrial del primer semestre de 1977.

En general, puede afirmarse que la mayor producción estuvo asociada con un ligero incremento en el nivel de utilización de la capacidad instalada y ante todo, con un aumento en la productividad del trabajo. En efecto, la variación de la producción (7.0%) resultó considerablemente superior al aumento en la utilización de capacidad (2.0%) y al cambio en el empleo, 0.2% y 0.9% en obreros y empleados, respectivamente.

El nivel actual de utilización de la capacidad instalada de 78.0% resulta bajo al compararlo con el contabilizado durante 1973 de 84.3%, particularmente si se tienen en cuenta los reducidos niveles de inversión realizados durante 1975 y 1976. Esta situación no parece compaginarse con el aumento de la demanda agregada que se generó como consecuencia de los mayo-

res ingresos de café y la supuesta recuperación de la economía mundial, que hacían prever inclusive la presencia de cuellos de botella en el sector industrial. Existen ciertos factores que pueden explicar este fenómeno. En primer término, el aumento de los ingresos presionó en primera instancia la demanda por bienes de primera necesidad, especialmente alimentos. Este factor, junto con el bajo crecimiento de la producción agropecuaria durante el primer semestre del año en curso, ocasionó un aumento inusitado de los precios de los alimentos. En tales circunstancias, el poder de compra efectivo de la mayoría de la población, particularmente de los asalariados, se redujo considerablemente originando una disminución en la demanda por otros bienes debido a la necesidad de canalizar una mayor proporción del ingreso a la compra de alimentos. Así

CUADRO 2  
CIFRAS PRINCIPALES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA  
(PRIMER SEMESTRE 1977 PRIMER SEMESTRE 1976)  
(variación porcentual)

Código CIU	Sector Industrial	Producción <sup>1</sup>		Ventas <sup>2</sup>				Porcentaje de utilización de la capacidad instalada <sup>3</sup>		
		Nominal	Real	Internas		Exportaciones		1-76	1-77	Variación %
				Nominal	Real	Nominal	Real			
31	Productos alimenticios bebidas y tabaco	42.8	5.5	48.9	10.2	3.7	-50.6	69.7	65.2	-6.4
32	Textiles, prendas de vestir e industrias de cuero	22.7	0.1	21.0	-1.3	-22.8	-32.8	87.5	91.6	4.7
33	Industrias de la madera y sus productos incluidos muebles	11.7	-6.3	32.6	9.9	97.2	71.7	51.5	60.4	17.3
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	10.9	-2.7	17.8	3.3	13.2	-1.6	72.9	68.3	-6.3
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y del car- bón, de caucho y plásticos	39.4	10.9	48.5	20.1	9.1	-13.9	87.4	90.8	3.9
36	Productos minerales no metálicos	34.4	12.6	47.8	23.9	-20.8	-31.1	86.2	93.5	8.5
37	Industrias metálicas básicas	17.5	7.1	50.8	37.5	-42.5	-50.0	83.1	81.4	-2.0
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte	44.8	18.5	28.5	5.2	173.4	127.8	61.3	71.7	17.0
	Industria manufacturera fabril	34.9	7.0	38.5	10.4	7.6	-13.7	76.5	78.0	2.0

Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta Industrial del primer semestre de 1977.

<sup>1</sup> La variación real se calculó deflactando los valores nominales por los índices de precios al por mayor del Banco de la República. La variación total para el conjunto de la industria manufacturera se calcula como un promedio de la variación sectorial, ponderado de acuerdo con la participación de cada sector en la producción industrial nacional en 1975 según el DANE. Este mismo procedimiento se utiliza para calcular la variación real de las ventas internas.

<sup>2</sup> La variación en las exportaciones para el total de la industria manufacturera es un promedio de la variación sectorial ponderado por la participación de cada sector en el total de ventas internas y exportaciones en el primer semestre de 1977, para la muestra.

<sup>3</sup> Cada empresa se ponderó por su participación en el valor de la producción del sector respectivo en el primer semestre de 1977, en la muestra. El porcentaje de utilización de la capacidad instalada para el total de la industria es un promedio sectorial ponderado por la participación de cada sector en el total de la producción industrial nacional en 1974, según el DANE.



puede explicarse la disminución en las ventas internas a precios constantes registrada en sectores tales como el de textiles, prendas de vestir e industrias del cuero y el menor dinamismo observado en las ventas de papel y sus productos, imprentas y editoriales.

Sin embargo, no puede afirmarse que la industria en general sufriera las consecuencias de una insuficiencia de demanda interna durante el primer semestre del año, puesto que las ventas internas globales a precios constantes registraron un crecimiento del 10.4%. Las bajas mencionadas en el párrafo anterior fueron más que compensadas por la reactivación que se presentó en los sectores de metálicas básicas; minerales no metálicos; y productos químicos, derivados del petróleo y del carbón, y de caucho y plástico, cuyas ventas aumentaron en 37.5%, 23.9% y 20.15%, respectivamente. Es decir, el bajo nivel de utilización de la capacidad instalada no puede asociarse con una insuficiencia de demanda interna; su explicación puede encontrarse en el sector externo de la economía. En efecto, como se aprecia en el cuadro 2, las exportaciones a precios constantes (con excepción de productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte<sup>1</sup>) registraron bajas significativas. Los sectores más afectados en este sentido fueron los de alimentos, bebidas y tabaco, así como textiles, prendas de vestir y productos de cuero, cuyas ventas al exterior se redujeron en 50.6% y 32.8%, respectivamente.

La menor exportación de productos alimenticios puede deberse al desabastecimiento interno que se presentó durante el primer semestre, fenómeno que indujo al gobierno a prohibir las exportaciones de algunos productos, con el fin de atender las necesidades del mercado doméstico. La dramática reducción en las exportaciones textiles es

el resultado de una combinación de factores externos e internos. Por una parte, los productos colombianos se enfrentan actualmente a una competencia muy fuerte en los mercados de la Comunidad Económica Europea y de los Estados Unidos ante los aumentos de eficiencia en la producción de Taiwan, Hong Kong y Corea del Sur y la aparición de nuevos oferentes en la Comunidad Económica Europea, principalmente países africanos como en el caso de las Islas Mauricio. Por otra parte, en el primer semestre del año se deterioró en cerca de 5.5% la tasa real de cambio para los exportadores de textiles como consecuencia del lento ritmo de devaluación y del aumento en los costos internos, especialmente de la mano de obra<sup>2</sup>. Este último factor puede haber sido parcialmente atenuado por el establecimiento de líneas de crédito subsidiadas por parte de PROEXPO.

## 2. Inversión

A pesar de que el nivel de utilización de la capacidad instalada no es muy alto y del mal momento por el cual atraviesan las exportaciones colombianas, se observan síntomas de una reactivación de la inversión. De una parte, la producción de maquinaria y equipo de transporte aumentó durante el período en análisis en términos reales en cerca de 18.5% y por otra, se contabiliza un aumento en términos nominales del 16.7% en los registros de importación de bienes de capital para la industria. Este comportamiento, que puede obedecer en buena medida a la recuperación de la industria durante 1976, debe mirarse con mucha cautela. En efecto, si se tienen en cuenta la disminución de la inversión nominal en 1975, su moderado aumento en 1976, la variación en el precio de los bienes de capital, y la depreciación de los activos fijos en dicho lapso,

<sup>1</sup> El sector de maderas no se tiene en cuenta pues su representatividad en la encuesta es muy baja.

<sup>2</sup> De acuerdo a informaciones suministradas por ANALDEX.

resulta probable que el "stock" de capital disponible sea similar al existente a fines de 1974.

### 3. Empleo y salarios (Cuadro 3)

La gran industria continúa perdiendo cada vez más importancia como generadora de empleo. Los aumentos en el número de trabajadores registrados en el primer semestre de 1977, en comparación con igual período del año anterior, alcanzaron apenas 0.2% para obreros y 0.8% para empleados, cifras menores al crecimiento de la población (especialmente de la urbana) y al de la fuerza laboral. Inclusive en algunos sectores se produjeron despidos efectivos

como en el caso de alimentos, bebidas y tabaco, cuyos empleados y obreros se redujeron en 1.2% y 2.7%, respectivamente, probablemente como consecuencia del desempeño de la industria azucarera. Así mismo, en el sector de industrias metálicas y en el de papel y sus productos, imprentas y editoriales, se registraron despidos superiores al 5% del personal empleado. Se presentó además un deterioro importante en el salario real de los trabajadores de la gran industria, ya que los aumentos en el salario nominal para empleados y obreros (17.2% y 18.4%) resultaron considerablemente menores al aumento mostrado por los índices de precios al consumidor empleado y obrero (29.6% y 32.4%).

CUADRO 3  
EMPLEO Y SALARIOS PRIMER SEMESTRE DE 1977  
(variación porcentual)

Código CIU	Sector Industrial	Empleo		Salarios nominales	
		Empleados	Obreros	Empleados	Obreros
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	-1.2	-2.7	16.0	20.7
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	1.8	2.0	16.3	15.9
33	Industria de la madera y sus productos incluidos muebles	-2.9	-12.1	17.7	18.3
34	Papel y sus productos, imprentas y editoriales	-7.6	1.5	11.7	13.9
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plástico	1.8	3.4	15.5	21.0
36	Productos minerales no metálicos	2.1	2.2	17.5	13.5
37	Industrias metálicas básicas	-6.2	-1.9	23.9	22.7
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte	2.0	3.4	21.7	20.7
Industria manufacturera fabril <sup>1</sup>		0.2	0.9	17.2	18.4

Fuente. FEDESARROLLO, Encuesta Industrial del primer semestre de 1977.

<sup>1</sup> Cada sector se pondera por su participación en el empleo total industrial en 1975, según el DANE.

### C. Perspectivas de la Industria

En el momento de realizar la encuesta los empresarios se encontraban relativamente optimistas con respecto al comportamiento de la industria durante el segundo semestre del año en curso. Como se aprecia en el cuadro 4, el 82.2% de los empresarios esperaban

aumentos de producción, y el 48.8%, los preveían en las exportaciones. Así mismo, el 84.8% de ellos preveían aumentos de precios, el 94.3% de salarios y el 56% de empleo. De otra parte, al cuantificarse las expectativas, se obtienen aumentos esperados de la producción, las ventas domésticas y las exportaciones a precios constantes del orden del 13.9%, 14.6% y 16.3%,

CUADRO 4

PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA SEGUNDO SEMESTRE DE 1977

(variación porcentual)

Código CIU	Sector Industrial	Producción real <sup>1</sup>	Ventas		Inversión nominal <sup>2</sup>	Empleo
			Ventas internas	Exportaciones		
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	7.7	12.2	54.7	36.2	2.1
32	Textiles prendas de vestir e industrias del cuero	3.7	8.8	16.0	61.3	1.1
33	Industrias de la madera y sus product. incl. muebles	15.4	22.8	36.0	0.7	1.0
34	Papel y sus productos, im- prentas y editoriales	21.0	22.0	11.5	20.8	2.6
35	Sustancias y productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plástico	12.4	12.5	13.6	40.6	4.5
36	Productos minerales no metálicos	20.8	26.3	8.1	548.9	0.2
37	Industrias metálicas básicas	26.5	20.0	- 3.1	11.6	-1.1
38	Productos metálicos, maqui- naria y equipo de transp.	34.9	39.5	20.0	85.1	3.7
	<b>Industria manufacturera fabril</b>	<b>13.9</b>	<b>14.6</b>	<b>16.3</b>	<b>-23.7</b>	<b>2.1</b>

Fuente: FEDESARROLLO, Encuesta Industrial del primer semestre de 1977.

<sup>1</sup> Se calculó con base en el cambio proyectado por los empresarios en el volumen físico de producción. La variación para el total de la industria manufacturera es un promedio de la variación sectorial, ponderando cada sector por su contribución al valor de la producción industrial nacional según la Encuesta Anual Manufacturera del DANE para 1975.

<sup>2</sup> Se refiere a la variación proyectada por los empresarios en el volumen de las ventas internas y de las exportaciones. La variación de las ventas internas para el conjunto de la industria manufacturera es un promedio de la variación sectorial ponderado por la participación de cada sector en las ventas internas totales de la muestra, para el primer semestre de 1977. En el caso de las exportaciones, se ponderó cada sector por su participación en el valor total de las exportaciones de la muestra.

<sup>3</sup> La variación total para la industria está dada por el cociente entre la suma de inversión proyectada por sectores para el segundo semestre de 1977 y la inversión realizada en el primer semestre del mismo año.



**CUADRO 5**  
**POSIBILIDADES Y PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIA<sup>1</sup>**  
 (cifras porcentuales)

Código CIU	Sector Industrial	Volúmenes de producción			Volúmenes de las exportaciones			Nivel general de precios			Nivel general de salarios			Nivel de empleo		
		A	E	B	A	E	B	A	E	B	A	E	B	A	E	B
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	73.0	23.2	3.8	26.7	51.6	21.7	73.3	26.7	0.0	96.0	4.0	—	35.5	60.7	3.8
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	94.1	5.1	0.8	37.5	25.5	37.0	86.4	13.6	0.0	97.8	2.2	—	55.7	39.8	4.5
33	Industrias de la madera y sus productos incluidos muebles	98.1	1.9	0.0	83.0	0.0	17.0	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0	—	82.4	17.6	0.0
34	Papel y sus productos impoventas y editoriales	49.5	50.5	0.0	40.0	8.1	51.9	51.3	48.7	0.0	51.3	48.7	—	39.9	60.1	0.0
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plásticos	91.5	4.4	4.1	71.5	19.3	9.2	96.9	1.5	1.6	100.0	0.0	—	76.1	23.0	0.9
36	Productos minerales no metálicos	92.2	7.1	0.0	55.4	44.6	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0	—	84.0	16.0	0.0
37	Industrias metálicas básicas	37.6	62.4	0.0	37.6	62.4	0.0	93.6	6.4	0.0	100.0	0.0	—	0.0	94.6	6.4
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte	91.7	8.3	0.0	72.6	11.3	16.1	81.6	18.4	0.0	100.0	0.0	—	72.9	27.1	0.0
	<b>Industria manufacturera fabril</b>	<b>82.2</b>	<b>15.6</b>	<b>2.2</b>	<b>48.8</b>	<b>29.2</b>	<b>22.0</b>	<b>84.8</b>	<b>14.7</b>	<b>0.5</b>	<b>94.3</b>	<b>5.7</b>	<b>—</b>	<b>56.0</b>	<b>41.5</b>	<b>2.5</b>

Fuente: FEDESARROLLLO, Encuesta Industrial del primer semestre de 1977.

A: Tendencia al alza

E: Estabilidad

B: Tendencia a la baja

<sup>1</sup> Los porcentajes indican la forma como se distribuye la opinión de los empresarios que respondieron en cada sector.

respectivamente. De cumplirse las expectativas de los empresarios con respecto a la producción para el segundo semestre, y dado el crecimiento registrado en los primeros seis meses del año, la tasa global de crecimiento industrial en 1977 sería cercana al 10%. Este crecimiento sería entonces similar al registrado por el DANE para 1976 de 10.8%, e inferior al estimado por FEDESARROLLO a principios del año en cerca de 12%<sup>3</sup>.

El crecimiento previsto aparece como excesivo, aún cuando sea factible desde el punto de vista de capacidad instalada. En primer término, la producción de algunos sectores industriales se ha visto afectada de manera directa e indirecta por conflictos de carácter laboral, tales como los que se presentaron en la industria del cemento, en Ecopetrol y actualmente en algunas de las ladrilleras. Así mismo, los empresarios se verán enfrentados a un aumento importante de costos como consecuencia del reajuste en el salario mínimo y de los efectos que una medida de tal naturaleza genera sobre el costo de la nómina. Este factor puede producir, al menos en el corto plazo, una reducción importante de las utilidades con posibles efectos negativos sobre la

producción, dada la estructura monopolística y oligopólica que caracteriza la industria colombiana.

De otra parte, aun cuando los aumentos proyectados en las ventas internas pueden no encontrarse muy alejados de la realidad debido al aumento en el poder de compra de los asalariados derivado del reajuste en el salario mínimo y el descenso en el ritmo de inflación, las perspectivas de exportación sí parecen sobreestimadas. Parece improbable que de una situación tan dramática por la que atravesaron las exportaciones en el primer semestre se pase instantáneamente a una de auge. Además, si bien se han aumentado algunos de los subsidios a la exportación y la inflación interna ha comenzado a ceder, no parece existir una mejora en la tasa efectiva real de cambio. Finalmente, las perspectivas de los textileros pueden verse sustancialmente reducidas en virtud de los recortes de la cuota de exportación a los países de la Comunidad Económica Europea.

En estas circunstancias FEDESARROLLO estima que las perspectivas de los empresarios no se realizarán en el presente año y prevé que el aumento global en la producción industrial en 1977 puede situarse en un rango más probable entre 7% y 8%.

<sup>3</sup> Véase *Coyuntura Económica*. Vol. VIII, No. 1, Mayo de 1977.



**Quienes son y que piensan  
los que no tienen  
partido político**

**Rodrigo Losada Lora,  
con la colaboración de  
Juan O. Buitrago D.**

# Quiénes son y qué piensan los que no tienen partido político

*Por: Rodrigo Losada Lora,  
con la colaboración de  
Juan O. Buitrago D.*

## A. Introducción

En los últimos años se ha hablado mucho sobre un creciente desafección por los partidos políticos, particularmente los tradicionales, observable entre los ciudadanos en edad de votar. Este informe busca arrojar un poco de luz sobre el tema, basándose en un estudio expresamente diseñado para explorarlo.

Los datos que siguen corresponden a 1.913 encuestas efectuadas en Bogotá y cuatro regiones del país, desde Septiembre de 1976 hasta Agosto de 1977. Las cuatro regiones fueron escogidas en función de dos criterios prin-

cipales: la experiencia masiva de la región con la violencia política, particularmente en los años 1948-1964, y el grado relativo de desarrollo socio-económico de la misma<sup>1</sup>.

Cada una de estas regiones incluye una zona urbana y otra rural, habiéndose realizado encuestas en las dos. Las regiones escogidas fueron: 1) Cartagena y zonas rurales adyacentes, como región de relativo —dentro de los niveles del país— alto desarrollo socio-económico y escasa violencia política; 2) Tuluá y zonas rurales cercanas, como región también de relativamente alto desarrollo socio-económico pero de extensa violencia; 3) Pasto y zonas rurales vecinas, región de bajo desarrollo socio-económico y escasa violencia; y

\* Este informe es parte de una investigación más amplia sobre cuatro fenómenos: la afiliación (o no-afiliación) a partidos políticos, la alienación (o no-alienación) política, el grado de modernidad de las actitudes individuales, y las formas de participación política. La investigación ha sido diseñada y adelantada por Rodrigo Losada de FEDESARROLLO y Mauricio Solaún de la Universidad de Illinois, con la cooperación de Eduardo Vélez. La financiación de la investigación ha sido atendida en parte sustancial por COLCIENCIAS. El procesamiento electrónico de los datos se hizo con la colaboración del Centro de Cómputo de la Universidad de los Andes. Este informe se benefició por oportunos comentarios hechos por Hernando Gómez Buendía.

<sup>1</sup> Para definir las regiones se utilizaron los criterios de Miguel Fornaguera y Ernesto Guhl en su *Colombia - Ordenación del territorio en base del epicentrismo regional* (CID Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1969) Las medidas de violencia para los municipios de las regiones escogidas provienen de Germán Guzmán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna, *La violencia en Colombia* 2 vols., (Tercer Mundo, Bogotá, 1962 y 1964) y Paul H. Oquist Jr., "Violence, Conflict, and Politics in Colombia", tesis inédita de Ph.D., Universidad de California en Berkeley, 1976.

**Cuadro 1**  
**DISTRIBUCION DE LA MUESTRA EN CINCO REGIONES DEL PAIS,**  
**SEGUN ZONA URBANO/RURAL Y SEXO**

Area geográfica	Número de personas encuestadas, en zona			
	Urbana		Rural	
	hombres	mujeres	hombres	mujeres
Bogotá	161	151	—	—
Cartagena y municipios cercanos	175	145	39	41
Neiva y municipios cercanos	164	156	40	40
Pasto y municipios cercanos	161	159	40	40
Tuluá y municipios cercanos	162	159	38	42
<b>Totales</b>	<b>823</b>	<b>770</b>	<b>157</b>	<b>163</b>
		<b>1593</b>		<b>320</b>

4) Neiva y zonas rurales circundantes, región de desarrollo socio-económico parecido al de Pasto, pero con extensa violencia política.

El método de selección de la muestra no fue estrictamente probabilístico. Se clasificó la población de cada ciudad principal de las cuatro regiones en estratos socio-económicos y a cada estrato se le asignó una cuota ideal, la mitad hombres, la mitad mujeres. Lo mismo se hizo en el caso de Bogotá. Dentro de cada estrato se buscó, en principio, encontrar las personas en sus sitios de trabajo, estudio o recreación, en forma tal que hubiera un número grande y heterogéneo de ellos.

En cada uno de los sitios seleccionados, se escogió al azar un número pequeño de personas para hacerles la encuesta. Por ejemplo, de los 200 obreros de una fábrica se escogían aleatoriamente ocho o diez. Igual cosa se hizo en cada fábrica, taller, oficina y centro de estudio o recreación visitado. Dado que en esos sitios se encontraban pocas personas de los estratos más bajos de la población, se eligieron en cada ciudad dos o más barrios pertenecientes a dichos estratos, y en ellos se buscó al azar el número de encuestados necesario para completar la cuota correspondiente. Un procedimiento aná-

logo fue seguido para llenar la cuota de las mujeres de clase alta<sup>2</sup>.

En las zonas rurales se fijó igualmente una cuota ideal, mitad hombres y mitad mujeres. Se seleccionaron en cada región tres municipios, uno de tradición electoral predominantemente conservadora, otro predominantemente liberal, y un tercero con equilibrio electoral entre los dos partidos<sup>3</sup>. La cuota de la zona rural fue distribuida de modo equitativo entre dichos municipios. También se siguió un procedimiento aleatorio para la selección de las personas que habrían de ser encuestadas.

La muestra así seleccionada se distribuye en la forma mostrada en el cuadro 1. El cuestionario empleado contiene 149 preguntas —algunas de ellas, múltiples—, cuya administración duró en promedio una hora y cuarto.

<sup>2</sup> Además se buscó deliberadamente que la cuota de cada estrato no quedara sesgada hacia un grupo de edad determinado.

<sup>3</sup> Para hacer esta selección se consultaron los resultados oficiales de las elecciones, de 1958 a 1974, según la Registraduría Nacional de la República.

**B. Estudios previos**

Poca ha sido la información precisa y confiable que se ha encontrado sobre las características socio-económicas y actitudinales de quienes no tienen partido en Colombia. En cambio, otros países, particularmente los Estados Unidos, han dedicado gran atención a la descripción y análisis de los respectivos sectores de la población en edad de votar, que no se identifican con los partidos.

En lo que respecta al caso colombiano, sólo se han publicado estudios fragmentarios del fenómeno, realizados todos ellos de 1970 en adelante. Por ejemplo, las investigaciones de la Universidad de los Andes permitieron apreciar que el porcentaje aproximado de personas mayores de 21 años no identificadas con algún partido político giraba, en los años de 1972 y 1974, alrededor del 16-17%<sup>4</sup>.

Un estudio de la Universidad del Valle adelantado en Cali y cinco municipios aledaños, en 1970, reveló que cerca de un 28% de los entrevistados, mayores todos de 21 años, no poseía afiliación política<sup>5</sup>. El estimativo de mayor cobertura que se conoce sobre la carencia de afiliación política, basado en una encuesta nacional de hogares realizado entre 1973 y 1974, puso al descubierto que en esa época un 27% aproximadamente de la población del país mayor de 18 años no se identificaba con ninguno de los partidos políticos<sup>6</sup>. En el exterior, las características socio-demográficas, las actitudes políticas a través del tiempo de quienes no tienen partido, han sido singularmente estudiados en los Estados Unidos<sup>7</sup>. Allí se ha encontrado que el porcentaje de los 'sin-partido' —o 'independientes', como los llama la literatura socio-política norteamericana—, ha ido incrementándose a través del

<sup>4</sup> Ver Rodrigo Losada y Gabriel Murillo, *Análisis de las elecciones de 1972 en Bogotá* (Universidad de los Andes, Bogotá, 1973), p. 157; Gabriel Murillo y Miles Williams, *Análisis de las elecciones presidenciales en 1974 en Bogotá* (Universidad de los Andes, Bogotá, 1975) p. 25. - Téngase en cuenta que las preguntas empleadas por estos dos estudios - y por los otros que se han de mencionar más adelante - para sondear la afiliación (y no-afiliación) política, no son estrictamente comparables con la utilizada por la presente investigación. Para el fenómeno de la carencia de afiliación en Bogotá en 197- véase Rodrigo Losada y Miles W Williams, 'Análisis de la votación presidencial en Bogotá, en DANE, *Colombia política Estadísticas 1935-1970* (DANE, 1972) pp. 32 33.

<sup>5</sup> Ver Judith de Campos y John F. McCamant, "Colombia política 1971" en DANE *Colombia política op. cit.* p. 111.

<sup>6</sup> Ver la ponencia de Carlos Julio Lemoine A y Francisco Pereira R., 'la reproducción social en Colombia - Una aplicación de las cadenas de Markov' (Compañía Colombiana de Datos, multilith, Bogotá), presentada en el Congreso de C-álculo Electrónico. Bogotá, 1973, reproducido en ANIF, *Respuesta a la miseria* (ANIF, Bogotá 1975), pp. 134-136 y 150) y la revista *Opinión Pública* (Bogotá) No 5 (Octubre 5 de 1973), p. 14.

<sup>7</sup> Para otros países ver, por ejemplo Ronald Inglehart y Avram Hochstein 'Alignment and Dealignment of the Electorate in France and the United States'. *Comparative Political Studies* 5 (1972/3) 343 372.

**Cuadro 2**

**PORCENTAJE DE PERSONAS SIN PARTIDO POLITICO, SOBRE EL TOTAL DE LA POBLACION EN EDAD DE VOTAR, EN LOS ESTADOS UNIDOS, DE 1952 A 1974**

Año	1952	1954	1956	1958	1960	1962	1964	1966	1968	1970	1972	1974
%	23	*	24	20	23	22	23	29	30	33	35	38

Tomado de Norman H. Nie, Sidney Verba, John R. Petrocik, *The Changing American Voter* (Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1976), p. 46.

\* No hay datos.



tiempo en los últimos años. (Véase cuadro 2).

La explicación de fondo de este fenómeno se relaciona fuertemente —sin descontar que otros factores también inciden sobre él— con un desafecto progresivo de las nuevas generaciones por los partidos políticos, ocasionado por vivencias políticas diferentes de sus padres<sup>8</sup>. El impacto generacional es doble: por un lado, entre las nuevas generaciones aumenta el número de independientes políticamente; por otro, el grado de apego por su partido demostrado por quienes sí tienen partido en esas nuevas generaciones ha sido cada vez menor que el demostrado por sus padres en la misma edad. Se ha constatado, también, que si se descompone por niveles de edad la población calificada para votar, el porcentaje de personas sin partido tiende a aumentar en relación inversa con la edad, en cualquiera de los años mencionados en el Cuadro 2. Es decir, el fenómeno del desapego hacia los partidos siempre se ha manifestado ante todo entre los jóvenes, pero se ha agudizado entre ellos en la última década.

### C. Cuántos y quiénes son los que no tienen partido

A continuación se pretende responder, al menos parcialmente, a las siguientes preguntas: Cuántas personas mayores de 18 años no tienen partido político? Son ellas ante todo jóvenes? Qué tan jóvenes? El 'desafecto' hacia los partidos se da lo mismo entre los hombres que entre las mujeres? Es igual en las zonas urbanas que en las rurales? Existe alguna relación entre la carencia de afiliación política y el haber vivido la niñez o la adolescencia en el campo y no en la ciudad? En cuáles

niveles de educación, es más frecuente el que la gente no tenga partido, en altos o en bajos? El porcentaje de gente sin partido es más alto entre quienes tienen ingresos elevados, o entre los más pobres? Y, finalmente, en qué ocupaciones abundan más las personas sin partido político?

#### 1. Cuántos son?

El presente estudio sólo permite una respuesta tentativa a este interrogante, pero bien vale la pena. La respuesta es tentativa porque, en primer lugar, ella se basa sobre un estudio de sólo cinco regiones del país. En segundo lugar, porque aún respecto a esas regiones corresponde una muestra estrictamente no probabilística.

Sin embargo, si se acepta que dicha muestra puede ser lo suficientemente representativa como para permitir un cálculo **aproximado**, se puede hacer el siguiente cómputo. Conforme a las 1.913 encuestas de este estudio, 36.2% de los entrevistados declararon no tener partido político<sup>9</sup>. Ahora bien, la población total en edad de votar en Febrero de 1978 bien puede llegar a los 13'400.000<sup>10</sup>. Por consiguiente, puede pensarse que la población colombiana mayor de 18 años, no identificada con algún partido político, estará entonces cercana a los 4.850.000, cifra no despreciable.

<sup>8</sup> Ver Verba Nie Petrocik, *The Changing American Voter*, op. cit., pp. 47-73; Paul R. Abramson, "Generational Change and the Decline of Party Identification in American" *American Political Science Review* 70 (1976) 469-478.

<sup>9</sup> La pregunta correspondiente en el cuestionario reza: 'Hablando ahora de partidos políticos, en general se considera usted conservador, liberal, anapista, comunista o qué?'. El 58.7% de los entrevistados declaró identificarse con algún partido y 5.1% rehusaron responder la pregunta.

<sup>10</sup> Proyección de FEDESARROLLO. El año base es 1973. Tengase en cuenta que la proyección parte de un total para dicho año, ajustado según los cálculos de Joseph Potter, "The Completeness of Enumeration in the 1973 Census of the Population of Colombia" *Population Index*, 42:3 (1976) 377-403. Según el censo manual de los datos censales hecho por el DANE, la población total del país era en 1973 de 21.561.000 personas; según Potter, en el artículo mencionado, resulta ser de 23.201.000.



Cuadro 3

**SIMPATIA POR LOS PARTIDOS POLITICOS ACTUALES,  
EXPRESADA POR QUIENES NO SE IDENTIFICAN CON ALGUN PARTIDO POLITICO**

	% sobre el total de quienes no tienen partido
Simpatiza con el partido liberal	18
Simpatiza con el partido conservador	13
Simpatiza con el partido comunista	5
Simpatiza con el grupo socialista	2
Simpatía indefinida por los partidos tradicionales, y otras respuestas	4
<b>Total parcial</b>	<b>42</b>
No simpatizan con ninguno de los partidos políticos actuales	40
No quisieron responder	18
<b>Total</b>	<b>100</b>
Número de casos	(692)

Cabe pensar que entre quienes carecen de partido político, no todos son de igual modo indiferentes hacia los partidos. Por eso se les preguntó a los encuestados carentes de afiliación política: "Aunque usted no tenga partido, simpatiza con alguno de los partidos que actualmente existen en Colombia?". La respuesta fue positiva en el 42% de los casos y negativa en otro 40%.<sup>11</sup> Es decir, aproximadamente dos de cada cinco personas que hoy no están identificadas con algún partido, podrían llegar a estarlo, o al menos, podrían apoyar a alguno de los partidos actuales.

Aunque las preferencias por partidos políticos específicos, manifestadas por los encuestados para este estudio, serán objeto de un análisis detallado en el futuro, parece conveniente indicar aquí la distribución de las simpatías de ese 42% que no es totalmente reacio a los partidos. (Ver Cuadro 3).

## 2. Edad y sexo

Los datos allegados permiten establecer que la ausencia de afiliación po-

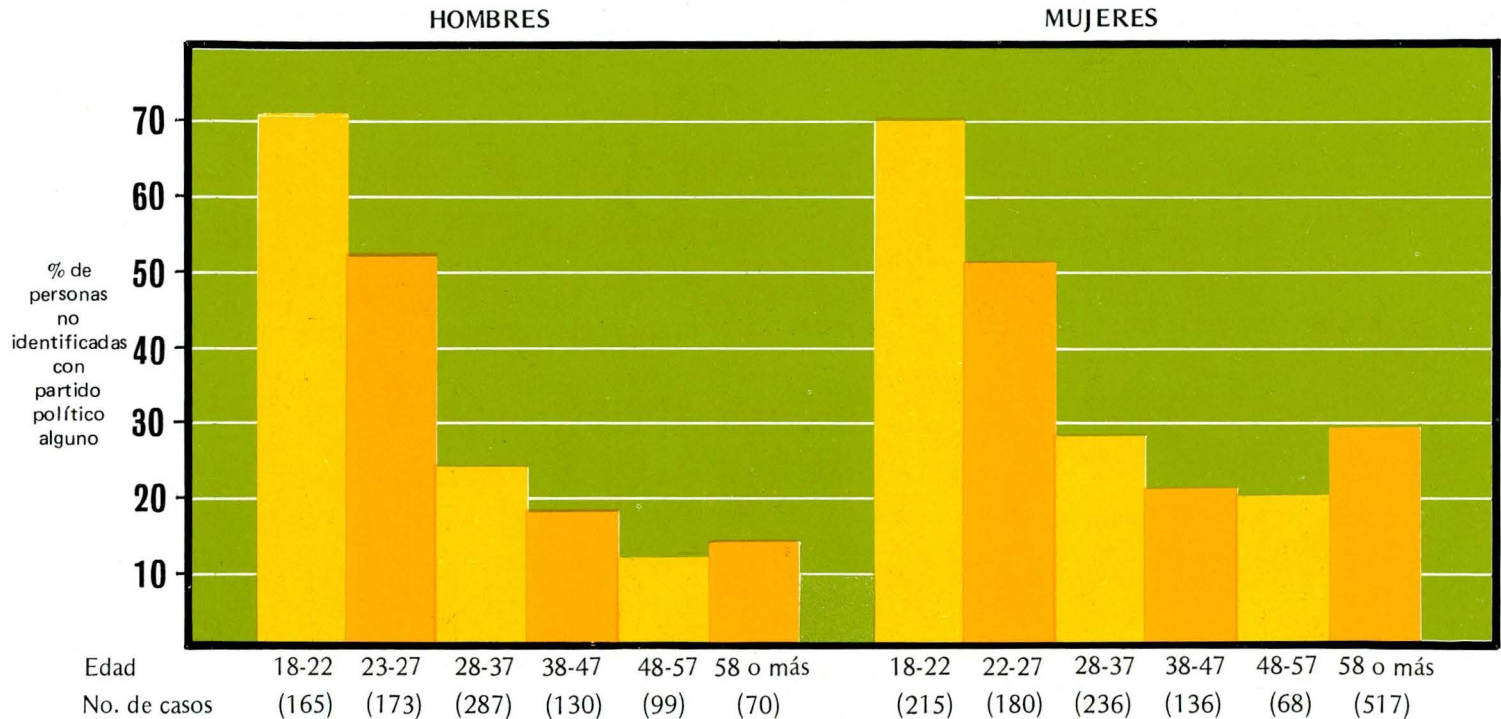
lítica es un fenómeno observable principalmente entre los jóvenes. El extremo de la 'desafiliación' se halla entre las personas —hombres o mujeres, el sexo no hace diferencia— de 18 a 22 años. Entre ellas, 7 de cada 10 carecen de afiliación política. (Ver la Gráfica 1).

Dos advertencias son importantes para interpretar estos datos. Primero, dado que la encuesta aquí analizada capta a la población en un momento del tiempo, los datos no revelan tendencias firmes a través del tiempo. Es decir, no se puede inferir de las cifras presentadas que la gente joven de hoy en día no gusta de los partidos políticos, en tanto que la gente joven de hace una generación, representada por quienes en la actualidad tienen 38 y más años, sí gustaba de ellos. Eso bien puede ser cierto, pero no se desprende de la información suministrada por la Gráfica 1. Si no existiese información de otras fuentes, ajenas a la presente encuesta, los datos de la mencionada gráfica permitirían conjeturar que la gente hoy madura, tan adicta a los partidos, pudo haber sido en su juventud bastante menos afecta a ellos de lo que es unas décadas más tarde. Téngase presente que hace veinte o treinta años no se hicieron encuestas que nos

<sup>11</sup> El resto, 18%, rehusó contestar a la pregunta.

GRAFICA - 1

Porcentaje de personas sin afiliación a partido político, por edad y sexo



Gamma condicional = 0.60

Gamma condicional = .51

Gamma de orden cero = .56

Gamma parcial, de primer orden = .55

permitiesen saber hoy cuál era la extensión de la afiliación política entre la juventud de entonces.

Segundo, alguno estaría inclinado a inferir de los porcentajes presentados que la 'desafiliación' política es un 'mal' de juventud que pasa con los años. La prueba, podría él alegar, es que entre mayor es la edad de las personas, menor es el porcentaje de individuos sin partido político. Tampoco es completamente válida esta inferencia. Porque no es posible predecir la evolución de las actitudes en un período de diez o veinte años, con base únicamente en una encuesta hecha en un momento dado del tiempo. Estudios hechos en los Estados Unidos, apoyándose en encuestas realizadas periódicamente cada dos años, enseñan que el deterioro de la afiliación política es observable en cualquier edad. Si bien es cierto que una cierta porción de la gente joven carente de partido terminaba, con el correr de los años, por identificarse con algún partido, esa porción sin embargo es, a lo largo del tiempo, proporcionalmente cada vez menor<sup>12</sup>. No es absurdo pensar que lo mismo pueda estar sucediendo en Colombia.

Lo que señala la Gráfica 1, en forma clara, es que la carencia de afiliación política es en la actualidad particularmente notable entre los jóvenes; más aún, dice que existe una tendencia moderada hacia una creciente 'desafiliación' en función directa —grosso modo!— de la edad<sup>13</sup>. En otras palabras y simplificando las tendencias, entre más jóvenes sean las personas en edad de votar hoy en día, mayor es la probabilidad de que no posean partido político alguno<sup>14</sup>.

Los datos desagregados por años simples, sobre los cuales se basa la Gráfica 1, también revelan que la carencia de afiliación política empieza a notarse especialmente entre las personas de 33 años para abajo, y que es particularmente aguda entre quienes tienen menos de 30 años. Los mismos datos desagregados insinúan en forma llamativa un cambio en los patrones observados, que merece mayor estudio. La curva de tendencia para la carencia de partido que asciende progresivamente entre más jóvenes son los entrevistados —sean ellos hombres o mujeres— aparentemente se detiene al llegar al nivel de los 18-21 años<sup>15</sup>. Es decir, la tendencia hacia una mayor 'desafiliación' no es tan marcada entre los jóvenes de 18 a 21 años como debería serlo si estuviese en relación inversa con la edad. Es, entonces, concebible que la reanudación de la competencia partidista, patente a raíz de las elecciones presidenciales de 1974, haya actuado como un freno sobre la tendencia hacia una creciente carencia de partido por parte de los electores más jóvenes.

La Gráfica 1, atrás presentada, destaca también el hecho, contrario a las expectativas de algunos, que la ausencia de la afiliación a los partidos, acaece prácticamente por igual entre hombres y mujeres. La única diferencia perceptible, se encuentra entre los mayores de 28: la ausencia de afiliación política es algo mayor entre las mujeres que entre los hombres, de modo particular entre las personas mayores de 48 años. En ello puede haber influido el

---

encontraron igualmente que entre más jóvenes eran los entrevistados, menor era la proporción de ellos que tenía partido político. Ver de Campos McCamanat, "Colombia política 1971", *op. cit.*, pp. 111-112 y Losada-Murillo, *Las elecciones de 1972 en Bogotá op. cit.*, pp. 173-174.

<sup>12</sup> Ver Nie-Verba-Petrocik, *The Changing American Voter*, *op. cit.*, p. 60.

<sup>13</sup> Lo sugieren el valor de la gamma parcial de primer orden mencionado en la gráfica, y el valor de la correlación momento-producto entre edad y afiliación política, que es de 29.

<sup>14</sup> Los estudios atrás mencionados, de Cali y municipios aledaños en 1970 y de Bogotá en 1972,

<sup>15</sup> Al tomar las ocho observaciones disponibles (4 para los hombres y 4 para las mujeres, correspondientes a cada uno de los años simples de 18 a 21), seis de ellas reflejan exactamente el fenómeno descrito, dos siguen la tendencia general. Los Ns de los años simples van de 20 hasta 66.

hecho de que la mujer estuvo privada del derecho de elegir y ser elegida hasta 1957.

### 3. Sitio de residencia

Se podría proponer la hipótesis de que la carencia de afiliación a los partidos es un fenómeno eminentemente urbano. Al fin y al cabo, es en la ciudad en donde, al parecer de muchos, se resquebrajan más los valores tradicionales. Los datos recogidos para este estudio, en realidad, no parecen respaldar esta hipótesis. (Ver el cuadro 4).

Como se puede observar, la participación de afiliados a los partidos políticos es mayor entre quienes residen en el campo. La diferencia entre el porcentaje de personas sin partido en el campo (26%) y el de la ciudad (41%) es, ni más ni menos, de 15 puntos. No obstante, no es posible inferir de una tal diferencia una confirmación de la hipótesis propuesta. La estadística social enseña que no basta cualquier diferencia entre porcentajes para establecer que existe una relación fuerte y confiable entre dos variables. Esta relación sólo se descubre mediante pruebas rigurosas expresamente desarrolladas para ese fin y que, de paso, ayudan a evitar las interpretaciones subjetivas<sup>16</sup>.

Al medir la fuerza de la asociación entre el sitio de residencia y el tener o no tener partido, el coeficiente obtenido (Fi, en este caso) resultó muy bajo, como que es igual a .11.<sup>17</sup> Eso quiere

<sup>16</sup> Más que las medidas de significación tradicionales (chi-cuadrado, etc.) se considera hoy fundamental usar medidas de fuerza de asociación que permitan apreciar la probabilidad de acierto cuando se predicen las variaciones de una variable en función de otra. Es lógico que así sea, porque una de las finalidades básicas del quehacer científico es llegar a predecir con una alta probabilidad de acierto un fenómeno en función de otro.

<sup>17</sup> El máximo valor de Fi es 1.00. En el caso de la correlación de dos variables binarias o ficticias, Fi equivale al coeficiente  $r$  momento-producto

Cuadro 4

RELACION ENTRE  
LA AFILIACION POLITICA  
Y EL SITIO URBANO/RURAL  
DONDE SE RESIDE

	Sitio de residencia	
	Urbano	Rural
Tienen partido	59%	74%
No tienen partido	41	26
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Número de casos</b>	<b>(1501)</b>	<b>(315)</b>

(Fi) = .11, significativo al .001.

decir que la probabilidad de predecir con acierto una mayor extensión de la afiliación política en el campo es, apenas, del 11%. Tomando otra interpretación estadística del mismo coeficiente, puede afirmarse que sólo un 1% (Fi cuadrado x 100) de las variaciones en la afiliación política son atribuibles al hecho de que se viva en el campo en lugar de la ciudad. Evidentemente, esto obliga a matizar en tal forma la hipótesis propuesta en el comienzo de esta sección que ella pierde prácticamente todo valor explicativo.

Es posible, sin embargo, que una medida del espectro rural/urbano más discriminatoria que la dicotomía aquí empleada revele alguna mayor relación entre el lugar de residencia y la afiliación política. Pero los datos aquí analizados, y los que se dan a continuación, sugieren que esa relación será de todos modos muy débil.

### 4. Sitio de procedencia

Muy relacionada con la hipótesis recién discutida está otra según la cual quienes vivieron su niñez y juventud rural tienden a identificarse proporcio-

de Pearson. Por consiguiente, Fi cuadrado puede interpretarse en forma idéntica a  $r^2$ .



nalmente más con los partidos políticos, que quienes pasaron esas mismas épocas en medios urbanos. Tras repetidos estudios en las naciones donde existe una tradición partidista arraigada, se ha podido constatar que la afiliación política es una auto-identificación que se desarrolla fundamentalmente en la niñez y adolescencia, como reflejo y consecuencia de los valores que predominan en la familia y en el medio social en que crece el niño o el adolescente<sup>18</sup>. Lo mismo ha podido observarse en Colombia a través de los escasos estudios serios al respecto<sup>19</sup>.

A fin de explicar la afiliación política resulta, pues, razonable atribuir una importancia singular al medio ambiente en donde una persona vivió su niñez y adolescencia<sup>20</sup>. En este estudio se indagó expresamente sobre el lugar donde la persona había pasado esos años críticos. Al relacionar esa información con la posesión o carencia de afiliación política se obtiene la Gráfica 2.

Los datos de la gráfica revelan una cierta tendencia hacia una mayor 'de-

safiliación' política en los municipios de mayor tamaño. No obstante, es tan débil esa relación —representada por los coeficientes  $\eta^2$  o  $r^2$ — que carece de importancia explicativa. En palabras más precisas, la posesión o carencia de afiliación política apenas puede ser explicada en un 1 ó 2% por los lugares donde se pasó la niñez o la juventud.

Este hallazgo, unido al anterior sobre el lugar de residencia, sugiere un replanteamiento de algunas creencias tradicionales. Es posible que en otras épocas la vida en el campo llevara consigo una mayor predisposición a tener partido político que la vida en la ciudad. Hoy en día, esa mayor predisposición es extremadamente débil, casi inexistente. Podría pensarse, entonces, que los valores y actitudes políticas de la población del país se han homogeneizado en un grado mucho mayor del que se suele generalmente suponer. Los medios de comunicación masiva, y las oportunidades de contacto con el 'mundo moderno' con personas de actitudes modernas, con sistemas de producción y tecnologías modernas, con artículos de consumo moderno, etc., han quizás penetrado en tal forma en el campo que la cultura propia de los medios urbanos ha terminado por extenderse en grado sustancial hasta el mismo campo. Ciertamente, al menos, el distanciamiento hacia los partidos políticos se nutre y se encuentra lo mismo en la urbe que en las áreas rurales.

## 5. Niveles de ingresos

Cabe pensar que la afiliación política caracterice a un número proporcionalmente mayor o menor de personas, dependiendo del nivel de ingresos en que ellas se encuentren. La dirección hipotética de la relación, sin embargo, no aparece clara. Para algunos, entre más bajo es el ingreso de las personas, más probable es su afiliación a los partidos. Para otros, la afiliación política

<sup>18</sup> Ver, entre otros, el estudio pionero de Herbert H. Hyman, *Political Socialization* (The Free Press, Glencoe, Ill., 1958) y la visión de conjunto de algunos de los estudios ya realizados, presentada por David O. Sears, "Political Socialization", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science* (Addison-Wesley, Reading, Mass., 1975), vol. 2, pp. 93-153, esp. pp. 117-127.

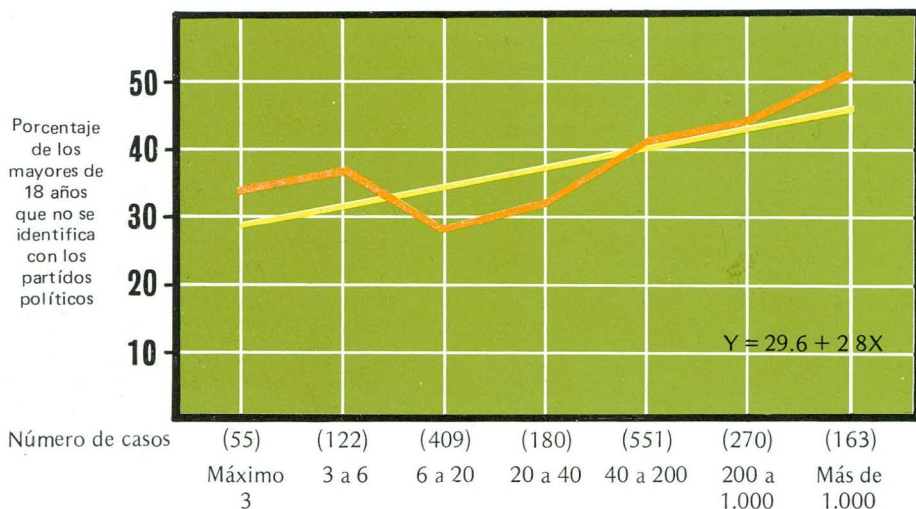
<sup>19</sup> Rafael A. Lecuona, "A Comparative Analysis of the Perceptions of Selected Elementary School Children from Tallahassee, Florida, USA, and Popayán, Colombia, South America, about Politics, Government, and Citizenship", tesis inédita de Ph.D., Universidad del Estado de Florida, 1970; Reid R. Reading, "Political Socialization in Colombia and the United States", tesis inédita de Ph.D., Universidad de Wisconsin, 1971; Martín Alonso Alvarado Navia, "Socialización política de los niños: un estudio comparativo en cuatro colegios de Palmira", tesis inédita de licenciatura, Universidad de los Andes, 1972.

<sup>20</sup> Es de escasa utilidad, particularmente en un país donde existen altas tasas de migración interna, analizar actitudes a la luz de los datos sobre el sitio donde la persona nació.



GRAFICA - 2

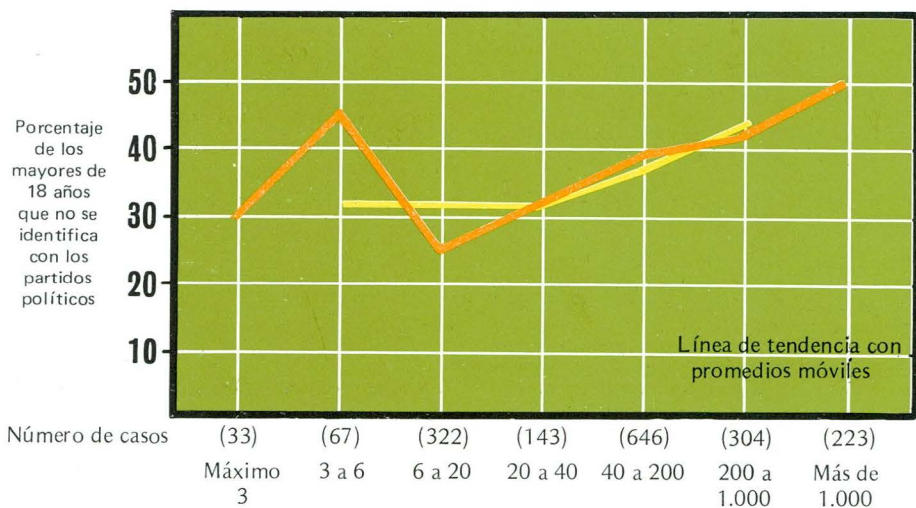
## Relación entre la afiliación política y los lugares donde se vivió la niñez y la adolescencia



TAMAÑO DEL MUNICIPIO (EN MILES DE HABITANTES) DONDE SE VIVIO DE LOS 6 A LOS 12 AÑOS.

Eta = .15 (con afiliación política como variable dependiente).

Correlación momento-producto = .13;  $r^2 = .02$



TAMAÑO DEL MUNICIPIO (EN MILES DE HABITANTES) DONDE SE VIVIO DE LOS 13 A LOS 18 AÑOS.

Eta = .15 (con afiliación política como variable dependiente).

Correlación momento-producto = .12;  $r^2 = .01$

es un rasgo típico de los individuos de ingresos medios; entre quienes tienen ingresos o muy bajos o muy altos, el desapego hacia los partidos es mayor, por marginación socio-económica y política de los primeros, y por cierta actitud hiper-crítica de los segundos. Podrían asimismo proponerse otras hipótesis sobre la materia, pero conviene pasar a la consideración de los datos obtenidos. (Ver la Gráfica 3).

En el sector urbano y con relación a las personas sin partido, la gráfica muestra un porcentaje (54%) en el nivel más bajo de los ingresos —hasta \$ 1.250 mensuales— significativamente más alto que el porcentaje (34%) respectivo en el nivel más alto de ingresos —\$ 10.000 o más. Una diferencia análoga se observa en el sector rural, pero la distancia entre los porcentajes —entre 27% y 22%— es bastante más reducida. Si no existiesen más datos que estos, la hipótesis según la cual entre más bajo es el ingreso, ligeramente mayor es la proporción de personas sin partido tendría una confirmación. No obstante, existen más datos: los correspondientes a los ingresos intermedios que revelan irregularidades en la relación, ya de suyo tenue, entre el ingreso y la afiliación. Como consecuencia, las estadísticas (Gamma y  $r$ ), que resumen toda la información de la gráfica, indican que el tener o no tener partido está relacionado sólo en un grado mínimo con el nivel de los ingresos<sup>21</sup>.

El fenómeno de la ausencia de la afiliación política, relativamente tan amplio hoy en día, no parece, pues, ser consecuencia directa de las diferencias en los ingresos entre las personas en edad de votar. Esas diferencias apenas lo explican en una mínima parte. Esto de nuevo insinúa la posibilidad

de que la sociedad colombiana se esté volviendo más homogénea en su cultura política de lo que generalmente se admite. Los datos aquí presentados sugieren que ello está acaciendo no sólo geográficamente, asimilando los valores políticos del campo a los de la ciudad, sino verticalmente, afectando a todas las capas sociales sin distinguos. Los datos que a continuación se presentan proporcionan credibilidad adicional a esta interpretación.

## 6. Ocupación

Si las diferencias en los niveles de ingresos explican bien poco el poseer o carecer de partido político, lo mismo cumple esperarse de la diversidad en las ocupaciones. Y así es. Los datos de la encuesta aquí analizada indican una tendencia hacia la ausencia de la afiliación política de quienes ejercen ocupaciones manuales —obreros, campesinos y vendedores ambulantes— ligeramente mayor que la de quienes se ocupan en oficios no-manuales —empleados, oficinistas, profesionales independientes, ejecutivos medios y altos<sup>22</sup>. Dicha propensión se mantiene, aún si se la analiza al interior de los diversos tramos de edad. De resto, los oficios de las personas no revelan relación alguna con el tener o no tener partido.

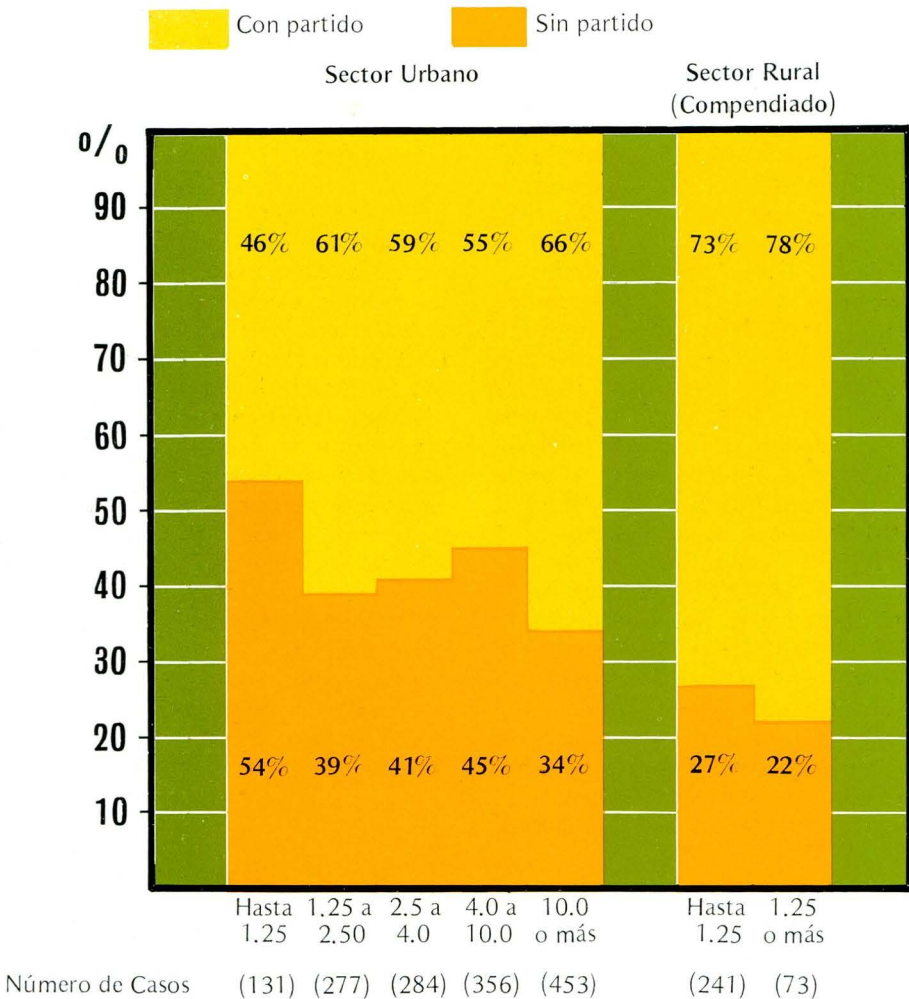
## 7. Niveles de educación

Queda por examinar la relación entre los diversos niveles de educación y la afiliación —o no afiliación— política. Parece plausible postular, a título de hipótesis, una relación inversa entre la afiliación y la educación —medida ésta en función de los niveles formalmente alcanzados. Entre más ha avanzado

<sup>21</sup> Al transformar logarítmicamente la variable 'ingreso', libre de intervalos, a fin de acercarla a una distribución normal, y correlacionarla con el tener —o no tener— partido se obtiene un valor para la correlación parcial de 0.6 (N = 1878).

<sup>22</sup> El porcentaje de personas sin partido entre quienes tienen ocupaciones manuales es del 33% (N = 571); entre quienes se ocupan en tareas no —manuales es 29% (N = 482).

## Relación entre la afiliación política y el ingreso familiar mensual, controlando por sector rural urbano



INGRESO MENSUAL FAMILIAR (En miles de pesos)

Gamma condicional para Sector Urbano = .12

Gamma condicional para Sector Rural (sin compendiar) = .11

Gamma parcial, de primer orden = .12

Correlación momento-producto (Usando la variable ingresos sin intervalos) = .08

una persona en las etapas sucesivas del sistema educacional del país, más podría llegar a tener la capacidad intelectual y psicológica, y los estímulos necesarios, para tomar una actitud de indiferencia hacia los partidos. Información recogida, sin embargo, no refuerza esa hipótesis. En primer lugar, porque la correlación observada entre los niveles de educación y la posesión o carencia de la afiliación política es apenas de un .08 ( $N = 1.795$ )<sup>23</sup>. En segundo lugar, porque examinando esa misma relación a la luz de las diferencias en sexo, se mantuvo la misma débil relación inicialmente observada. (Ver Gráfica 4).

A veces se cae en la tentación de interpretar una gráfica o unos datos tomando en consideración sólo la parte de ellos que se acomoda a una hipótesis pre-establecida. Pues bien, si se toman debidamente en cuenta las oscilaciones observadas en las líneas de la Gráfica 4, lo mínimo que se puede concluir es que no se observa una relación directa confiable entre los niveles de educación y el estar —o no estar— identificado con un partido. No parece, por consiguiente, que la carencia de afiliación política dependa significativamente del nivel educacional de las personas.

Constituyen los datos recién presentados un indicio más que, junto con los atrás discutidos, apunta a un distanciamiento de los partidos políticos por parte no de grupos aislados o socialmente marginados sino por sectores de la población que pueden aún estar perfectamente integrados a los sistemas social y económico. Se trata de un fenómeno que tiene lugar independientemente de las estructuras y distancias sociales creadas por las diferencias en

educación, ingreso y lugar de residencia<sup>24</sup>.

## 8. A modo de resumen

El análisis realizado hasta este punto, destaca sólo un factor socio-demográfico como elemento explicativo importante de la carencia de afiliación política: la edad. Otros factores, el lugar de residencia, el ingreso, la educación y los sitios donde se vivió la niñez y la juventud, manifiestan una relación apenas perceptible con dicha identificación política.

A fin de complementar y en alguna manera sintetizar estos hallazgos se construyó un modelo de regresión múltiple, en el cual se tomó como variable dependiente no el mero tener o carecer de partido, sino una variable algo más compleja, llamada 'predisposición hacia los partidos'. Se trata de una variable compuesta que permite discriminar a los encuestados en cuatro grandes categorías, así: (a) Personas que tienen partido político y se sienten fuerte o, al menos, moderadamente apegadas a él (37%); b) Personas identificadas con algún partido pero débilmente apegadas a él (19%); c) Personas no afiliadas a los partidos pero que simpatizan con alguno de ellos (15%); y d) Personas no afiliadas a un partido y manifiestamente indiferentes hacia

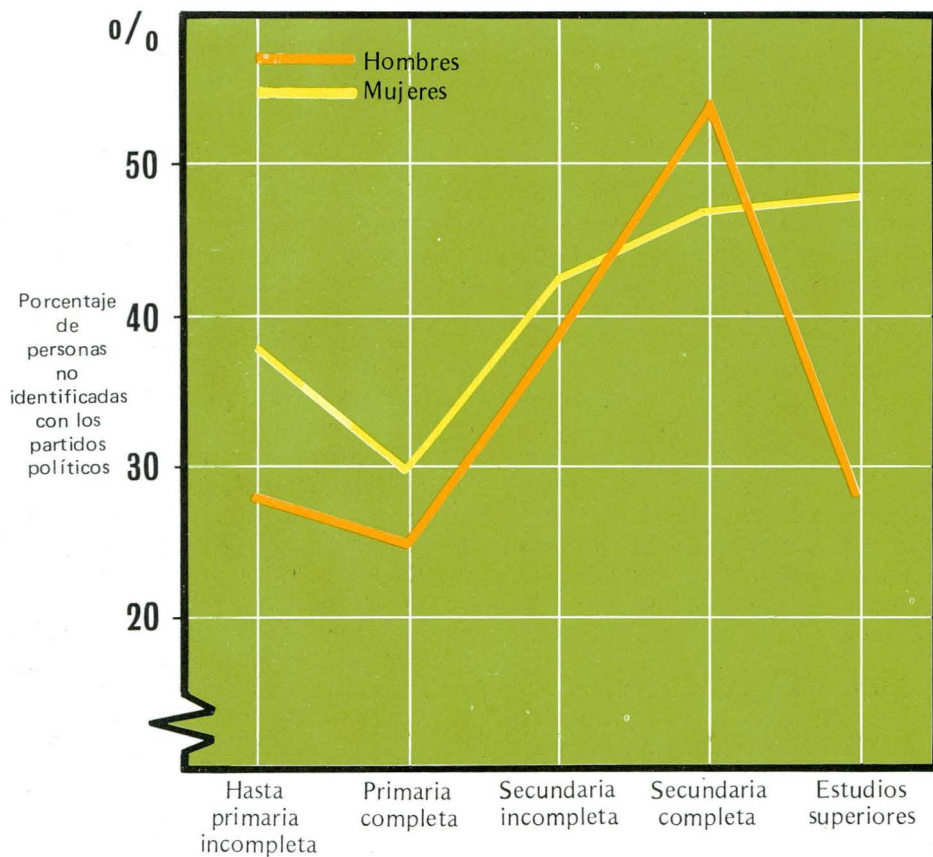
<sup>24</sup> Para verificar mejor algunos de los hallazgos anteriores, se crearon dos indicadores múltiples del status socio-económico. El primero incluyó las variables ingreso (en cinco intervalos) educación (en cinco intervalos) y ocupación. Se cruzaron estas variables entre sí y con base en las tendencias centrales observadas en la distribución de los casos, se armó una escala que combina las tres variables. Su correlación con el tener o no tener partido arrojó un  $r = .01$  ( $N=1.694$ ), una Gamma = .00 y una Eta = .09 (con afiliación como variable dependiente). Segundo, se creó otro indicador múltiple incluyendo sólo educación e ingreso. Estas variables, libres de intervalos, fueron primero estandarizadas, luego adicionadas, y finalmente normalizadas con una transformación logarítmica. Al correlacionar el indicador múltiple así obtenido con el poseer afiliación política, el coeficiente  $r$  fue de .08.

<sup>23</sup> Se trata del coeficiente momento-producto,  $r$ . Compendiendo los niveles de educación en cinco categorías tal como se aprecia en la Gráfica 4 y entrecruzándolos con la presencia o ausencia de afiliación política se obtuvo una gama de .11 y una Eta igual a .15 (con afiliación como variable dependiente).



GRAFICA - 4

## Relación entre la afiliación política y el nivel educacional, discriminado según sexo



Número de casos	Hombres (247)	(89)	(212)	(165)	(205)
Mujeres	(254)	(94)	(203)	(219)	(102)

### NIVEL EDUCACIONAL

Gamma condicional para hombres = .10

Gamma condicional para mujeres = .13

Gamma parcial, de primer orden = .11



cualquiera de los partidos actuales (14%)<sup>25</sup>.

Como variables independientes, que se presuponen asimismo independientes entre sí, se tomaron la edad, el sitio de residencia, el sitio donde se vivió la niñez y los ingresos<sup>26</sup>.

Los resultados de la regresión volvieron a destacar la importancia de solo una de las variables independientes mencionadas para explicar la mayor o menor predisposición hacia los partidos. Porque entre dichas cuatro variables, actuando conjuntamente, se puede explicar un 14% de las variaciones en tal predisposición. Lo interesante es que 13.7 de esos 14 puntos provienen de sólo una variable: edad<sup>27</sup>.

#### D. Qué piensan quienes no tienen partido

En esta sección se consideran algunas actitudes políticas de quienes no se identifican con algún partido político. Entre las muchas actitudes que se podrían haber sometido a estudio, el cuestionario empleado para esta investigación se concentró en dos grandes grupos: las que explican la afiliación —y la no afiliación— política, y las que sondean el grado de apoyo hacia el sistema político del país. Sólo las primeras serán discutidas a continuación. En particular, se intentan responder las dos siguientes preguntas: Qué razones dan quienes carecen de partido para no afiliarse a alguno de ellos? Y, qué factores de fondo pueden identificarse a través de esas razones para explicar el desafecto por los partidos?

#### 1. Razones subjetivas para explicar la carencia de partido político

A quienes no tienen partido político se formularon una serie de preguntas, diseñadas concientemente para explorar las razones de su indiferencia hacia los partidos. A estas razones se las llama en el título de esta sección 'subjetivas' porque no es claro hasta dónde ellas indiquen algunas causas fundamentales de la 'desafiliación' política, o sean más bien simples racionalizaciones, socialmente aceptables, para justificar un hecho causado por otros factores. No obstante, parece sensato presuponer que las razones dadas señalan raíces, si no las principales, en el desarrollo de la alienación frente a los partidos políticos. Hecha esta salvedad, procede analizar las preguntas hechas y las respuestas obtenidas.

Las preguntas propuestas a los encuestados que carecen de partido buscaban descubrir si una o varias de las once razones que se les presentaron, eran consideradas por ellos como importantes para explicar su carencia personal de afiliación política. Dichas razones son las siguientes: inmoralidad de la mayoría de los líderes de los partidos, ausencia de beneficios personales derivados del tener partido, falta de diferencias reales entre los partidos, desagrado con los programas de éstos, desorganización de los mismos, impotencia de los partidos para influir en las grandes decisiones, inutilidad en general de los partidos, desinterés personal por la política, incapacidad personal para comprender la política, imagen negativa del sistema político en general, y deseo de ser políticamente independiente<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> El resto, 14%, son personas que rehusaron contestar una o más de las tres preguntas que entran a conformar el indicador de predisposición hacia los partidos. (N = 1.913).

<sup>26</sup> No se normalizaron las variables de edad, ingreso o sitio donde se vivió la niñez. Al sitio de residencia se le transformó en variable binaria.

<sup>27</sup> La R múltiple de la ecuación es .37.

<sup>28</sup> Ver el texto de las preguntas en el Apéndice. A estas preguntas precedía una muy sencilla de final abierto, que decía: "Por qué no tiene usted ningún partido?". Las respuestas dadas a esta pregunta coinciden de cerca con las obtenidas por medio del juego de las once preguntas 'estructuradas' que se están comentando.

Los entrevistados indicaron en promedio 3.0 razones para explicar su 'desafiliación'. (Ver en el cuadro 5 el ordenamiento de las mismas, según la frecuencia con que fueron expresadas). La razón dada con mayor frecuencia —en un 53% de los casos— para explicar la ausencia de afiliación a los partidos es el desinterés personal por la política. Es imposible saber en la actualidad hasta qué punto ese desinterés sea reflejo de la forma como funciona el sistema político, y por ende susceptible de modificación en la medida en que éste funcione de otro modo, o sencillamente la manifestación de experiencias individuales negativas con la política, independientes del funcionamiento del sistema político. De todos modos, parece razonable atribuir el desinterés que manifiestan los encuestados a los dos motivos mencionados subrayando que, por el momento, se desconoce su importancia relativa.

Al desinterés le siguen, aunque con alguna distancia, otras dos razones afines a él: la incapacidad para entender la política y la creencia de que no se derivan beneficios personales del hecho de tener partido político. Aparecen luego otros tres motivos, declarados por aproximadamente tres de cada

diez entrevistados. Uno es de desencanto con los partidos actuales ("los partidos políticos actuales no sirven para nada"), otro refleja un deseo de independencia ("prefiere ser políticamente independiente"), y el tercero implica una apreciación de tipo moral ("la mayoría de los líderes de los partidos son inmorales").

Sólo en séptimo lugar viene una razón, aducida por algo más de uno entre cada cinco encuestados, que implica un distanciamiento no sólo de los partidos, sino de la red principal de interacciones políticas en la que éstos se mueven, a saber, "el sistema político actual es malo". Es importante subrayar esto porque denota unas actitudes políticas diversas de las que algunos comentaristas propagan como hecho incontrovertible. Obsérvese, en concreto, que las razones más frecuentemente manifestadas por los encuestados para explicar su 'desafiliación' partidista —por ejemplo, las primeras tres relatadas en el Cuadro 5— sugieren ante todo desinterés, incapacidad para entender la política o un cálculo interesado de costo/beneficio. Ellas no insinúan un desafecto radical para con el sistema político, tal como el postulado por los comentaristas referidos. Dicho desafecto existe sin duda, pero no

Cuadro 5

**RAZONES DADAS PARA EXPLICAR LA CARENCIA PERSONAL  
DE PARTIDO POLITICO**

No tiene partido porque:	Porcentaje de personas que indican esta razón	
	Porcentaje	N.
— No le interesa la política	53	(607)
— No entiende la política	35	(606)
— Tener partido no le beneficia en nada	31	(605)
— Los partidos actuales no sirven para nada	31	(605)
— Prefiere ser políticamente independiente	29	(605)
— La mayoría de los líderes de los partidos son inmorales	27	(603)
— El sistema político actual es malo	22	(605)
— No hay diferencias reales entre los partidos	21	(606)
— No le gustan los programas de los partidos	21	(605)
— La organización de los partidos es deficiente	18	(604)
— Los partidos no tienen influencia en las grandes decisiones políticas	6	(604)

parece ser la actitud de las mayorías; probablemente lo sea de sólo una porción de ese 22% que explica su carencia de partido alegando una falla general de todo el sistema político — “el sistema político actual es malo”.

Si se analizan las razones mencionadas en el Cuadro 5 según la edad de los encuestados, se llega a otro hallazgo interesante. Las razones dadas para explicar la carencia personal de partido político casi no varían según la edad de las personas<sup>29</sup>. Ello denota que en la medida en que se puede captar la realidad de la ‘desafiliación’ con el cuestionario y la muestra aquí empleados, no existen unas razones para carecer de partido que sean significativamente propias de la juventud.

2. Factores subyacentes

Quizás lo más interesante al proponer una serie de preguntas como las aquí comentadas es que ello permite asociar unas razones para la no afiliación con otras, identificar los conjuntos de razones más estrechamente asociadas entre sí, y explorar las razones de fondo que pueden estar subyacentes a esos conjuntos. Con la ayuda de una técnica matemática de creciente importancia en las ciencias sociales y con el apoyo de un computador electrónico resulta hoy posible identificar fácilmente esos conjuntos de factores y analizarlos. La técnica en cuestión es el análisis de factor o análisis factorial.

Una de las características más notables del análisis factorial es que a través de él se puede reducir cualquier gran número de medidas o indicadores

de un fenómeno a un común denominador. Este común denominador o ‘factor’ refleja con precisión matemática las variaciones que tienen en común todas esas medidas. Por eso se habla de un factor subyacente a todas ellas. Si existen uno o más factores subyacentes distintos del identificado en primer lugar, el análisis factorial también los pone al descubierto. De ahí que esta técnica haya sido empleada con éxito por la psicología experimental para analizar un gran número de actitudes observadas e indentificar las actitudes más profundas —‘factores’— que las explican.

En el caso concreto de las razones dadas por los encuestados para justificar su carencia de afiliación política, el análisis factorial permite reducir dichas razones a uno o varios factores de fondo. Dichos factores pueden ser considerados como raíces o causas de la mencionada carencia, aunque con un elemento de subjetividad que importa tener claro. Como el análisis factorial no indica el nombre de los factores encontrados, sino los califica sencillamente como ‘factor<sup>1</sup>’, ‘factor<sup>2</sup>’, etc., corresponde al investigador imponerles un nombre, que puede ser equivocado. El investigador sin embargo, se guía para escoger ese nombre por la naturaleza de las razones más estrechamente asociadas con cada factor, asociación que precisamente deja en claro el análisis factorial.

Aplicando la técnica mencionada al conjunto de razones recién aludido, se encontraron cinco factores de fondo que subyacen dichas razones<sup>30</sup>. (Ver el Cuadro 6).

<sup>29</sup> Las correlaciones momento-producto (r) entre edad y cada una de las razones incluidas en el Cuadro 5 van de 0.00 hasta 0.12 (y los Ns. de 640 a 674). La razón que reveló una mayor correlación con la edad —correspondiente al mencionado 0.12— indica que entre más edad tienen las personas es ligeramente más posible que aduzcan como explicación de su ‘desafiliación’ el argumento de que los partidos actuales no sirven para nada.

<sup>30</sup> Se hizo primero un análisis de factor principal, con interacciones, luego, se giraron los factores en forma oblicua (con el criterio ‘direct oblimin’). Las correlaciones entre los factores girados son:

	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5
Factor 1	1.00	0.07	0.29	0.24	0.24
Factor 2		1.00	0.01	0.34	0.16
Factor 3			1.00	0.32	0.37
Factor 4				1.00	0.29
Factor 5					1.00

Cuadro 6

**CORRELACIONES PRINCIPALES ENTRE CINCO FACTORES GIRADOS OBLICUAMENTE  
Y LAS RAZONES PARA NO TENER PARTIDO POLITICO<sup>1</sup>**

Razones para no tener partido <sup>2</sup>	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5
No sirven	.75				
Líderes inmorales	.66				
El sistema político es malo	.45				
No le interesa la política		.59			
No entiende la política		.51			
No le beneficia		.38			
Los partidos carecen de influencia			.52		
No le gustan los programas de los partidos			.37		
La organización de los partidos es deficiente				.58	
Los partidos no se diferencian				.48	
Prefiere ser independiente en política					.45

<sup>1</sup> Se incluyen en el cuadro sólo las correlaciones iguales o mayores que .35.

<sup>2</sup> Para el texto completo de las razones ver el Apéndice.

Como se puede apreciar en el Cuadro 6, el primer factor está correlacionado ante todo con tres razones para no tener partido: una, que los partidos actuales no sirven para nada; dos, que la mayoría de los líderes de los partidos son inmorales; y tres, que el sistema político actual es muy malo. Este factor parece indicar como raíz de fondo de tales razones una cierta aversión moral o repugnancia por el sistema político actual y por los partidos que en él actúan. Por eso se le va a llamar 'repugnancia moral'.

El segundo factor correlaciona especialmente con otras tres razones, a saber: no le interesa la política; no entiende la política; no se beneficia en nada siendo miembro de un partido político. Al parecer, pues, es este el factor de la 'apatía'. Aunque se trata de una apatía con un sentido ligeramente pragmático, indicado por el hecho de que en él entra la tercera de las razones mencionadas.

Dos razones se asocian de modo particular con el tercer factor.

La primera es que los partidos no influyen en las grandes decisiones políticas; la segunda es el disgusto con los programas de los partidos. Parece traslucirse a través de este factor una creencia en la 'ineficacia de los partidos', y así se le va a llamar. Con el cuarto factor correlacionan mucho las opiniones de que la organización de los partidos es deficiente y de que no hay diferencias reales entre los partidos. El factor así conformado podría denominarse 'desorganización de los partidos'. Finalmente, sólo una razón se asocia de modo notable con el quinto factor. Es el deseo de ser "independiente" en política.

Así, pues, son cinco los factores latentes para la carencia de afiliación política que pone de manifiesto este análisis. Dichos factores son, al parecer, la repugnancia moral por el sistema político actual, la apatía política, la ineficacia percibida de los partidos, la desorganización de éstos, y el deseo de ser independiente en política.

Es dable inferir una jerarquía de importancia entre los factores re-



cién identificados. Para mejor comprenderla conviene comparar antes los hallazgos presentados en el Cuadro 6 con los del anterior Cuadro 5. Este último escruta por separado cada una de las razones ofrecidas para no tener partido y las ordena según la mayor o menor frecuencia con que fueron expresadas. Un ordenamiento tal puede en parte reflejar los vaivenes de la llamada opinión pública, creados y/o influidos por los medios de comunicación de masas, que ahora subrayan una razón para explicar la 'desafiliación' política, ahora otra.

En cambio, el Cuadro 6 presenta cinco factores identificados como subyacentes a todas las once razones del Cuadro 5, e indica cuáles de éstas se correlacionan más estrechamente con cada factor. El Cuadro 6, pues, considera **conjuntos** de razones. De ahí que su análisis pueda dar énfasis a dimensiones algo diferentes de las que surgen de la mera descripción de razones consideradas aisladamente.

En el Cuadro 6 se aprecia un ordenamiento de factores: Factor 1, Factor 2, etc. Dicho ordenamiento, sin embargo, no señala cuál factor es más frecuente en la población estudiada y cuál menos, sino sencillamente cuál factor recoge mejor las variaciones comunes a todas las razones dadas y cuál lo hace en menor grado. De ahí que se pueda decir —sin precisar más— que la repugnancia moral por el sistema político y los partidos —primer factor atrás descrito— constituye la razón de fondo que en cierto sentido mejor resume y explica todas las razones dadas para justificar la carencia de afiliación partidista. En segundo puesto viene la apatía. Luego, siguiendo el mismo orden atrás acogido, la ineficacia de los partidos; en seguida, su desorganización; y, finalmente, el deseo de ser independiente en política. Aunque no sea posible medir la distancia relativa entre estos factores, su existencia y ordenamiento parecen ser ya un hallazgo importante.

## D. Conclusión

En este informe se ha buscado analizar el fenómeno de la ausencia de partido político entre las personas mayores de 18 años. Luego de un intento de cuantificación aproximada de dicho fenómeno, el énfasis del artículo ha recaído sobre algunas dimensiones socio-demográficas relacionadas con la carencia de partido y sobre las razones dadas por los encuestados para explicar dicha carencia.

Las dimensiones socio-demográficas consideradas revelaron, salvo una, tener una capacidad extremadamente débil para explicar el desafecto hacia los partidos. Sólo la edad demostró tener una relación importante con la afiliación. Ni el sitio urbano/rural de residencia de los encuestados, ni su procedencia, ni sus niveles de ingreso y de educación, ni su ocupación o sexo, revelaron tener relación apreciable con el hecho de estar —o no estar— afiliado a los partidos. Se trata de un hallazgo que, de considerarse sólido, obliga a abandonar ciertas explicaciones tradicionales de la carencia de partido. Porque los resultados del análisis sugieren que el desafecto hacia los partidos es un fenómeno masivo, que cruza las fronteras entre el campo y la ciudad, entre el educado y el analfabeta, entre el rico y el pobre. Sus causas principales yacen probablemente en factores que permean la sociedad en toda dirección.

Al analizar las razones aducidas para explicar la carencia de partido, se hizo otro hallazgo que hace pensar. Si bien los motivos de la 'desafiliación' partidista más mencionados recalcan el desinterés por la política, la incapacidad para entender el acontecer político, y la convicción de que no se derivan beneficios personales del tener partido, sin embargo, un análisis más de fondo reveló otro motivo al parecer

más importante aún. Se trata de un distanciamiento de los encuestados con respecto a los partidos y al mismo sistema político, originado en apreciaciones éticas, en una repugnancia moral hacia los mismos. No parece ser un rechazo radical del sistema político en cuanto tal ni de los partidos, sino de la inmoralidad que se cree los afecta. Otros motivos de fondo para no tener afiliación, que vieron la luz mediante el análisis factorial de los datos fueron la apatía política, la creencia que los partidos son ineficaces, la idea que tales partidos están muy desorganizados y el deseo de algunos de ser independientes en política.

El material recolectado para este estudio es muy abundante y con él se pueden explorar otras dimensiones que ayuden a comprender el porqué de la indiferencia observada hacia los partidos. Con dicho material es posible responder —como se espera hacer en un futuro— preguntas como las siguientes: en comparación con quienes tienen partido político, qué tan alienados de la estructura política fundamental del país se muestran quienes no poseen partidos. Se sienten éstos más alienados del sistema judicial que aquéllos? Perciben quienes carecen de partido más corrupción en el sistema político que quienes lo tienen? Quién revela tener actitudes más modernas: los afiliados a los partidos o los no afiliados? Quién de éstos es más partidario de una mayor intervención estatal? Quién se siente más capaz de influir en las decisiones políticas?

## APENDICE

La pregunta 97 del cuestionario dice así:

“Hay diferentes opiniones sobre por qué algunas personas no tienen partido político. A continuación le presentamos once de esas razones. Díganos, por favor, cuáles de ellas son **importantes** en su caso personal y cuáles no.

**SEÑALE CON UNA X LA RAZON O LAS RAZONES QUE SEAN REALMENTE IMPORTANTES EN SU CASO PERSONAL PARA EXPLICAR EL QUE USTED NO TENGA PARTIDO.**

1.  Porque la mayoría de los líderes de los partidos son inmorales.
2.  Porque no me beneficio en nada siendo miembro de un partido.
3.  Porque no hay diferencias reales entre los partidos.
4.  Porque no me gustan los programas de los partidos políticos actuales.
5.  Porque la organización de los partidos es muy deficiente.
6.  Porque los partidos políticos no tienen influencia en las grandes decisiones políticas.
7.  Porque no me interesa la política.
8.  Porque los partidos políticos actuales no sirven para nada.
9.  Porque no entiendo la política.
10.  Porque el sistema político actual es muy malo.
11.  Porque prefiero ser políticamente independiente.
99.  No deseo contestar”.

**Los modelos del continente  
y la opción colombiana:  
reformismos, desarrollismo  
y Socialismo**

**Hernando Gómez Buendía**

# Los modelos del continente y la opción colombiana: reformismos, desarrollismo y Socialismo\*

Hernando Gómez Buendía

"América múltiple, América única,  
América mía . . ."

Pablo Neruda

"Pienso que, detrás de los incidentes de cada  
administración, debe encontrarse un ideario perma-  
nente"

Charles de Gaulle

## A. Introducción

La inestabilidad política es un rasgo endémico y ya proverbial de la historia iberoamericana. Un continente a la deriva, lo denominó Humboldt; un continente a la búsqueda, replicó Leopoldo Zea. Ayudar a entender esa búsqueda o, más modestamente, a discernir algunas regularidades en la actual geografía política de América del Sur, es el propósito central de este ensayo. Qué reúne y qué distancia fenómenos tan variadas como el "desarrollismo" de Brasil, el "reformismo progresista" de Colombia, el "reformismo radical" del Perú, o el "socialismo revolucionario" del Chile de Allende?<sup>1</sup> ¿Cuáles son los caracteres nacionales que hacen posible la vigen-

cia de cada uno de aquellos "Modelos de Construcción Nacional", según se les llamará aquí? ¿Cuál la naturaleza de la coyuntura histórica que antecedió a su implantación? ¿Cuáles son los grupos sociales encargados de aplicar cada estrategia? ¿Cómo, en fin, se expresan ellas en materia internacional, en materia civil, en materia política, en materia económica y en materia social? Ni qué decirse tiene, las breves líneas que siguen alcanzan apenas de, desbrozar el terreno, a proponer categorías generales y a insinuar líneas de comparación. No aspiran, tampoco podrían, amoldarse a la peculiaridad de cada país, detenerse en todas las salvedades, o desmenuzar el complejo de estructura, institución, fuerza social, personaje, decisión e incidente, que forma el tejido de la "realidad real".

\* Este informe, en una versión algo más amplia, forma parte del libro *Alfonso López Michelsen. Un Examen Crítico de su Pensamiento y de su Obra de Gobierno*, Bogotá, Tercer Mundo Colección Tribuna Libre (en impresión).

<sup>1</sup> Las denominaciones del texto, y algunas de las ideas que siguen, se inspiran en Helio Jaguaribe, *Crisis y Alternativas de América Latina, ¿Reforma o Revolución?* Buenos Aires, Paidós 1973 con todo, el autor difiere de Jaguaribe en aspectos fundamentales, e intenta ampliar, sistematizar y actualizar sus apreciaciones.

A manera de fundamentación analítica, y con una redacción abstracta y condensada al extremo, en la sección B se identifican formalmente los problemas a los cuales alude siempre un Modelo de Construcción Nacional. En qué consiste un tal proceso de Construcción Nacional, y cuál es su estadio



relativo en la América del Sur, son las preguntas que aborda la sección C. De esta manera, los modelos suramericanos pueden interpretarse, en las cuatro secciones siguientes, como respuestas sistemáticamente distintas a una común serie de retos. Aunque la futurología, en el caso de ser ciencia, lo es del todo imberbe, el ejercicio comparativo no deja de sugerir ciertas reflexiones acerca del futuro de Colombia, reflexiones que recoge la sección final.

## B. Contenido de los modelos de construcción nacional

Un Modelo de Construcción Nacional es un diseño para la acción del Estado. Su carácter específicamente político radica en que la valoración de la autoridad institucional se encuentra en el centro de su perspectiva, de manera que todos los demás objetos sociales y sus respectivas valoraciones se integran alrededor de aquélla. En principio por lo mismo, cualquier modelo debe inspirarse en una serie de **diagnósticos** y proponer una serie de **directrices** acerca de las **acciones** y de las **limitaciones** de la autoridad en cada uno de los ámbitos donde ella se manifiesta. En el caso del moderno estado-nación, el ejercicio de la autoridad en cada ámbito exige el **perfeccionamiento de mecanismos especializados**, mientras su desempeño inadecuado puede dar origen a **crisis** más o menos agudas en cada uno de aquellos ámbitos.

### 1. Los ámbitos

La caracterización precedente permite elaborar un esquema muy general para registrar y comparar el contenido de los Modelos de Construcción Nacional. Puede, en efecto, establecerse una distinción analítica entre un ámbito externo y tres ámbitos internos para el ejercicio de la autoridad del estado nacional, con sus respectivos mecanismos y sus crisis potenciales.

a) El ámbito **externo** concierne a la afirmación y a las limitaciones de la autonomía y la soberanía internacionales, en sus variadas facetas: militar; política; jurídica; cultural y económica.

b) Los tres ámbitos internos son el civil, el político y el socio-económico, respectivamente<sup>2</sup>. La esfera **civil** se refiera tanto a las "libertades clásicas" (la libertad de expresión, por ejemplo) como a la protección de aquellas minorías que no constituyen grupos políticos ni estratos socioeconómicos, es decir, las minorías religiosas, las minorías culturales, las minorías raciales, las minorías regionales y las minorías demográficas (la juventud y la mujer).

c) En el ámbito **político** se incluyen los problemas relativos a: la participación ciudadana (individual u organizada) en la selección de gobernantes y en la distribución de cargos públicos; la salvaguardia de las minorías políticas; y la organización interna del Estado.

d) A la órbita **socioeconómica** corresponde la intervención de la autoridad para regular la marcha general de la economía. En principio, dicha intervención pretende asegurar: el crecimiento sostenido del producto y del ingreso; el pleno empleo de los recursos productivos, de la mano de obra en especial; la eficiencia económica; la adecuada distribución del ingreso y de la propiedad; la estabilidad en el nivel general de precios, y la autonomía económica nacional. Problema cardinal aquí es la definición los derechos sociales propios de los varios estamentos que intervienen en la producción (empresarios urbanos y agrícolas, empleados, trabajadores y campesinos)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Esta distinción se inspira, aunque difiere de, la clásica tipología de los derechos subjetivos elaborados por T. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*, New York, Anchor, 1964, pp. 71-72.

<sup>3</sup> La obligada nota epistemológica diría que todas las dimensiones y subdimensiones, mencionadas en el texto son exclusivamente analíticas, y tratan de satisfacer el cuádruple criterio de conveniencia, minimización, exhaustividad e independencia.

Los modelos de Estado **difieren entre sí** de varias maneras: por la concepción del contenido efectivo de las metas que debe buscar la autoridad en cada área; por las relaciones orgánicas que establecen entre aquellas metas; por el orden de prioridades fijado para la realización de cada una de ellas, y por el ritmo y la secuencia temporal postulados para la realización de cada objetivo.

## 2. Mecanismos y Crisis

Todo Estado dispone de ciertos mecanismos para el ejercicio de la autoridad en cada uno de los cuatro ámbitos descritos, mecanismos que pueden hallarse más o menos especializados<sup>4</sup>: a) sus soberanías legislativa, administrativa y jurisdiccional; b) su equipo humano, y c) sus recursos económicos.

Por lo demás, el ejercicio desatinado de la autoridad puede ser parte a la gestación de crisis internacionales, civiles, políticas o socioeconómicas más o menos agudas: a) en el marco **externo**, las crisis de "dependencia" y el conflicto bélico son más frecuentes; b) se dan en lo **civil**, crisis de desintegración nacional motivadas por minorías religiosas, regionales u otras de índole similar; c) la incorporación de nuevos estamentos a la arena política, la negativa a pactar con la oposición, o la tensión entre los órganos del Estado, suelen precipitar crisis **políticas**; d) por último, la inflación, el desempleo, el estancamiento económico, la protesta social y los enfrentamientos de clase precipitan a menudo crisis **socioeconómicas**.

<sup>4</sup> La idea de especialización en las funciones del Estado es explorada con frecuencia por las corrientes "evolucionista", "funcionalista" y "sistemática" de la politología estadounidense. Podría establecerse cierta correspondencia entre los cuatro ámbitos de ejercicio de la autoridad explicados en el texto, y las "capacidades" de acomodación internacional, de integración, de participación y de distribución, respectivamente, propuestas por G. Almond; en especial, "Political Systems and Political Change" *American Behavioral Scientist*, VI, 6, 1963, pp. 3ss.

## C. Desarrollo y Construcción Nacional

En su **Decadencia de Occidente**, se quejaba Spengler de cómo "ésta es la época en que el sentido de la vida ya no es el ser más fuerte, sino la felicidad del mayor número, la bienandanza y la comodidad, **ponem et circenses**, y en lugar de la gran política aparece la política económica como un fin en sí". Pese en efecto a la admisión manida de que el desarrollo constituye un proceso integral, el grueso de la literatura continúa expresándose en los términos limitados del análisis económico y social. Una manera posible de ampliar las perspectivas y capturar la condición genuinamente multidimensional del "desarrollo", reconocería en el crecimiento del ingreso y en su adecuada distribución, apenas dos de los puertos en el itinerario de una más prolongada secuencia histórica: la de la Construcción Nacional.

### 1. Los retos

En qué, pues, consiste el proceso de Construcción Nacional? Para ensayar una respuesta, conviene consultar la experiencia de aquellos países que, en siglos y no en años, ha venido afirmándose con mayor fortuna. Resumiendo al extremo —otro intento sería impertinente aquí— tal escrutinio sugiere cómo la Construcción Nacional consiste de etapas bien definidas y **típicamente** sucesivas, cada una de las cuales resuelve una crisis, y contribuye a un tiempo a precipitar y a facilitar la solución de la crisis que sigue. Esquemáticamente, en efecto, los países hoy industrializados vienen de afrontar seis retos:

a) El reto de la **supervivencia**, el de afirmarse como estados autónomos, como unidades de política exterior, con soberanía y fronteras reconocidas. Fue por excelencia, la tarea europea de los siglos XV y XVI, y su culminación es la condición mínima de viabilidad nacional.

b) El reto de la **identidad**, el de consolidar la unidad interior de la nación, el de zanjar los conflictos entre minorías étnicas, religiosas y regionales, creando el entendimiento sobre bases impersonales y abstractas. Esta conquista de identidad, cumplida por los países europeos hacia los siglos XVI y XVII, es esencial para movilizar los recursos económicos, políticos y psicológicos hacia otros propósitos colectivos, incluidos el crecimiento económico y la distribución del ingreso.

c) El reto de la **participación**, el decidir satisfactoriamente la cuestión de los derechos políticos, de quién es ciudadano y cuáles grupos intervienen en las grandes decisiones nacionales. De cómo se resuelve esta crisis —que señaló la vida europea de los siglos XVII y XVIII— dependen en buena medida el impulso y la dirección asumidas por el país frente a los retos subsiguientes.

d) El reto del **crecimiento**, el de elevar la productividad y la producción, el de tecnificar y racionalizar la economía. Fue la labor iniciada en los siglos XVIII y XIX por los países europeos, labor que desemboca en el reto de la distribución.

e) El reto de la **distribución**, el de decidir los "derechos sociales", el de hacer extensivos los frutos del crecimiento económico a sectores cada vez más amplios de la población. Dicha tarea singulariza las economías centrales desde el siglo XIX hasta mediados del siglo XX.

f) El reto del **agotamiento**, el del tránsito a la sociedad "post industrial", el de decidir si son precisos los "límites al crecimiento", el de ingeniar nuevas fórmulas para impedir el colapso ecológico o el colapso psicológico. El problema, en fin, de la segunda mitad del siglo XX y quizás también del siglo XXI.

## 2. Los retos del continente

Cada sociedad padece, percibe y afronta a su propio modo los retos de la Construcción Nacional, y los países de América Latina no han sido excepción. Bolívar o San Martín se enfrentaron al reto de supervivencia; Juárez, Núñez, o Guzmán Blanco buscaron la integración nacional, la primera década del siglo XX trajo importantes definiciones sobre el modo de participación política; el segundo decenio y la segunda posguerra impulsaron el crecimiento económico; Vargas, Perón, o Castro dieron respuestas al reto de distribución.

Pero la debilidad del reto o la insuficiencia de la respuesta, han producido la superposición de varios de ellos en un corto "horizonte histórico", retos que se entremezclan y condicionan mutuamente, unos con mayor intensidad que otros.

Si se exceptúa el reto del agotamiento, que tan escasa atención ha merecido en estos países, los observadores coinciden en señalar cinco grupos de escollos a las construcciones nacionales de América Latina, escollos que resultan de haber afrontado de manera parcial o insuficiente los cinco primeros retos mencionados. El de supervivencia asume aquí la forma de **dependencia**, económica sobre todo; el de identidad, se presenta como **dualismo** y como **desistitucionalización**; el de participación, como **marginalidad** de las mayorías; el de crecimiento, como **subdesarrollo económico**; y el de distribución, como honda **desigualdad** en la asignación del ingreso.

Los Modelos de Estado y los gobiernos latinoamericanos perciben en distintos relieves y conceden urgencias distintas a cada uno de los escollos indicados. Por tratarse de dificultades estructurales, sin embargo, y aunque la gravedad de algunas de ellas tiende a ser minimizada dentro de ciertos mo-

delos, cabe entender que los retos de supervivencia, identidad, participación, crecimiento y distribución se encuentran respectivamente en los trasfondos de las acciones internacional, civil, política, económica y social de cada gobierno.

A partir de las categorías elaboradas atrás, pueden compararse los principales diseños políticos que vienen ejecutándose en la América del Sur, con sus expresiones respectivas en las áreas internacional, civil, política, económica y social. En el esquema, tan convencional como discutible, de derecha —izquierda, y simplificando al extremo, pueden identificarse cuatro situaciones: el desarrollismo, el reformismo progresista, el reformismo radical y el socialismo revolucionario.

#### D. El desarrollismo

Esta estrategia encuentra su expresión más acabada y coherente en el Brasil posterior a 1964, e inspira, en forma más o menos explícita, la gestión militar en los demás países del Cono Sur: el gobierno de Pinochet en Chile, el de Bordaberry —Demicheli— Méndez en el Uruguay, el de Videla en la Argentina, y aún el de Banzer en Bolivia (Paraguay permanece bajo una dictadura tradicional desde 1954).

##### 1. *Dónde se produce*

Sin ignorar las peculiaridades de cada país que ha adoptado la ruta desarrollista, existen ciertas semejanzas en su estructura, en la coyuntura que precedió a la selección de esta estrategia y en el grupo social comprometido con ella.

a) **Estructuralmente**, en general, se trata de sociedades: i) Con los más altos índices de avance económico e industrialización; ii) Donde los centros urbanos predominan política y econó-

micamente sobre el agro; iii) Con una clase media consolidada, consciente y participante; iv) Donde los conflictos de clase han sido explícitos y agudos; v) Donde competían varios partidos "ideológicos" y arraigados en distintos estamentos socio-económicos.

b) El **antecedente histórico inmediato** consistió en una seria crisis económica, de inflación galopante y estancamiento. En el Brasil, el receso económico, el triunfalismo inflacionario de Kubischek y las duras luchas sociales que viviera la administración Quadros. En Chile, la confrontación de clase estimulada por el gobierno de la Unidad Popular y la crisis de inflación —estancamiento que le afectó. En el Uruguay, al lado de la inflación y el lento crecimiento económico, la agravación del conflicto social expresado en el movimiento Tupamaro y la extrema rigidez económica y política de Pacheco Areco. En la Argentina, otra vez la inflación incontrolada, la parálisis económica, y la incapacidad de romper el equilibrio paralizante de fuerzas políticas y sociales, no obstante los énfasis cambiantes de Onganía, Lanusse, Cámpora y los dos Perón.

c) En cada caso, la acción desarrollista **fue impulsada** por militares de alta graduación, pertenecientes a la élite tradicional y cuyo **status** habían consolidado de tiempo atrás. En un movimiento de corte típicamente "restaurador", el desarrollismo militar busca en forma inmediata el restablecimiento del orden, el control de la inflación y el devolver eficiencia al aparato gubernamental.

##### 2. *Cómo se manifiesta*

a. En lo **internacional**, el desarrollismo expresa una franca alianza con los Estados Unidos y Occidente, aferrándose incluso a los desuetos esquemas de "contención ideológica" y de "guerra fría". Acude a la ayuda internacional e invita la inversión extranje-



ra, al punto de hacer de ella el sector dinámico de la economía<sup>5</sup>. En Brasil además, se observa cierta voluntad de expansión hacia la Cuenca del Plata y hacia la Amazonía.

b) En lo **civil**, las "libertades clásicas" se ven drásticamente limitadas en aras del orden, las minorías culturales, étnicas y sus similares se ven postergadas, y el "nativismo" local da paso a un esquema de desarrollo regional fríamente planificado desde el centro.

c) En lo **político**, se busca más el consenso impuesto que la movilización popular. La participación electoral es, en el mejor de los casos, restringida y "tutelada". La responsabilidad de cargos públicos es preferencialmente concedida a militares o a técnicos, con criterios por lo regular no políticos. La oposición, la extrema en particular, es legalmente prohibida.

d) En lo **socio-económico**, reciben prioridad las metas de reducir la inflación (en los primeros meses de gobierno, sobre todo) de acelerar el crecimiento del producto y de llevar mayor eficiencia a la economía. A la vez, los propósitos de aumentar el empleo, redistribuir el ingreso<sup>6</sup> y cementar la autonomía económica del país, tienden a ser postergados. Agotada la sustitución de importaciones "fáciles", estos países prefieren abrirse ampliamente a la inversión extranjera en las actividades más sofisticadas, mientras la cuantiosa inversión estatal se canaliza hacia proyectos de infraestructura física y de recursos naturales.

<sup>5</sup> En Brasil, por ejemplo, "los grupos extranjeros controlan el 70% de los capitales invertidos en la industria, el 58.3% en el comercio, el 67.8% en los transportes, el 89.9% en la publicidad y el 69.2% en la prensa". Declaraciones del Senador Franco Montoro para *Ideas*, octubre de 1972.

<sup>6</sup> El hecho de que Uruguay, Argentina y, en menor grado, Chile, hubiesen ya avanzado bastante en la extensión de los derechos sociales, introduce variaciones bien importantes en relación con el desarrollismo brasileño.

## E. El reformismo progresista

La vía del reformismo progresista ha sido emprendida en los países andinos de mayor desarrollo relativo: Venezuela (la experiencia más prolongada y coherente) bajo los gobiernos de Acción Democrática y COPEI, en las sucesivas administraciones de Betancourt, Leoni, Caldera y Pérez, a partir de 1959; en forma algo más moderada, Colombia, a partir del Frente Nacional, con Lleras Camargo, Valencia, Lleras Restrepo, Pastrana y López. (También Chile transitó por esta vía, con el Partido Demócrata Cristiano y Frei, entre 1964 y 1970).

### 1. *Dónde se produce*

a) **Estructuralmente**, se trata en cada caso de países: i) con grado medio de desarrollo económico e industrialización; ii) donde se mantiene cierto equilibrio entre los centros urbanos y los centros rurales de poder; iii) con una clase media en proceso de formación, como entidad social y política; iv) donde las confrontaciones sociales, aún siendo graves, no revisten claro carácter de clase; v) donde la colaboración y las coaliciones institucionalizadas entre partidos fuertes y policlasistas tienden a hacer predominar las estrategias de tipo "centrista".

b) El reformismo progresista normalmente **sobreviene** a una crisis político-institucional, a un "paréntesis" militar de corte semipopulista, (como ocurrió en los casos de Venezuela y Colombia).

c) **Las élites tradicionales** se empeñan primero en restablecer la democracia política y en crear canales institucionales para la expresión del conflicto (como en los pactos de Punto Fijo y del Frente Nacional, respectivamente). En este contexto pluripartidista, y sin propiciar escisiones frontales dentro de la élite tradicional, algunos sectores de ésta demandan la extensión de ciertos

derechos a los estratos menos favorecidos de la sociedad, aún en ausencia de organización popular autónoma. Esta estrategia "concesionista", que se funda sobre todo en las herramientas fiscales y de gasto público, en la modernización del Estado y en la creación de un "derecho privilegiado" para los grupos más necesitados, se observa con mejor claridad en las administraciones de Caldera y de Pérez en Venezuela, de Lleras Restrepo y López Michelsen en Colombia, o de Frei en Chile.

## 2. *Cómo se manifiesta*

a) En el plano **internacional**, se mantiene un alineamiento básico con los Estados Unidos y las demás democracias occidentales, si bien se rechaza el mero papel de "peones en la guerra fría". Se afirman el latinoamericanismo y el nacionalismo escrupulosamente ceñidos al derecho —incluidas algunas nacionalizaciones— y se controla, sin ahuyentar, la inversión extranjera.

b) En lo **civil**, se "da por sentada" la legitimidad de las libertades clásicas (dentro de los límites más o menos amplios que consigna cada Constitución). Las minorías de tipo cultural no son tema común del debate o la acción pública, "dejándolas en paz", mejor que reprimiéndolas o estimulándolas. El desarrollo de las regiones, por último, se proclama y persigue en forma típicamente indirecta.

c) En lo **político**, estos países registran la más cumplida expresión de la democracia electoral en el Continente. Dentro de los límites impuestos por la visión del mundo dominante y por la existencia de un partido o de una coalición de gobierno —que además provee los funcionarios— los derechos de las minorías políticas son mejor garantizadas que en cualquiera de los otros tres modelos.

d) Obedeciendo a su inspiración "centrista", la acción socioeconó-

mica persigue cierto equilibrio entre las metas de crecimiento, estabilidad de precios, empleo, distribución, eficiencia y autonomía. Se trata de contener la inflación, de elevar el empleo, y sobre todo, de hacer compatible la **gradual** redistribución del ingreso (que no de la propiedad) con el crecimiento económico (más bien que a la inversa). Menos avanzado el proceso de sustitución de importaciones que en los países del Cono Sur, la industrialización prosigue culminando aquel proceso, invitando selectivamente la inversión extranjera, diversificando las exportaciones, y orientándose al mercado constituido por el Pacto Andino. La inversión estatal se orienta, tanto a proyectos de infraestructura física y recursos naturales, como a programas de contenido social. Con frecuencia, las estrategias adoptadas por el reformismo progresista hacen eco de las "modas" vigentes entre las agencias y organismos internacionales.

## G. El reformismo radical

La versión radical del reformismo ha sido implantada —en grados también variantes— dentro de los demás países andinos. Su expresión más caracterizada es aquella del Perú, a partir de la revolución de 1968 (en especial, con Velasco Alvarado). Pero encuentra resonancia en la Bolivia de Ovando y sobre todo en el fugaz gobierno de Torres; en el Ecuador, militarizado a partir de 1972, y aún en Panamá, tras el golpe de Torrijos en el año de 1968.

### 1. *Dónde se produce*

a) En mayor o menor grado, las naciones que optaron por el reformismo radical comparten los siguientes rasgos **estructurales**: i) un menor grado de desarrollo e industrialización relativos; ii) cierto predominio político y económico de los sectores mineros o rurales sobre los centros urbanos iii) una clase media apenas incipiente, en lo político, en lo psicológico y en lo social; iv) el

predominio de la marginalidad (especialmente aquella de las mayorías indígenas) sobre la conciencia de clase en la génesis de los conflictos sociales; y v) un pluripartidismo con idearios confusos, “desordenadamente” arraigado entre los distintos estratos sociales, y coaliciones políticas flotantes.

b) Mientras el **precipitante** del modelo desarrollista ha sido una aguda crisis de inflación y estancamiento económicas, mientras el reformismo progresista de Colombia y Venezuela sobrevino a dictaduras semi-populistas, el reformismo radical ha sido precedido de crisis que afectan por igual la susceptibilidad de las fuerzas armadas y la “soberanía” nacional. En el Perú, el ataque prolongado del APRA al instituto militar y los manejos indecisos de Belaúnde frente a la International Petroleum Company, respecto de la refinería de Talara y los yacimientos de Brea y Pariñas. En Bolivia, la hostilidad despertada entre las fuerzas armadas por los amagos de Siles para retornar a la democracia, tras la muerte del general Barrientos, y las tensiones que habrían de desembocar en la expropiación de la Golf Oil Company. En el Ecuador, las veleidades que tuviera Velasco Ibarra en su última administración, al recibir las visitas de Allende y de Castro en 1971, no obstante la protesta militar, y la agravación de ésta ante la inminencia de difíciles negociaciones que el gobierno había iniciado con seis compañías petroleras. El golpe en Panamá, por último, fue precipitado por la negativa del presidente Arias a cumplir su promesa de mantener la Guardia Nacional en preminencia dentro del tablero político, y por la insatisfacción de ésta ante los términos del tratado sobre el Canal que había pergeñado la administración Robles.

c) En medio de una endémica inestabilidad política —Bolivia ha vivido 186 revoluciones durante los últimos 50 años y Ecuador ha tenido 17 constituciones durante los últimos 45— el esquema de reformismo radical sobre-

viene por la acción de **grupos militares que no provienen de la élite tradicional, pero cuya figuración se encuentra legitimada.**

## 2. *Cómo se manifiesta*

a) La gestión del reformismo radical en la **esfera internacional** gira en torno a una “renegociación de la dependencia”, con adhesión esquivada a la línea política de los Estados Unidos y el bloque occidental —a veces también, como en el Perú, con aplauso manifiesto a la posición “neutralista”—. Se dan también la merma, al menos inicial, en el flujo de ayuda externa, y la expresión de un nacionalismo algo más agresivo que el de su contraparte reformista; de esta manera, la inversión extranjera es controlada más estrechamente y las nacionalizaciones son más combativas.

b) En el ámbito **civil**, se permite cierta “expresión tutelada” de las libertades clásicas (la de prensa, por ejemplo); se busca devolver vigor a los valores culturales de ciertas minorías (las indígenas, en particular) proclamando el nacionalismo como símbolo, y se estimula el pluralismo regional, canalizándolo hacia la movilización nacional.

c) En lo **político**, el debate electoral es eliminado o restringido a fondo; la limitada oposición es incorporada por las fuerzas armadas (que la expresan en divisiones periódicas), y el desempeño de la administración compete en primer lugar a militares.

d) En materia **socioeconómica**, los objetivos de distribución, autonomía y empleo, se anteponen, en principio al menos, a las metas de eficiencia, crecimiento y estabilización. En particular, el crecimiento económico trata de hacerse compatible con la redistribución (tanto del ingreso, como de la propiedad), y con la extensión de derechos sociales a las mayorías hasta entonces desprivilegiadas (más bien que a la in-

versa). Porque la sustitución de importaciones y la industrialización se encuentran todavía en sus primeras fases, la acción y la inversión públicas se proponen ampliar sustantivamente el mercado interno. La participación estatal crece con rapidez y sus proyectos se encaminan primero al avance social de la comunidad. El pensamiento de organismos técnicos internacionales, por último, parece influir menos aquí que en el diseño de políticas económicas y sociales dentro del reformismo progresista.

## H. El socialismo revolucionario

La vía socialista ha tenido una sola expresión —y esta, fallida— en la América del Sur, con el corto experimento de Salvador Allende en Chile. El influjo de esta ideología política y de su instauración en Cuba son, sin embargo, tan marcados, que ningún esbozo de la situación latinoamericana puede ignorarla.

### 1. *Dónde se produce*

Es muy difícil registrar similitudes entre la situación cubana anterior a 1959 y la situación chilena anterior a 1970. De hecho, y a pesar de su esfuerzo ingente por precisar “las condiciones objetivas para la revolución”, la misma pluralidad de corrientes socialistas dentro del Continente, lo mismo que el hincapié de muchas de ellas en seguir la “vía nacional hacia el socialismo”, o que el auge reciente de aquellas corrientes que se inclinan por el “voluntarismo” (dentro del cual, las condiciones “subjetivas” importan más que las condiciones “objetivas”), atestiguan la dificultad de elaborar sobre las bases sociales de la revolución proletaria en indoamérica. Con crisis política manifiesta (Cuba) o no manifiesta (Chile), un sector minoritario y no legitimado de la élite no tradicional accede al control del gobierno y define como su primera tarea la conquista del poder.

## 2. *Cómo se manifiesta*

a) Tras un período de vacilaciones, el modelo cuaja en la esfera **internacional**, con el rompimiento de la alineación hasta entonces mantenida con los Estados Unidos y sus aliados Occidentales. Las nacionalizaciones se implementan drásticamente, la ayuda exterior cambia de signo, y la inversión privada extranjera prácticamente desaparece.

b) y c) La principal diferencia (quizá lo suficientemente marcada como para hablar de dos “submodelos”) entre el fallido experimento socialista de Chile y el más exitoso que vive Cuba, radica en el respectivo tratamiento de los problemas **civiles y políticos**. Si bien nunca mostró mayor entusiasmo por las libertades clásicas (“burguesas”, a su juicio) ni se ocupó de minorías distintas de las socioeconómicas, el gobierno de Unidad Popular mantuvo en salvo unas y otras, ocupándose al paso de propiciar la desconcentración administrativa<sup>7</sup>. En política chilena, la participación de todos los sectores —si alguna cosa— aumentó como resultado de la creciente polarización, y el debate electoral fue permitido en toda su amplitud; las minorías políticas fueron amparadas por la vigencia ininterrumpida del estado de derecho; el acceso a la administración pública, por último, fue extendido a todos los miembros de la coalición de gobierno.

Muy otra ha sido la evolución cubana. Tras la “luna de miel” de 1959 a 1961, las libertades formales son cada vez más severamente limitadas y la expresión de minorías culturales se acepta sólo en cuanto sea patrocinada por el Estado (base recordar el **affaire** Padilla y el subsecuente distanciamiento de los intelectuales más destacados). Luego del insuceso en el plan de industrialización, los intereses regionales parecen volver a ser consultados, si

<sup>7</sup> El Decreto 303 expedido por el Ministerio del Interior en marzo de 1971, por ejemplo, establece mecanismos vigorosos para la desconcentración administrativa en Chile.



bien el poder central reserva para sí las decisiones finales. De manera paralela, el tipo de participación política va acercándose a la propia de un partido monolítico, y el voto sirve más **ad confirmationem** que **ad electionem**. El partido único va consolidándose y eliminando disensiones internas, en un proceso que abarca la coalición de los tres movimientos revolucionarios en 1961, su fusión en el Partido Unificado de la Revolución socialista (1963), y la conversión de éste en el Partido Comunista Cubano (1965). Después de la "purga" de Escalante en 1962, no se tolera oposición política alguna. En cuanto al reclutamiento de funcionarios, éste procede a través del Partido Comunista, que controla inclusive las fuerzas militares.

d) En el terreno **socioeconómico**, el socialismo revolucionario se propone la completa nacionalización y estatización de la economía (aunque Allende reconocía la existencia de "tres áreas", "social, mixta y privada") y la extensión **inmediata y masiva** de los derechos sociales a los grupos subprivilegiados. La inflación y el desempleo tienden a minimizarse bajo el socialismo (pese a que Allende fue duramente afectado por la primera), mientras los problemas de aumentar los niveles de productividad, asegurar la motivación al trabajador, y lograr una adecuada asignación de recursos suelen agudizarse. Aún al costo de comprometer su crecimiento económico en crisis sucesivas, ambos países buscaron mejorar la condición de vida de las mayorías: Allende, a través de reajustes salariales y extensión de los servicios sociales, sobre todo; Castro, por medio de las reformas urbana, agraria e industrial, y más aún, por la prestación gratuita de servicios públicos, médicos, educacionales y deportivos.

## I. Los modelos en Colombia

### 1. Presencia como ideologías

Con número de peculiaridades y salvedades que sería imposible siquiera

listar aquí, los cuatro Modelos de Construcción Nacional encuentran cierto eco dentro del abanico político de Colombia. Su concurrencia fue quizá más clara en las elecciones presidenciales de 1974, elecciones que enfrentaron cinco candidaturas: una "desarrollista" (la del partido conservador); otra de "reformismo progresista", la triunfante, del partido liberal; una versión independiente del progresismo, la candidatura demócrata cristiana; una opción de tipo "reformista radical" (Alianza Nacional Popular), y una candidatura de matrícula "socialista revolucionaria" (Unión Nacional de Oposición). O, empleando los términos del Presidente electo, "un candidato desarrollista, una candidata populista y (un candidato) marxista"<sup>8</sup>, se enfrentaron a un "burgués progresista" o "burgués legalista", según el mismo López gusta de llamarse<sup>9</sup>.

El ingrediente "ideológico" en lo que va corrido de la campaña electoral para 1978 es algo menos claro. En apariencia, la elección de 1974 fue percibida por el público votante como una "elección de realineamiento" donde, al término del Frente Nacional, quedaba por definirse una "nueva mayoría", y cuando, por primera vez en muchos años, se abría la posibilidad de medir fuerzas en torno a las varias alternativas de fondo. La victoria arrolladora de la opción "progresista" en las urnas sentó en buena parte las bases para el cambio de estrategia en la campaña de 1977-1978; en particular, los pre-candidatos y candidatos han tendido a converger hacia distintas versiones del "reformismo progresista". La conciencia mayoritaria del liberalismo y las dificultades del "gobierno-puente",

<sup>8</sup> Alfonso López Michelsen. *Informe al Congreso Nacional sobre el Estado de Emergencia Económica* noviembre de 1974.

<sup>9</sup> El autoapelativo fue primero empleado por López en la Convención del MRL, reunida en Ibagué en 1961 y a partir de entonces, lo repite con frecuencia. Véanse por ejemplo, *Colombia en la Hora Cero*, Bogotá, Tercer Mundo, 1966, V. II, pp. 165-221; *Posdata a la Alternación* Bogotá, Tercer Mundo, 1970, p. 303, o su discurso en Chía, el 14 de septiembre de 1973.

han coadyuvado a la fragmentación del partido en dos líneas principales y dos líneas derivadas de "progresismo". De su lado, el partido conservador, pese a la escisión interna en cuestión de ideas y en cuestión de jefatura, concurre en proclamar una candidatura, "no desarrollista" sino próxima al "reformismo progresista", que aspira a motivar el "consenso nacional". La inestabilidad aparentemente intrínseca del "reformismo radical" (como sugiere la reciente evolución peruana) y su imposibilidad para mantenerse indefinidamente en la oposición, habrían desembocado en el desmayo de ANAPO y en su repartición entre el "socialismo revolucionario" (ANAPO socialista) y el apoyo al precandidato conservador. Por último, al paso que la democracia cristiana persiste en su estancamiento electoral, la precaria coalición de izquierdas en torno a la UNO se ha desmembrado en las candidaturas independientes del partido comunista (UNO) el MOIR y el nuevo partido socialista. Como resultado general, las elecciones de 1978 no serían ya "de realineamiento" sino de "ratificación" del reformismo progresista, y de escogencia entre sus versiones más influyentes (las acaudilladas por los doctores Betancur, Turbay y Lleras).

## 2. Presencia como opciones

Según sugiere el análisis precedente, la versión colombiana de cada uno de los Modelos de Construcción Nacional atrás enumeradas, se encuentra condicionada por ciertos caracteres estructurales del país, particularmente por su grado "medio" de desarrollo económico y social; por el balance relativo entre ciudad y campo, entre élites agrarias e industriales; por la comparativa debilidad de las clases medias; por la condición no explosiva y preclasista de los conflictos sociales; por el bipartidismo policlasista y pronto a la coalición; por la ausencia de agudas crisis económicas, militares o internacionales en el pasado inmediato; y para el carác-

ter profesional y apolítico de las fuerzas armadas. La resultante talvez principal de esta serie de rasgos, es conferir un matiz decididamente "centrista" al juego político colombiano, de manera que las opciones "extremas" lo sean relativamente menos que en otros países de la región.

De otra parte, la continuada vigencia de aquellos caracteres estructurales sugiere también la permanencia en el futuro previsible, de alguna modalidad del "reformismo progresista" como Modelo de Construcción Nacional para Colombia. No que las discrepancias entre una y otra versión del progresismo sean triviales: más "libertad" o más "orden", régimen "de partido" o de "coalición con partido de gobierno", agricultura o industria, élite nacional o élites regionales, "técnicos" o "políticos", "crecer" o "distribuir", "sector privado" o "sector público"... Pero sí, que se trata de preservar la democracia representativa, de tutelar la libertad formal dentro del orden jurídico, de ejercer una serena y legal soberanía occidentalista, de garantizar la iniciativa privada y de encaminar en algún grado el gasto público y la legislación al propósito de redistribuir el ingreso paulatinamente.

De muchas maneras puede errar un pronóstico tan crudo. La inflación excesiva, el estancamiento económico, y un hondo malestar de las clases medias, podrían abrir la puerta al "desarrollismo". El desconcierto o la "deserción" de las élites civiles, el pronunciado deterioro en la distribución del ingreso, o el fortalecimiento del "espíritu de cuerpo" entre las fuerzas armadas, podrían invitar la variedad radical del reformismo y, aun cuando la circunstancia histórica de Colombia dista tan marcadamente de aquella de Chile en 1970 o de la cubana en 1959 (para no hablar de las experiencias soviética o china) existen algunas de las "condiciones objetivas" requeridas aparentemente por el "socialismo revolucionario".

En breve, es bien posible que el "reformismo progresista" mantenga su vigencia en el futuro inmediato de Colombia, aunque la versión específica que revista pueda diferir de la actual; en orden de probabilidad, seguirán el "desarrollismo", el "reformismo ra-

dical" y el "socialismo revolucionario".

Para concluir esta invitación al análisis talvez quepa recordar el proverbio árabe: "si esperas a un jinete, asegúrate de no confundir el galope de su caballo, con los latidos de tu corazón".

**El nuevo orden comercial  
internacional y el desarrollo**

**Guillermo E. Perry**



## ABREVIACIONES UTILIZADAS EN ESTE ARTICULO

ACP:	Países de Africa, Caribe y el Pacífico firmantes de la Convención de Lomé.
AELC:	Asociación Europea de Libre Comercio.
ASEAN:	Asociación de Naciones del Sur-Este Asiático.
BIRF o IBRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial).
GATT:	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.
FMI:	Fondo Monetario Internacional.
MFN:	Nación más Favorecida.
NOEI:	Nuevo Orden Económico Internacional.
OECD:	Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo.
OPEP:	Organización de Países Exportadores de Petróleo.
PED:	Países en Desarrollo.
PI:	Países Industrializados
PIPB:	Programa Integrado para los Productos Básicos.
PS:	Países Socialistas.
SGP:	Sistema General de Preferencias.
STABEX:	Sistema para la Estabilización de los Ingresos por Exportación de Productos Básicos (Convención de Lomé).
TNC:	Empresas Transnacionales.
UNCTAD:	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo.

# El nuevo orden comercial internacional y el desarrollo

*Guillermo E. Perry*

## A. Introducción

El objeto de esta conferencia es examinar las peticiones de los países en desarrollo<sup>2</sup> por un nuevo orden comercial internacional y los hechos que las justifican, discutir las perspectivas de que efectivamente ellas se adopten y la importancia que tendría su vigencia para el desarrollo de los países del tercer mundo. La discusión debe naturalmente ubicarse en el contexto del movimiento por un nuevo orden económico internacional<sup>3</sup>, del cual forma parte lo comercial. Por ello, se describe en primer término el desarrollo de lo que algunos han denominado la crisis del orden vigente y las razones que han movido a los países industrializados<sup>4</sup> y a los PED a acudir a las mesas de negociación por un NOEI (Sección

B). A continuación se indican las tendencias del comercio internacional y de la participación en él de los PED bajo el orden vigente y su período de conmovición (Sección C); y posteriormente se analiza en algún detalle sus causas, sus posibles soluciones —y en particular las peticiones de los PED por un NOEI— y la viabilidad de éstas, en lo que se refiere al comercio en productos básicos (Sección D) y a las exportaciones de manufacturas de los PED (Sección E). Finalmente se recogen las conclusiones principales de este análisis y se ofrecen algunas consideraciones adicionales sobre la relación del NOEI y el desarrollo (Sección F).

## B. Las presiones por un nuevo orden

### 1. El Orden Económico Vigente

El orden comercial vigente se ha caracterizado por una tendencia a la liberalización del comercio de productos manufacturados entre los países industrializados<sup>5</sup>, principalmente a tra-

<sup>1</sup> Conferencia dictada en el Seminario organizado por la Comisión Nacional para la UNESCO del Ministerio de Educación y ANIF sobre el Nuevo Orden Internacional. Bogotá, Octubre 26 y 27 de 1977. El autor desea agradecer los comentarios de Juan José Echavarría, Luis Jorge Garay y Roberto Junguito a una primera versión de este texto.

<sup>2</sup> En adelante llamados PED

<sup>3</sup> En adelante llamado NOEI.

<sup>4</sup> En adelante llamados PI

<sup>5</sup> Especialmente entre los EE.UU. Canadá, Japón y los miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

vés de 6 'rondas' de negociaciones multilaterales en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), entre 1947 y 1966<sup>6</sup>.

Sus instituciones y directrices forman parte de un conjunto más amplio que emergió en la postguerra y que ha regulado y orientado la economía internacional capitalista en las últimas dos décadas y media. Este 'orden económicos internacional' se caracterizó hasta 1971, en lo monetario y cambiario, por el papel del dólar como principal moneda de reserva y el compromiso de los países industrializados de mantener paridades fijas, bajo la supervisión del Fondo Monetario Internacional (FMI). En lo financiero, por un desarrollo muy limitado del mercado internacional de capitales de largo plazo y por su canalización a través de entidades gubernamentales y multilaterales, ocupando el lugar central el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o 'Banco Mundial' (BIRF) que se dedicó inicialmente a financiar la reconstrucción de algunas economías industrializadas en la postguerra y posteriormente se constituyó en el vehículo principal de transferencia de fondos de largo plazo para los países en desarrollo. Por otra parte, el orden vigente se ha caracterizado por una transferencia muy restrictiva de los cambios tecnológicos, principalmente a través de las empresas transnacionales privadas bajo el marco proteccionista de la Convención de París sobre Marcas y Patentes, y con el estímulo de los países exportadores de capital a la inversión en el extranjero. Finalmente los gobiernos de los países industrializados han intentado una coordinación de sus políticas económicas en el foro de la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD).

<sup>6</sup> El GATT fue creado en 1947, a instancias de los EE.UU. y las rondas han tenido lugar en 1947, 1949, 1950 y 1951, 1955 y 1956, 1964 a 1966.

## 2. La Conmoción del Orden Vigente<sup>7</sup>

Este orden, en cuya conformación y administración han tenido una mínima ingerencia los países en desarrollo y los países socialistas, y cuyo análisis trasciende los límites de este trabajo, sufrió en la década presente una conmoción que llevó a los países industrializados a las mesas de negociaciones con el objeto de refaccionarlo.

En efecto, en 1971 se produjo un virtual colapso del orden monetario y cambiario. En parte debido a las erogaciones de la guerra en Vietnam y a su creciente exportación de capitales en la década de los 60, los EE.UU. incurrieron en déficit de importancia en su balanza de pagos. Por ser el dólar la principal moneda de reserva, este hecho produjo un exceso de liquidez internacional, como consecuencia del cual el Japón y varios países europeos acumularon gran cantidad de dólares. En buena medida este excedente no recirculó al mercado financiero de los EE.UU. por los topes de interés que el Federal Reserve impuso a los bancos comerciales en dicho país y dió origen al inicio de un mercado internacional de capitales 'libre': el de eurodólares. La demanda por estos fondos creció rápidamente —a ellos acudió masivamente Inglaterra para solucionar sus déficit en 1968 y 1969 y luego otros PI y varios PED— de modo que en 1970 dicho mercado se había cosolidado sustancialmente<sup>8</sup>.

Algunos países, especialmente Francia, comenzaron a exigir la supuesta convertibilidad del 'dolar en oro'. Los EE.UU. la negaron y a su turno acudieron a restricciones comerciales uni-

<sup>7</sup> El recuento en el resto de esta sección se basa principalmente en los informes tripartitos de expertos de la CEE, Norteamérica y Japón, [2.1 a 2.8]; Leontieff et al, [10]; Shonfield et al, [15]; Timbergen et al [18]; y UNCTAD, [19.2 y 19.3].

<sup>8</sup> Alcanzó la cifra de 54 billones de dólares en 1971.

laterales (la sobretasa a las importaciones) y a exigir otras en forma bilateral<sup>9</sup>. Finalmente se llegó a un acuerdo parcial: el dólar se devaluó ligeramente, otras monedas se revaluaron y algunos países adoptaron una política de tasas flexibles; se constituyeron los Derechos Especiales de Giro (DEG) como otra moneda de reserva internacional; los EE.UU. suspendieron las restricciones comerciales y sus exigencias bilaterales y se decidió impulsar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. En el fondo, este episodio constituyó una presión de los demás países industrializados por participar en los beneficios asociados con la generación de la liquidez internacional, lo cual lograron parcialmente con la institución de los DEG<sup>10</sup>.

A su turno el exceso de liquidez internacional que antecedió y acompañó este proceso<sup>11</sup>, produjo presiones de demanda sobre las economías de los países industrializados. Ellas, por una parte, estimularon el 'boom' de la economía y el comercio mundial en 1972 y 1973<sup>12</sup>, y, al mismo tiempo, fueron responsables de la aceleración de las tasas de inflación en los PI durante esos años. La inflación se agudizó por las malas cosechas de la URSS y otros

países en 1973 y la forma en la cual se condujo la política agrícola de los EE.UU., llevó al virtual agotamiento de las existencias mundiales de alimentos. En el momento más álgido de estas presiones, a fines de 1973, se produjeron los embargos de petróleo y la triplicación de sus precios internacionales por la acción colusiva de los países miembros de la OPEP<sup>13</sup>, como consecuencia de la confrontación en el Medio Oriente. El alza del precio de los combustibles incidió en el proceso inflacionario internacional, creó y agudizó déficit de Balanza de Pagos en los países importadores de crudo y puso fin a las décadas felices de la energía barata. Los embargos iniciales crearon preocupación en muchos PI por la 'seguridad' en sus suministros de materias primas.

En esas condiciones no es de extrañar que sus gobiernos respondieran con restricciones fuertes a la demanda interna, las cuales precipitaron el ciclo recesivo de 1974 y 1975. Si bien los PI acordaron en Abril de 1974 en la OECD no acudir a restricciones comerciales para solucionar sus problemas en el sector externo, con el objeto de evitar la reacción en serie que desencadenó la presión de los años treinta, la contracción de las demandas internas se manifestó y transmitió inevitablemente a través de un descenso en los flujos comerciales. En los años 1976 y 1977 se ha presentado una ligera recuperación, más tardía y más lenta de lo que comunmente se esperaba. Por demás, la economía internacional se desenvuelve en un ambiente de incertidumbre, causado en buena parte por el temor nuevo de los PI ante la amenaza a la 'seguridad en sus suministros' por la acción eventual de países en desarrollo exportadores de materias primas.

<sup>9</sup> Inicialmente demandaron que otros PI redujeran sus exportaciones a los EEUU en 13 billones de dólares; vale decir, casi en un 40% de su valor para reducir el déficit en su balanza de pagos.

<sup>10</sup> Las autoridades de los EEUU, apoyados en general por los economistas de ese país, se quejaron naturalmente de que su capacidad de emitir moneda internacional les imponía una cierta moderación en su política interna y no reconocieron que ella les permitía comprar bienes extranjeros sin mayores costos y exportar sus excesos de liquidez.

<sup>11</sup> Aún los PI que se quejaban de los excesos de liquidez internacional, apoyaron emisiones iniciales muy liberales de DEG, puesto que en ellas participaban de los beneficios directos.

<sup>12</sup> En dichos años la economía mundial creció a las tasas record del 6% y 7%, respectivamente.

<sup>13</sup> Organización de Países exportadores de petróleo.



### 3. Apertura de las negociaciones por un 'nuevo orden'

El desarrollo de estos eventos forzó a los gobiernos de los PI a acordar en Febrero de 1972 el acudir a las mesas de negociaciones a conformar un "Nuevo Orden Económico Internacional" (NOEI). Dos foros fueron activados: el Comité de los 20 y el Comité Ejecutivo de la Junta de Gobernadores del FMI, para buscar un compromiso en cuanto al maltrecho orden monetario, y el GATT, cuya sexta 'ronda' de negociaciones se acordó formalmente en la reunión ministerial de Tokio en septiembre de 1973<sup>14</sup>.

Como trasluce del recuento anterior, esta última se convocó para prevenir el desarrollo de tendencias proteccionistas, mediante un nuevo impulso al proceso de liberalización del comercio entre los PI, y con el nuevo objetivo de 'asegurar los suministros'. La iniciación de las negociaciones tuvo que esperar la autorización de negociar al gobierno de los EE.UU., impartida por el Congreso de dicho país en 1974<sup>15</sup> y posteriormente se interrumpieron ante su proceso electoral interno, para reiniciarse en 1977.

### 4. La posición de los Países en Desarrollo

Como resultado de un largo proceso de toma de conciencia y estimulados por el éxito de la OPEP, los países en desarrollo han comenzado a exigir que el tema de la 'seguridad en los suministros' se aborde en el contexto de una reforma profunda al Orden Económico Internacional vigente. Ante la creciente certeza de que el orden existente opera en su contra y su virtual exclusión de los procesos decisivos en

sus instituciones, comenzaron en la década pasada a plantear posiciones comunes en foros propios (como el de Las Naciones No Alienadas) y en los de las Naciones Unidas. La UNCTAD<sup>16</sup> recogió sus peticiones por el otorgamiento de concesiones arancelarias no recíprocas por parte de los PI, cuyo principio general hubo de acoger el GATT en 1966, y que ha tenido un desarrollo limitado en los llamados Sistemas Generales de Preferencias (SGP). Los países en desarrollo ambicionaban la eliminación absoluta y permanente de las barreras arancelarias en los mercados industrializados para sus productos de exportación y obtuvieron rebajas parciales, temporales, discrecionales, limitadas a los productos no 'sensitivos' para las economías industrializadas (lo cual en la práctica excluye los productos de exportación de mayor interés para los PED) y a cuotas que en la mayoría de los casos han resultado muy restrictivas<sup>17</sup>.

Para los propósitos de esta conferencia se tomarán como peticiones de los PED por un NOEI aquellas aprobadas a su instancia y sin votación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Mayo de 1974 (**Plan de Acción para la construcción de un NOEI**), y refrendadas en diciembre del mismo año al expedir la Asamblea la **Carta de Derechos Económicos de los Estados**<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo.

<sup>17</sup> Los SGP de la CEE y los países de la AELC comenzaron a operar en 1971; el del Japón, que es el más liberal, en 1972; el de Canadá en 1975 y el de los EE.UU. en 1976. Ha sido práctica común el excluir productos en los que los PED han demostrado gran competitividad, como por ejemplo en textiles y confecciones. De otro lado la mayoría de las cuotas se han agotado con rapidez. Véase, IBRF [8.1].

<sup>18</sup> En otros foros se han planteado peticiones más radicales de las que incluyen estos documentos, como por ejemplo, la moratoria de la deuda externa de los PED. No obstante, se prefirió escoger las mencionadas por cuanto las que han movilizad un mayor consenso en los PED y las únicas que han sido en principio acogidas por instituciones internacionales.

<sup>14</sup> De donde procede el nombre de 'ronda de Tokio' con que se designan las negociaciones multilaterales en curso en el seno del GATT.

<sup>15</sup> Como parte de la nueva 'Ley de Comercio'.

La Carta recoge los siguientes principios para la estructuración del NOEI: 1) El derecho de las naciones a controlar y expropiar la propiedad extranjera en su territorio, según la ley nacional; 2) La coordinación internacional de la transferencia de tecnología; 3) Una transferencia 'real' de recursos de los PI a los PED; 4) Un orden comercial no discriminatorio contra los PED; 5) Precios de los productos básicos más estables e 'indexados' a los de los productos manufacturados por los PI.

En lo puramente comercial, el 'Plan de Acción' propone la rebaja o eliminación de las barreras no arancelarias en los PI a las exportaciones de los PED, y la ampliación y profundización de los SGP, así como la adopción del llamado Programa Intergrado para los Productos Básicos o PIPB. Este programa busca: 1) La creación de existencias internacionales apropiadas y un sistema de acuerdos multilaterales de mercados para obtener precios "estables, remunerativos y equitativos"; 2) Financiamiento internacional adecuado para los fondos de existencias y los acuerdos mencionados; 3) Financiamiento compensatorio para las variaciones en los ingresos de exportación de Productos Básicos de los PED; 4) La promoción del procesamiento de productos básicos en los PED; 5) El incremento de la participación de los PED en el transporte, comercialización y distribución de los productos básicos<sup>19</sup>.

### 5. La reacción de los Países Industrializados

Conviene consignar la reacción de los PI a la Carta y el Plan de Acción de las Naciones Unidas. En primer término, EE.UU., Alemania, Inglaterra, Bélgica y Luxemburgo votaron en contra

<sup>19</sup> Para una descripción más detallada véase UNCTAD, [19.2] y [19.3].

de la Carta y la mayoría de los otros PI se abstuvieron. Solamente Suecia la adoptó. Ante su aprobación, los EE.UU. llamaron a la unión de los PI y la confrontación de sus fuerzas con los PED. En 1975 la Asamblea de las Naciones Unidas inició el debate sobre la construcción del NOEI y la actitud de los PI fue mas conciliatoria. Algunos de ellos inclusive plantearon propuestas moderadas, como el proyecto de Código Internacional de Conducta para las Empresas Transnacionales presentado por los EE.UU. No obstante, los PI han adoptado una táctica dilatoria de 'negociaciones prolongadas' y de adoptar posiciones diferentes en los distintos foros. De otro lado varios de ellos, y en particular EE.UU., Francia y Japón han buscado debilitar la cohesión de los PED<sup>20</sup>. Finalmente, pese a la proliferación de declaraciones, seminarios, conferencias, etc., no existe aún evidencia concreta de que haya receptividad a las reformas propuestas.

### 6. La posición de los Países Socialistas

Los países socialistas (en adelante PS) han manifestado su apoyo a las peticiones de los PED, pero se han abstenido de participar en las discusiones. De un lado, no juzgan conducente su participación en instituciones que en su concepto han sido diseñadas por los PI para perceptuar su dominación sobre los PED, y de otro han planteado que el NOEI debe contemplar indemnizaciones a los PED por la explotación colonial a la cual los sometieron los PI y de la que ellos no participaron<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Vr. gr. en UNCTAD IV.

<sup>21</sup> Más aún, la República Popular China ha planteado que no podría existir un 'orden internacional' que no explote a los PED bajo las circunstancias actuales y que a éstos lo que más conviene para sus procesos de liberación contra la dominación neocolonial, es el desorden en las relaciones de las superpotencias. Véase Timbergen, [18].

### C. Las tendencias del comercio internacional y la participación en el de los países en desarrollo<sup>22</sup>

Como se mencionó en la Introducción, esta sección pretende describir las características principales del comercio mundial y de la participación en él de los PED, bajo el orden vigente (1950-1970) y su período de conmoción (1970-1976), con el objeto de que sirva como base al análisis de las peticiones de los PED por un NOEI, su viabilidad y eventual efectividad.

<sup>22</sup> Esta sección se basa principalmente en GATT, [7.1] y [7.2]; IBRF, [8.2] y Keesing, [9.1] a [9.3].

### 1. Tendencias del Comercio Mundial

Entre 1953 y 1973 el comercio mundial creció a una tasa muy superior a la de la producción mundial: 8% vr. 5% promedio anual, en términos reales. El cuadro 1 indica que esta tendencia a la apertura continúa en la presente década a pesar del menor crecimiento de la producción mundial<sup>23</sup>.

Al comparar las exportaciones de productos manufacturados con las de productos básicos agropecuarios y de

<sup>23</sup> Las exportaciones mundiales crecieron 1.42 veces más que la producción en la década pasada y 1.55 veces más entre 1970 y 1976. Véase filas 1.1, 1.2 y 1.3 en el cuadro 1.

CUADRO 1  
TENDENCIAS EN EL COMERCIO MUNDIAL  
(Promedios anuales de crecimiento)  
(%)

	1960-1970	1970-1976
<b>1. Volumen</b>		
1.1 Exportaciones mundiales	7.8	6.6
1.2 Producción mundial	5.5	4.3
1.3 Índice de apertura <sup>1</sup>	2.3	2.3
<b>1.a Productos agropecuarios</b>		
1.a.1 Exportaciones	4.1	3.1
1.a.2 Producción mundial	2.4	2.5
1.a.3 Índice de apertura	1.7	0.6
<b>1.b Productos minerales</b>		
1.b.1 Exportaciones mundiales	7.1	1.8
1.b.2 Producción mundial	5.3	2.9
1.b.3 Índice de apertura	1.8	-1.1
<b>1.c Productos manufacturados</b>		
1.c.1 Exportaciones mundiales	9.8	8.0
1.c.2 Producción mundial	5.3	2.9
1.c.3 Índice de apertura	3.1	2.9
<b>2. Valor unitario de las exportaciones mundiales</b>		
2.a Productos agropecuarios	0.8	13.8
2.b Productos minerales	1.9	27.0
2.c Productos manufacturados	1.6	10.9
<b>3. Valor de las exportaciones mundiales</b>		
3.a Productos agropecuarios	4.8	17.3
3.b Productos minerales	9.3	29.4
3.c Productos manufacturados	11.5	19.8

Fuente: GATT, (7.2).

<sup>1</sup> Tasa de crecimiento de las exportaciones menos tasa de crecimiento de la producción respectiva.

**CUADRO 2**  
**COMPOSICION DEL COMERCIO DE LOS PAISES EN DESARROLLO**  
**Y LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS**

	Composición (1974)				Participación de los PED en las exportaciones (1973) (%)	Tendencias 1971-1974)	
	Países en PED		Países en PI			PED Exp. (crecimiento pro- medio anual %)	PI Exp.
	Exp. (%)	Imp. (%)	Exp. (%)	Imp. (%)			
<b>Productos Primarios</b>	<b>82</b>	<b>36</b>	<b>23</b>	<b>44</b>	<b>54</b>	<b>60</b>	<b>33</b>
Combustibles	60	17	5	23	79	--	45
Productos agropecuarios	19	18	16	18	29	27	30
<b>Productos manufacturados</b>	<b>17</b>	<b>61</b>	<b>75</b>	<b>55</b>	<b>8</b>	<b>39</b>	<b>29</b>
Metales no ferrosos	3	2	3	4	28	35	34
Textiles y confecciones	4	5	5	5	23	40	23
Productos químicos	2	9	11	7		28	38
Maquinaria y equipo	3	24	28	18	4	54	27
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>19</b>	<b>55</b>	<b>29</b>

Fuente: GATT, (7.1) y (7.2).

origen minero (incluidos hidrocarburos) se observa que las primeras han crecido más rápidamente en volumen que las segundas, tanto en la década pasada como en la actual (filas 1.c.1 vs 1.a.1 y de 1.b.a del cuadro 1), no sólo porque la producción industrial se ha incrementado a mayor tasa (filas 1.c.2 vs. 1.a.2 y 1.b.2) sino porque el proceso de apertura al comercio internacional ha sido más amplio en este tipo de productos (filas 1.c.3 vs. 1.a.3 y 1.b.3).

De otro lado, el valor unitario de las exportaciones de productos manufacturados creció a una tasa dos veces mayor que el de las exportaciones agropecuarias durante 1960-1970 y, si bien esta tendencia se ha revertido ligeramente en esta década (filas 2.c vs. 2.a), no alcanza a compensar el menor crecimiento en volumen de las exportaciones agropecuarias, de manera que el crecimiento **en valor** de las exportaciones de manufacturas supera al de las de productos agropecuarios en ambos períodos (filas 3.c. vs. 3.a). La diferencia es mucho menor, sin embargo, durante la última década. El valor uni-

tario de las exportaciones de productos minerales e hidrocarburos, creció más rápidamente que el de las de manufacturas en ambos períodos (fila 2.b vs. 2.c). Entre 1960 y 1970 ello no compensó el menor crecimiento en volumen, de modo que las exportaciones de manufacturas crecieron más rápidamente en valor (fila 3.c vs. 3.b). En lo corrido de esta década, sin embargo, el valor unitario de las exportaciones mineras se incrementó 2 veces y media más rápidamente que el de las manufacturas (como consecuencia de la cuadruplicación de los precios del petróleo), con lo cual el aumento **en valor** de las exportaciones mineras superó al correspondiente a las exportaciones de manufacturas.

## 2. Composición del comercio de los PED

Ahora bien, los países en desarrollo exportan principalmente productos primarios e importan productos manufacturados, al contrario de lo que sucede con los PI, como se observa en el cuadro 2. Aun cuando sus exportacio-



nes de productos manufacturados han crecido con relativa rapidez en los últimos años<sup>24</sup>, su participación en las exportaciones mundiales de estos productos es mínima, salvo en textiles y confecciones<sup>25</sup>. En particular, la participación de los PED en las exportaciones de maquinaria y equipo (mecánico y eléctrico), el rubro de mayor dinamismo en el comercio internacional, es aún muy baja (menos del 4%), pese a su rápido crecimiento en los últimos años.

### 3. Evolución de la participación de los PED en el comercio mundial.

Como consecuencia de los factores mencionados en los dos numerales anteriores, y como se observa en el cuadro 3, las exportaciones de los países en desarrollo han crecido, en términos reales, más lentamente que las de los PI. Entre 1950 y 1970, las de los se-

gundos aumentaron en más de 4 veces y las de los primeros ni siquiera se duplicaron. Esta tendencia continúa, si bien más moderadamente, en la presente década (véase columnas 1, 2 y 3 en el cuadro 3).

Más aún, el valor unitario de las exportaciones de los PED, al excluir el petróleo, ha venido creciendo con menor rapidez que el de las de los PI, aún en la presente década (columnas 4, 5 y 6). Como en los años setenta los precios de las exportaciones agrícolas han crecido más rápidamente que los de las de productos manufacturados (cuadro 1), este hecho sugiere que los precios de las manufacturas que exportan los PED han crecido menos que los de aquellas que exportan los PI, como se discute más adelante<sup>26</sup>.

Las tendencias relativas en volumen y valor unitario se refuerzan, en consecuencia para que en valor, al excluir el petróleo, las exportaciones de los PI hayan venido creciendo mucho más

<sup>24</sup> Con mayor rapidez que sus exportaciones de productos agrícolas (en valor) o las de manufacturas de los PI.

<sup>25</sup> Los metales no ferrosos son productos poco procesados y por lo tanto comúnmente no se incluyen entre los productos manufacturados.

<sup>26</sup> En principio podría explicarse también porque el precio de los productos agrícolas que exportan los PI hubiera crecido más que el de los que exportan los PED.

**CUADRO 3**  
**EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES Y LOS TERMINOS DE INTERCAMBIO DE**  
**LOS PAISES EN DESARROLLO Y LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS**  
(Indice con valor 100 en 1970)

Año	Volumen		Valor Unitario		Valor Total		Términos de Intercambio					
	PED		PI		PED		PI					
	Total	Sin Petróleo	Total	Sin Petróleo	Total	Sin Petróleo	Total	Sin Petróleo				
1950	56	—	23	94	—	74	53	—	17	111	—	89
1955	43	50	32	102	95	84	44	48	27	109	—	89
1960	52	62	44	94	88	86	49	55	38	103	98	96
1970	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1975	121	124	134	311	180	192	376	233	257	139	84	90
1976	137	—	149	330	—	192	452	—	286	145	—	89

Fuente: IBRF, [8.2].

**CUADRO 4**  
**COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAISES EN DESARROLLO**  
**POR AREAS DE DESTINO 1974**

Destino	PI (%)	PED (%)	PS (%)
<b>1. Productos primarios</b>	<b>84</b>	<b>77</b>	<b>83</b>
1.1 Combustibles	63	56	13
1.2 Productos agropecuarios	17	20	63
<b>2. Productos manufacturados</b>	<b>16</b>	<b>22</b>	<b>16</b>
2.1 Metales no ferrosos	4	1	4
2.2 Textiles y confecciones	4	5	7
2.3 Productos químicos	1	3	2
2.4 Maquinaria y equipo	3	6	1
<b>3. Total (%)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>4. Destino de las exportaciones totales de los PED</b>	<b>73</b>	<b>22</b>	<b>5</b>
<b>5. Destino de las exportaciones totales de los PI</b>	<b>71</b>	<b>23</b>	<b>6</b>
<b>6. Tasas de crecimiento de los mercados (promedio anual entre 1971 y 1974)</b>	<b>28</b>	<b>33</b>	<b>30</b>

Fuente: GATT, [7.1].

rápidamente que las de los PED, tanto antes como después de 1970. Asimismo, las tendencias de precios han implicado que los términos de intercambio<sup>27</sup> de los PED se hayan deteriorado en relación con los de los PI, al excluir el petróleo, tanto antes como después de 1970 (columnas 10, 11 y 12).

Por tanto solamente el alza en los precios de petróleo explica que en el conjunto, las exportaciones de los PED, en valor, hayan aumentado más que las de los PI en la presente década y que los términos de intercambio muestren una tendencia a su favor en el mismo período. Debe hacerse énfasis, por consiguiente en que para los PED no exportadores de petróleo, que constituyen la gran mayoría, continúan operando las tendencias negativas que han caracterizado el comercio mundial de la post-guerra.

#### 4. El comercio de los PED por áreas

El cuadro 4 indica que las exportaciones de los PED se distribuyen por áreas en forma similar a la de los PI (filas 4 y 5). Sin embargo el cuadro 5 indica que, con excepción de los países petroleros de Medio Oriente, el comercio con otros PED se circunscribe al área geográfica más cercana. Esto es particularmente cierto para los países de América Latina y Colombia no constituye una excepción a este hecho. Por el contrario, el comercio de los PED con los PI ha tendido a diversificarse geográficamente. Vale decir, los PED no han aprovechado el rápido crecimiento de sus economías (fila 6, cuadro 4) para aumentar su comercio mutuo, sino solamente en su área de influencia<sup>28</sup>, mientras que los PI sí han sabido utilizar estos mercados crecientes. Este hecho se relaciona con que el desarrollo de las líneas de transporte

<sup>27</sup> Valor unitario promedio de las exportaciones sobre valor unitario promedio de las importaciones.

<sup>28</sup> En particular, los países de América Latina no han aprovechado el crecimiento de las economías asiáticas, africanas y del Medio Oriente.

**CUADRO 5**  
**EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE PAISES EN DESARROLLO**  
**A OTROS PAISES EN DESARROLLO**

Exportaciones de:		Exportaciones a:				
		Medio Oriente	Asia	Africa	América Latina	Total
Medio Oriente	1974	876	122	207	57	1.262
	1975	1.014	155	222	59	1.460
Asia	1974	805	3.834	707	363	5.709
	1975	1.204	3.935	875	307	6.321
Africa	1974	54	103	411	37	605
	1975	66	69	322	21	478
América Latina	1974	24	74	58	2.511	2.667
	1975	48	65	138	2.379	2.630
Total	1974	1.759	4.133	1.383	2.968	10.243
	1975	2.332	4.224	1.557	2.776	10.889

Fuente: Keesing, [9.3].

internacional ha seguido la dirección centro-periferia y con la creciente internacionalización del comercio mundial por parte de las empresas transnacionales, con sede en los PI.

En cuanto a la estructura de las exportaciones de los PED por áreas, se observa que los productos manufacturados (al excluir los metales ferrosos) pesan más en los flujos con destino a otros PED (21% vs. 12%). (Véase cuadro 4). La participación de los productos primarios en las exportaciones de los PED a los PS y a los PI es similar, aun cuando en el primer caso pesan más los productos primarios de origen agropecuario y en el segundo los de origen mineral, en particular los combustibles. Asimismo, dentro de las exportaciones de manufacturas de los PED a los PS, las de maquinaria y equipo tienen una importancia aun menor que en las destinadas a PI.

Así como los PED no han aprovechado bien el rápido crecimiento de las economías de los PED situados en otras áreas geográficas, en su mayoría tampoco han extraído las ventajas potenciales que ofrece la presencia cre-

ciente de los PS en el intercambio mundial, en especial en lo que se refiere a sus colocaciones de productos manufacturados<sup>29</sup>.

##### 5. La concentración de las exportaciones de manufacturas de los PED

Finalmente conviene anotar que si bien las exportaciones de manufacturas de los PED han crecido rápidamente en las últimas dos décadas se encuentran muy concentradas en pocos países exportadores. Cuatro países asiáticos (en su orden Hong Kong, Taiwan, Corea del Sur y Singapur), responden por más de la mitad de ellas. Al añadir a éstos Brasil, México, Yugoslavia y Argentina se tiene que más de las tres cuartas partes de las exportaciones totales de manufacturas de los PED están concentradas en estos 8 proveedores<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Véase una elaboración de estos puntos en Perry, [13].

<sup>30</sup> Keesing, [9.3].

## D. La especialización en productos básicos. Problemas y perspectivas

### 1. Problemas

#### a. Bajo crecimiento relativo de la demanda

Como se observó, el comercio de productos básicos ha crecido, en términos reales, mucho más lentamente que el de productos manufacturados. Este hecho se ha debido, principalmente, a que la demanda de los PI por ellos se incrementa muy poco de año a año por cuanto la elasticidad-ingreso de la demanda por los productos básicos, en general, disminuye al aumentar el nivel de ingreso hasta acercarse a un valor de cero. Ello se debe a que, a medida que aumenta el ingreso de las familias, éstas gastan una menor proporción en alimentos, vestido, calzado, etc., y eventualmente su consumo de estos bienes 'básicos' se satura<sup>31</sup>.

Este problema central afecta a la mayoría de los productos básicos de origen agropecuario (alimentos, algodón, cuero, etc.), excepto a algunos que utilizan como materias primas en procesos complejos (como por ejemplo, el petróleo y el caucho). No obstante, en estos últimos casos se da con frecuencia una fuerte competencia de productos sintéticos<sup>32</sup>.

Adicionalmente, la demanda de importaciones de los PI por productos básicos crece con lentitud debido a la aplicación de políticas muy proteccionistas a la producción local<sup>33</sup>. De este problema se escapan apenas los llamados 'productos tropicales'; vale decir, aquellos que no se producen en los climas templados de los PI.

Un ejemplo claro del proteccionismo a la producción básica en los PI, lo constituye la Política Agrícola Común (PAC) que aplica la CEE. La PAC fija precios de sustentación a los agricultores de la Comunidad, a los cuales se garantiza la compra preferencial de su producción, mediante el expediente de someter toda importación a gravámenes aduaneros variables que elevan su costo al nivel de los precios de sustentación<sup>34</sup>. El equivalente arancelario de esta política ha sido estimado entre un 20% y un 98%, según los productos, lo cual equivale a una protección efectiva entre 51% y 290%.

Se calcula que el desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias a los productos agropecuarios en las economías de los PI, permitiría a los PED incrementar el valor de sus exportaciones agrícolas totales en un 12%, principalmente con destino a la CEE. América Latina sería en este caso la región mas beneficiada<sup>35</sup>.

El GATT ha intentado con poco éxito la liberalización del comercio de productos agrícolas entre los PI<sup>36</sup>. No parece muy probable que las negociaciones actuales adelanten significativamente en este sentido. En el seno del grupo de Productos Tropicales de las negociaciones de la ronda Tokio, se acordaron algunas rebajas en el marco de los SGP que entraron en vigor en Enero 1 de 1977<sup>37</sup>. Como se señaló atrás, el proteccionismo ha sido menor en estos productos. Se ha estimado que el efecto de las rebajas totales probables sobre las exportaciones agropecuarias de los PED a los PI, será inferior al 1% de su valor<sup>38</sup>.

<sup>31</sup> Esta es la conocida 'ley de Engels'.

<sup>32</sup> La cual también afecta a algunos de los anteriores, como el algodón.

<sup>33</sup> El proteccionismo de los PI a su producción básica no sólo afecta el tamaño de sus mercados para el comercio internacional, sino también su crecimiento, puesto que al manifestarse en la forma de barreras no arancelarias (cuotas de importación, etc.) implica un nivel creciente de protección. Véase cuadro 6, líneas 1.1, 1.2 y 1.3.

<sup>34</sup> Véase por ejemplo, Sampson and Yeats, [14].

<sup>35</sup> Cline et al, [4] e IBRF, [8.1]. Las exportaciones que se incrementarían más, en valores absolutos, serían las de carne y hortalizas en su orden.

<sup>36</sup> En valor absoluto, las exportaciones de productos agrícolas de los PI aumentarían aproximadamente el doble que el de las PED, con la eliminación de las barreras de los PI. Ibid.

<sup>37</sup> Véase FMI, [6].

<sup>38</sup> Cline et al [4], e IBRF, [8.2].



En productos básicos de origen mineral el proteccionismo de los PI ha sido menor que en los productos agropecuarios, y se calcula que su liberalización eventual tendría un efecto muy reducido sobre las exportaciones de los PED<sup>39</sup>.

#### b. Los términos de intercambio y su deterioro

En décadas pasadas se ha observado una tendencia a la sobreproducción de productos básicos en los PED, debido a la dificultad que éstos han tenido en regular su oferta frente al bajo crecimiento de su demanda en el comercio mundial y a su inestabilidad. Como por lo general la demanda por estos productos exhibe una baja elasticidad-precio (su consumo no varía significativamente debido a cambios en los precios, por su calidad de bienes básicos), la tendencia a la superproducción ha implicado niveles muy bajos en los precios y en los ingresos totales de los exportadores. Estos además, venían disminuyendo en términos relativos, como se señaló en el cuadro 1.

El deterioro en los términos de intercambio de los productos básicos que se observó hasta 1970, se ha atribuido adicionalmente al hecho de que su procesamiento ocurre por lo general en los PI y su comercialización está en manos de las empresas transnacionales. De acuerdo con la ya famosa tesis de Prebisch y Singer, en esas circunstancias los PI se apropian de los incrementos en la productividad que ocurren tanto en la producción como, por supuesto, en el procesamiento de los bienes básicos. Como se analizará luego, el procesamiento de productos básicos en los PED ha sido desestimulado por la estructura de la protección arancelaria de los PI. Por demás, en lo que a minería se refiere, hasta hace pocos años las empresas transnacionales se apropiaban, mediante la inversión directa en los PED, del escaso va-

lor agregado nacional que potencialmente podía generarse en las circunstancias descritas.

#### c. Inestabilidad

Los cambios bruscos en la oferta, debidos a la presencia de 'ciclos de inversión'<sup>40</sup> y, en el caso de los productos agropecuarios, a variaciones en las condiciones climatológicas y a las oscilaciones en la demanda de los PI debidas principalmente a sus políticas de protección, se combinan perversamente con la baja elasticidad-precio de la demanda de los productos básicos para producir una gran inestabilidad en sus precios internacionales. Esta inestabilidad no sería tan importante si las exportaciones de productos básicos tuvieran una tendencia de crecimiento rápido o si los países proveedores tuvieran diversificado su portafolio exportador. Es en conjunto con la baja elasticidad-ingreso de la demanda y la dependencia usual del sector externo de los PED en uno o dos productos básicos de exportación<sup>41</sup>, que este fenómeno adquiere su gravedad. Las amplias fluctuaciones de los precios de los productos básicos someten así a las economías de los PED al costo de efectuar ajustes bruscos a la situación volátil de su balanza comercial y tienden a deprimir su tasa de inversión por la incertidumbre que generan<sup>42</sup>.

## 2. Posibles soluciones

#### a. Los acuerdos de productores

Como normalmente no hay un PED que individualmente controle una por-

<sup>40</sup> El conocido 'teorema de la telaraña' tiene su aplicación práctica en los productos básicos.

<sup>41</sup> El ingreso de divisas de la mayoría de los PED depende en 60% o más de 1 ó 2 productos básicos.

<sup>42</sup> Sobre este punto ha habido un amplio debate en la literatura pero, aún los estudios que encuentran una escasa relación global entre la inestabilidad de las balanzas comerciales y el crecimiento, la detectan en el caso de países monoexportadores.

<sup>39</sup> Ibid. y cuadro 6, filas 1.1 y 1.2 vs. 1.3.

ción sustancial de las exportaciones de algún producto básico<sup>43</sup>, la intervención en el mercado, para buscar una mejora en la estabilidad de precios e ingresos y en los términos de intercambio, exige acuerdos de producción entre los principales exportadores. Estos acuerdos requieren, de un lado, provisiones para restringir la oferta total en el mediano plazo y para regular la oferta en el mercado internacional ante variaciones en el nivel global de producción, mediante un manejo adecuado de existencias comunes o individuales. En algunos casos especiales, como petróleo y otros minerales, basta con la regulación de la producción puesto que el producto puede almacenarse 'bajo tierra'.

La experiencia exitosa de la OPEP creó grandes expectativas en los PED sobre la viabilidad de este tipo de acuerdos. No obstante, la reflexión sobre los factores que han facilitado la operación colusiva de la OPEP<sup>44</sup>, indica que dicha viabilidad depende de:

- 1) La elasticidad-precio de corto plazo de la demanda. Entre más baja sea, más conveniente y factible resulta acordar cuotas de producción. Este requisito, como se observó, lo cumple la mayoría de los productos básicos.
- 2) La elasticidad-precio de largo plazo. Si ésta no es baja, ya sea porque el producto no es esencial o porque tienen sustitutos cercanos (como el algodón y el caucho), el aumento inicial en ingresos provocado por un incremento en el precio como consecuencia de la restricción de oferta, puede reducirse por el desplazamiento de la demanda con el correr del tiempo<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Este fue el caso de Brasil en el mercado del café en las primeras décadas del presente siglo. El Brasil practicó intervenciones de mercado unilaterales para defender los precios del grano como consecuencia de las cuales perdió participación en el mercado. Véase Singh, [16].

<sup>44</sup> Véase por ejemplo, Adelman, [1] y Singh, [16].

<sup>45</sup> En el caso de competencia con sintéticos, el efecto de largo plazo de un incremento de precios sobre los ingresos totales puede llegar a ser negativo. Debe notarse que en el caso del petró-

3) La facilidad en controlar la producción. Así como en el caso de los productos de origen mineral e hidrocarburos resulta fácil controlar la producción<sup>46</sup>, y conocer su monto exacto, se da la situación opuesta en el caso de productos agrícolas. 4) El costo del almacenamiento. Muchos productos minerales e hidrocarburos pueden 'almacenarse' bajo tierra sin que por ello se incurra siquiera en un alto costo de desempleo. En el otro extremo, muchos productos agrícolas perecederos no pueden almacenarse a costos razonables (carne, té, etc.). 5) La concentración en la oferta. Si un número reducido de PED no controla una porción significativa de la oferta, resulta muy difícil mantener la disciplina del 'cartel' y negociar los acuerdos. A los exportadores individuales les tentaría la posibilidad de sobrepasar su cuota o exigir cuotas muy altas, para conseguir mayores ingresos, bajo la convicción de que su acción tiene una influencia mínima sobre el resultado del conjunto (i.e. sobre el precio). 6) La elasticidad ingreso de la demanda. Entre más alta sea, más fácil resulta para los productores acordar y observar las cuotas de producción que se requieren para lograr los precios deseados. Como se observó, sin embargo, ella es muy baja para la mayoría de los productos básicos, excepto los que son insumos para procesos industriales complejos. 7) La posibilidad financiera de los proveedores. Entre mejor sea ésta, más se facilita la operación del cartel pues su menor urgencia les permite no caer en la tentación de mejorar su situación de corto plazo al costo de socavar el acuerdo. Como la posición financiera mejora si el cartel tiene éxito, la débil situación inicial de la mayoría de los PED constituiría un obstáculo importante al 'arranque' del acuerdo, pero no a su permanencia, como lo ha de-

leo sus sustitutos se producen a costos mucho mayores, con lo cual se dispuso de un amplio margen para elevar precios sin incurrir en efectos negativos de largo plazo, Adelman, [1].

<sup>46</sup> Sobre todo en vista del proceso de estatización que se ha venido dando en su producción.

mostrado la experiencia de la OPEP. 8) La tendencia autónoma del mercado a largo plazo. Cuando ésta va en dirección de precios reales mayores, como en el caso del petróleo (y quizá de la carne), se facilita la acción colusiva y se desestimulan las acciones en contra por parte de los países consumidores.

Este análisis indica que no es fortuito el hecho de que el primer acuerdo exitoso entre PED exportadores de productos básicos, haya sido el de OPEP. Difícilmente se encuentran otros productos para los cuales se cumplan todas las condiciones mencionadas. Las mayores probabilidades de éxito se encuentran en algunos productos minerales de menor importancia (roca fosfórica, bauxita). Otros las cumplirían en su totalidad pero algunos de los mayores exportadores son PI. Resulta poco probable que estos ingresaran a un acuerdo de productores con los PED. En síntesis, la negociación y operación exitosa de acuerdos de productores exigirá esfuerzos mucho mayores que en el caso del petróleo y, en consecuencia, será poco probable en el futuro inmediato, en especial en lo que respecta a productos de origen agropecuario. Lo anterior no implica que los PED no deban insistir en buscar solución a estos problemas; posiblemente esta sea la línea de conducta mas conveniente a largo plazo.

#### b. Los acuerdos de productores y consumidores

La dificultad de establecer acuerdos de productores y mantener su disciplina lleva, paradójicamente, a buscar el concurso de los países consumidores. Así resulta más fácil hacer cumplir un acuerdo de producción, por cuanto los consumidores deben limitar sus compras según lo acordado<sup>47</sup>. Natural-

<sup>47</sup> Además así es posible saber si se cumple o no el acuerdo. En el caso del café, por ejemplo, no hay dudas sobre las cantidades exportadas pero

mente, los países consumidores que-rrán buscar la estabilización alrededor de un precio menor al que aspiran los productores. En esta forma, al acudir a los países consumidores se puede facilitar la operación de un acuerdo estabilizador, pero disminuyen las probabilidades de manejar los términos de intercambio a través suyo.

La escasa experiencia (acuerdos internacionales del café, cacao, azúcar y estaño)<sup>48</sup> apoya esta conclusión teórica. Los acuerdos parecen haber contribuido a la estabilización; sus efectos resultan menos claros con respecto al nivel obtenido en los precios. La experiencia indica también que el funcionamiento de los convenios depende críticamente de la concentración en las exportaciones. Vale decir, cuando hay pocos productores que controlan una parte sustancial del mercado y están dispuestos a soportar 'costos', perdiendo participación en el mercado a favor de los productores pequeños, a cambio de obtener beneficios como grupo<sup>49</sup>.

#### c. El programa integrado de productos básicos y la indexación

El récord de acuerdo de productores y consumidores de interés para los PED ha sido relativamente pobre: solamente han operado y no en forma permanente, para 4 productos; el país consumidor con el mayor mercado, EE.UU., ha participado solamente en uno de ellos (el de café); el de azúcar ha operado sobre una parte residual del mercado; y, como se observó, no han tenido un efecto claro sobre el nivel de precios. Debido a ello, varios PED resolvieron promover el PIPB,

si sobre el nivel de existencias y de la producción (los países productores se han mentido deliberadamente en cuanto a cifras de inventarios).

<sup>48</sup> Además, ha habido convenios en aceite de oliva y trigo, cuyos exportadores principales son PI, con excepción de la Argentina.

<sup>49</sup> Como ha ocurrido en el caso del café con respecto a Brasil y Colombia.

cuyas características se mencionaron atrás. El énfasis en las últimas discusiones se ha puesto en el establecimiento de un fondo común para financiar el manejo de existencias de 17 productos seleccionados que cubren en conjunto el 38% de las exportaciones totales y el 76% de las de productos básicos de los PED (excluido el petróleo en ambas cifras) y en la indexación al precio promedio de las exportaciones de manufacturas de los PI. La operación del fondo común dependería de los productos más fuertes (en su orden: café, cacao, té, azúcar, algodón, caucho, yute, fibras duras, cobre y estaño).

La viabilidad del PIPB no es aún clara: de un lado, los PI en principio, manifestaron en la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional en París en Junio de 1977<sup>50</sup> su conformidad en el Fondo, aun cuando no concretaron la cuantía de sus aportes financieros, pero no se comprometieron con el PIPB en su totalidad demostrando, más bien su preferencia por negociar acuerdos por productos<sup>51</sup>. De otro lado, y más grave aún, algunos de los exportadores mayores de los productos más 'fuertes' (especialmente de café, incluyendo a Colombia, y azúcar, como por ejemplo los miembros de la Mancomunidad Británica) se han opuesto al Fondo sobre la base de que perderían su poder individual de negociaciones en los acuerdos y mercados respectivos, sin una compensación adecuada. Por demás, el Fondo por sí solo conseguiría como máximo estabilizar precios, pero no elevarlos. Para ello se requiere la operación de acuerdos de productores, o de acuerdos de productores y consumidores para estabilizar los precios alrededor de un nivel alto. De aquí la insistencia en la

'indexación' a los precios de las manufacturas exportadas por los PI, como nivel móvil de referencia para la estabilización deseada. Sobra decir que los PI se han opuesto a este principio.

Finalmente, como se observó atrás, para algunos productos como algodón y caucho, sometidos a la competencia de los sintéticos, el intento de elevar los precios puede ser inconveniente en el largo plazo. En estos casos puede resultar más rentable acometer acciones conjuntas para mejorar la competitividad con los substitutos, mediante incrementos de productividad y acceso no discriminatorio a los mercados.

#### d. Estabilización de ingresos de exportación

Los PI han ofrecido en cambio, facilitar el acceso al financiamiento del FMI para casos de fluctuaciones bruscas en ingresos de exportación. Esta financiación, sin embargo, es eminentemente coyuntural y se puede obtener sólo cuando la situación de balanza de pagos se deteriora; vale decir, no permite estabilizar ingresos por producto, como lo desean los PED, ni apoyar su nivel de precios.

Además, algunos PI han manifestado su disposición a adoptar un mecanismo compensatorio, al estilo del **Stabex**<sup>52</sup>, pactado como parte de la Convención de Lomé entre la CEE y 52 países en desarrollo de Africa, el Caribe y el Pacífico (ACP), en su mayoría antiguas colonias de algunos de los miembros de la Comunidad. El Stabex preve que si los ingresos de exportación<sup>53</sup> de un ACP a la CEE, en alguno de los productos básicos que cubre, disminuye en más de un 7.5% de un año a otro, habrá una transferencia financiera compensatoria. En algunos casos esta transferencia debe

<sup>50</sup> En la llamada Conferencia Norte-Sur, después de haberse opuesto en el seno de las Naciones Unidas.

<sup>51</sup> Es significativo a este respecto la decisión reciente de los EE.UU. de ingresar al acuerdo del estaño.

<sup>52</sup> Sistema para garantizar la estabilización de los ingresos de la exportación de productos básicos de los ACP a la CEE. Véase CEE [3].

<sup>53</sup> Sobre la base del promedio en los últimos años.

reintegrarse, aunque sin intereses, y en otros no. En su forma actual el Stabex tiene dos inconvenientes: de un lado, al basarse en los ingresos nominales, se irá deteriorando con la inflación internacional; de otro, al cubrir sólo algunos mercados y algunos proveedores, tiende a rigidizar los flujos de comercio y a crear discriminaciones entre los PED<sup>54</sup>. Si el mecanismo se especificara en términos reales y se ampliara a todos los mercados de los PI y a todos los proveedores en desarrollo, podría constituir una opción interesante para los PED, aparentemente más viable en el futuro inmediato que las mencionadas en los literales anteriores.

Debe observarse la preferencia de los PI por soluciones que impliquen **transferencias financieras** y que no 'interfieran' con las fuerzas del mercado. Los PED se muestran escépticos de esta orientación ante la experiencia con la ayuda externa. Las transferencias financieras mantienen en alguna medida la discrecionalidad del otorgante y, a través suyo, la posibilidad de interferir en los asuntos internos, manipulándolas políticamente.

#### e. Comercio mutuo y con los PS

Para la mayoría de los productos básicos, la única solución, temporal, al problema del bajo crecimiento de la demanda, estriba en intensificar el comercio mutuo y con los PS. Los mercados de los PED y los PS han venido creciendo más rápidamente que los de los PI y tienen un potencial mayor, por el mismo hecho de su menor nivel de desarrollo actual, y están mucho más lejos de la saturación de modo que la elasticidad-ingreso de su demanda por productos básicos puede ser muy superior a la de los PI.

## E. La esperanza en las exportaciones de manufacturas. Realizaciones y perspectivas

### 1. La esperanza

Ante los problemas que presenta la especialización en productos básicos, y la observación de que en el comercio mundial crecía más rápidamente tanto el volumen como el valor unitario de las exportaciones de manufacturas (hasta 1970, cuadro 1), se postuló que la solución de los problemas que enfrentaba el sector externo de los PED podría encontrarse en la promoción de sus exportaciones de productos manufacturados. Conviene, en consecuencia, revisar la experiencia al respecto en las últimas décadas, sus perspectivas y su relación con el establecimiento de un NOEI.

### 2. Realizaciones y problemas

#### a. Crecimiento y proteccionismo

##### i. Crecimiento

Si bien las exportaciones de manufacturas de los PED han crecido más en volumen que las de productos primarios, como se observó ellas están muy concentradas en 8 países. Tres de ellos (Hong Kong, Taiwan y Singapur) que acaparan en conjunto el 37% del total, son países insulares que albergan una proporción ínfima de la población de los PED.

Adicionalmente, algunas de las manufacturas en que se han especializado los PED sufren la ley de Engels (textiles, confecciones, calzado, etc.) y, aun cuando a pesar de ello las exportaciones de los PED podrían crecer mucho por un tiempo desplazando la producción de los PI, se han enfrentado a un proteccionismo creciente en sus mercados.

<sup>54</sup> Los países de la CEE preferirán importar de los ACP antes que de otros PED, para evitar incurrir en compensaciones.



**CUADRO 6**  
**BARRERAS EN LOS MERCADOS DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS**  
 (para los 11 PI mayores)

	Tasas arancelarias promedio	Barreras no arancelarias % sujeto a restric- ciones cuantitativas	Gravedad
<b>1. Materias primas industriales</b> (minerales y agrícolas)	Muy bajas La mayoría libres	Poco frecuentes, ex- cepto en combustib.	
1.1 Combustibles	0 a 4%	20% — 30%	No muy serias
1.2 Otros minerales	0 a 3%	8% — 10%	No muy serias
1.3 Materias primas agrícolas	0 a 2%	15% — 20%	Frecuentemente se- rias
<b>2. Alimentos procesados</b>			
2.1 Poco procesados	3 a 8%	Muy comunes	Serias
2.2 Muy procesados	6 a 13%	Muy comunes	Serias
<b>3. Textiles y confecciones</b>	15 a 25m	70%	Muy serias y en au- mento
<b>4. Otras manufacturas que ex- portan</b>	11% a 17%	1 a 2%	Poco serias pero en aumento
<b>5. Mayoría de productos indus- triales</b>	7 a 10%	1 a 2%	Poco serias

Fuente: IBRF, [8.1].

ii *Proteccionismo en los PI*

El cuadro 6 indica que las barreras arancelarias y no-arancelarias vigentes en los PI se concentran efectivamente en los productos manufacturados que los PED exportan más, en particular en textiles y confecciones. En 1962 en el seno del GATT, y por presiones de los EE.UU., se suscribió un acuerdo temporal especial sobre textiles de algodón bajo el supuesto objeto de liberalizar en forma 'ordenada' los mercados respectivos. Con el correr del tiempo el acuerdo y sus desarrollos bilaterales se fueron haciendo más restrictivos, especialmente a partir de 1973 con la introducción de cuotas de mayor cobertura al incorporar textiles sintéticos y confecciones, y más permanentes. En el presente año se renegocia la quinta renovación del Acuerdo Multilateral, bajo presiones cada vez más proteccionistas de los PI. Se estima que a mediano plazo el desmantelamiento de las restricciones actuales en textiles y confecciones ten-

dría un efecto mayor sobre las exportaciones de los PED que la liberalización del comercio en todas las demás manufacturas y aún en todos los productos agrícolas<sup>55</sup>.

La alta protección de los PI a su producción nacional o regional (en el caso de la CEE) de productos básicos se ha explicado por razones de 'seguridad nacional' y de distribución de ingresos a favor de los agricultores. El proteccionismo creciente a industrias como las de textiles y confecciones, se ha justificado sobre la base de que sus productos son también de consumo básico y grandes generadores de empleo. Sin embargo, no parece ser que el proteccionismo de los PI frente a los PED se explique simplemente porque los PED se hayan especializado en productos muy 'sensitivos' a su economía. En cuanto al argumento del empleo, un estudio reciente muestra que entre 1962 y 1975 los empleos directos des-

<sup>55</sup> Cline et al, [4] e IBRF, [8.1].

plazados en Alemania por el incremento de importaciones procedentes de los PED fueron 9 veces menos que los desplazados por el aumento de importaciones procedentes de otros PI y 50 veces menos que los desplazados por el cambio tecnológico<sup>56</sup>. Un estudio similar calcula que entre 1964 y 1971 el aumento de importaciones procedentes de PED puede responsabilizarse apenas por el 0.4% del 'turnover' anual en la industria manufacturera de los EE.UU. Asimismo, la Brookings Institution en una investigación para el Departamento de Trabajo de los EE.UU., concluye que la liberación propuesta en las rondas de Tokio apenas desplazaría 1 millón de trabajadores en 10 años (100.000 anuales) en todos los PI, cuando la fuerza de trabajo en su industria manufacturera supera los 65 millones y en el total de sus economías los 300 millones. Además, la liberación generaría al menos 600.000 nuevos empleos en producción para exportación adicional en el mismo período (60.000 anuales), a lo cual habría que sumarle un incremento del mismo orden de magnitud por el aumento global en su ingreso nacional que cabría esperar como consecuencia de la mayor apertura al comercio internacional, de modo que el efecto neto total sobre el empleo podría ser positivo<sup>57</sup>. Ante esta evidencia se argumenta que las exportaciones de los PED desplazan a los trabajadores menos calificados y afectan las industrias localizadas en las áreas más deprimidas. Resulta curioso que esta preocupación social no surgiera ante el formidable impacto del cambio tecnológico y el comercio entre los PI sobre este tipo de trabajadores e industrias en décadas pasadas.

De hecho, la proliferación de barreras no arancelarias en los PI no ha afectado por igual a las exportaciones de los PED y de los otros PI, aún en

los mismos productos. En el caso de los acuerdos textiles las restricciones impuestas son discriminatorias contra los PED, pues no afectan a otros PI excepto al Japón. Asimismo, a medida que algunos PED han comenzado a tener éxito en exportaciones de productos de madera y cuero, en componentes electrónicos etc., han comenzado a aparecer restricciones que antes no existían para el comercio con otros PI. Muchos países europeos han utilizado indebidamente las cláusulas de salvaguardia y de 'daño' al mercado doméstico previstas por el GATT, frente a exportaciones de los PED, pero la utilización de cláusulas similares en el seno de la CEE ha sido casi nula<sup>58</sup>.

Debe concluirse por lo tanto que en el creciente proceso proteccionista de los PI frente a los PED, juegan en forma importante otros factores: la falta de poder de retaliación de los PED y la menor internacionalización de su capital industrial<sup>59</sup>.

#### b. Inestabilidad y términos de intercambio

##### i. Tendencias observadas

Las exportaciones de manufacturas de los PED se han concentrado en productos muy concurridos por el lado de la oferta, y salvo el caso de textiles y confecciones, en los que la comercialización internacional está muy dominada por empresas transnacionales. Por lo tanto se han observado problemas similares a los encontrados en productos básicos, en cuanto a la existencia de bajos márgenes de ganancia, inestabilidad de precios y tendencia a

<sup>58</sup> Respecto de esta discriminación véase, por ejemplo, Tinbergen, [18].

<sup>59</sup> Como observan Shonfiel et al, [15], la inversión extranjera norteamericana se ha concentrado en la última década y media en la industria de otros PI y por tanto la viabilidad de movilizar 'lobbys' internos en los PI a favor de la liberalización del comercio entre los PI es grande. No así con respecto a las exportaciones que provienen de los PED.

<sup>56</sup> Wolter, [20].

<sup>57</sup> Cline et al, [4].

la baja en los precios relativos<sup>60</sup>. Como se observó atrás, entre 1970 y 1975 el deterioro mayor de los términos de intercambio de los PED frente a los de los PI (al exceptuar las exportaciones de petróleo), no se debió a una disminución general en los precios relativos de las exportaciones agropecuarias (que aumentaron frente a las manufacturas), sino posiblemente en los de las manufacturas que exportan los PED frente a las que exportan los PI. Más aún, en la recesión de 1975 los precios absolutos de las exportaciones manufacturadas de los PED disminuyeron, mientras los precios promedio de las exportaciones de manufacturas continuaron aumentando<sup>61</sup>. Mas aún, buena parte de las exportaciones de manufacturas, especialmente de los países asiáticos y México, han consistido en el ensamblaje de productos importados. La contribución al valor agregado nacional y a la balanza de pagos de estas exportaciones es baja. Como con frecuencia parte de este valor agregado se lo apropia la inversión extranjera, el efecto neto es aún menor y se reduce en gran parte a la remuneración al empleo directo. Para algunos, este tipo de especialización es el más conveniente de acuerdo a las ventajas comparativas de los PED (mano de obra barata); para otros representa la explotación internacional del trabajo de los PED al intercambiar bienes con un valor-trabajo muy alto por otros con valor-trabajo muy bajo<sup>62</sup>.

## ii. Relación con las políticas de los PI

Debe observarse que la clase de manufacturas en que se especializan los PED, así como su especialización en productos básicos, no es en cualquier caso el resultado de ventajas comparativas simplemente. La influencia de la

<sup>60</sup> Véase, por ejemplo, Keesing, [9.2].

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Lo que se ha denominado como 'intercambio desigual'.

política arancelaria y de la política de transferencia de tecnología de los PI es también muy influyente.

Los cuadros 6 y 7 indican que los PI protegen arancelariamente su producción en mayor medida cuanto más avanzado es el grado de procesamiento de las materias primas. Así, en forma agregada, las manufacturas tienen una protección nominal, (y especialmente una protección efectiva<sup>63</sup>), muy superior a la de los productos básicos. Tomando como ejemplo, los productos

<sup>63</sup> La protección efectiva a las manufacturas es aproximadamente el doble de la nominal.

CUADRO 7

**BARRERAS ARANCELARIAS EN PAISES INDUSTRIALIZADOS PARA ALGUNOS GRUPOS DE PRODUCTOS SEGUN SU PROCESAMIENTO**

(Para los PI mayores)

Productos	Tasas arancelarias promedio
Mineral de hierro	0
Hierro en bruto	2.4
Láminas de hierro y acero	9.3
Cubiertos, etc.	18.8
Bautixa	0
Oxido de aluminio	3.9
Láminas de aluminio en bruto	5.4
Aluminio 'fuil'	12.8
Caucho	0.1
Llantas de caucho	9.3
Calzado de caucho	16.5
Pieles y cueros	-9.6
Artículos de viaje	13.1
Calzado	16.4
Madera en bruto	0
Madera aserrada, etc.	2.2
Sillas, etc.	11.5
Plywood	16.7
Algodón sin cardar ni peinar	1.1
Algodón cardado y peinado	5.2
Textiles de algodón	8.2
Tejidos de algodón	12.4
Ropa de hombre y niños	23.1
Ropa exterior, Knitted	26.9

Fuente: IBRF, (8.1).

agrícolas se encuentra que la protección nominal a las materias primas oscila entre 0 y 5%, a las materias primas procesadas entre 3% y 8% y a los productos finales entre 6% y 13%. Lo mismo sucede en textiles y confecciones, donde la protección nominal promedio a las segundas es del orden de 25% y llega hasta el 160% para algunos productos.

Asimismo, el auge del 'ensamblaje' en los PED tiene que ver con el hecho de que países como EE.UU. y Alemania han instituido rebajas arancelarias a las importaciones de ensamblajes de sus propios productos.

De otro lado, la dificultad para los PED en desarrollar etapas más avanzadas de procesamiento se deriva en parte de las restricciones a la transferencia de tecnología. Esta ocurre predominantemente en 'paquete' a través de las empresas transnacionales, con lo cual los PED se enfrentan con frecuencia al dilema de no avanzar en ciertos procesos o de permitir que el capital extranjero internalice buena parte de los beneficios potenciales del comercio<sup>64</sup>.

El fenómeno de internalización del comercio mundial a través de las empresas transnacionales (TNC) puede caracterizarse así<sup>65</sup>:

1. Más del 25% de las exportaciones totales de los EE.UU. y del 20% de las de Inglaterra correspondían a fines de la década de los 60 a transacciones intracompañía de los TNC.
2. En 1971 el valor de la producción total de las TNCE fuera de su país sede era superior al valor de las exportaciones mundiales (330 vs. 310

billones de dólares), y sus filiales en el extranjero respondían por cerca de un tercio del comercio mundial.

3. La producción de las TNC está más concentrada que el comercio internacional: más del 50% corresponde a transnacionales norteamericanas<sup>66</sup>.
4. El gran aumento de las TNC en la década de los 60 ocurrió entre PI. En 1960 casi la mitad de la inversión extranjera de los EE.UU. estaba localizada en los PED; en 1971 menos de una cuarta parte.

El crecimiento de las TNC en las últimas décadas corre parejo con el gran aumento del comercio de manufacturas entre los PI. Inicialmente las TNC buscaron explotar los mercados foráneos. Una vez que consolidaron su posición monopolista u oligopolista en ellos, en algunos 'productos o procesos' especiales, les resultó más rentable penetrar otros mercados con base en su especialización 'específica a la empresa'<sup>67</sup>. Así se desarrolla un gran comercio que poco tiene que ver con las ventajas comparativas de los países sino que se basa en 'ventajas comparativas específicas' de las TNC. Muchas de éstas se basan en la explotación de desarrollos tecnológicos muy protegidos por las legislaciones nacionales y los acuerdos internacionales, mientras otros productores más eficientes pueden adquirirlos<sup>68</sup>. En efecto, la teoría de la ventaja comparativa nacional difícilmente permitiría explicar el auge del comercio de manufacturas entre países con dotaciones similares de factores productivos.

<sup>66</sup> Las exportaciones totales de EE.UU. en 1971 fueron inferiores a las de las filiales de sus TNC en el extranjero.

<sup>67</sup> Es más rentable penetrar otro mercado oligopolístico que perturbar el mercado oligopolístico en que la empresa ya se ha consolidado.

<sup>68</sup> Como lo sugiere la teoría del 'ciclo de los productos' de Vernon.

<sup>64</sup> En otras ocasiones los contratos de transferencia de tecnología imponen restricciones comerciales. Véase Valtos [21].

<sup>65</sup> Datos tomados de Shonfield et. al., [15].

### 3. La conexión de los problemas con el origen vigente.

#### a. El proteccionismo discriminatorio de los PI y el GATT

Las negociaciones en el GATT han ocurrido básicamente entre quienes se hacen concesiones recíprocas, lo cual virtualmente ha excluido a los PED. En esas condiciones no es extraño que las menores rebajas hayan ocurrido en productos en los cuales son muy competitivos, ni que se haya mantenido una estructura arancelaria en los PI que desestimula el procesamiento de materias primas en los PED.

En segundo término, el GATT no define con precisión las condiciones en que pueden aplicarse salvaguardias y otras excepciones, ni tiene mecanismos de sanción a la violación de sus normas distintos de la capacidad de retaliación de los países afectados<sup>69</sup>. En países como EE.UU. el Congreso no ha ratificado el Acuerdo, con lo cual se da el caso de promulgar leyes, como la del comercio de 1974, claramente violatorias de un texto. En el seno mismo del GATT se suscribió el Acuerdo Textilero que contradice muchos de sus principios: es discriminatorio, contiene restricciones cuantitativas permanentes, permite crear nuevas barreras sin demostrar la realidad o la amenaza de 'daño grave' a la producción nacional y ni siquiera autoriza a retaliar.

En síntesis, en las negociaciones y en su cumplimiento ha primado la ley del más fuerte y por tanto no resulta extraño que el orden comercial vigente haya discriminado en contra de los PED, pese al contenido declarativo de los acuerdos.

#### b. La transferencia de tecnología

Las restricciones en la transferencia de tecnología están amparadas en la

Convención de París sobre Marcas y Patentes. Por demás, los gobiernos de los PI promueven la inversión extranjera a tiempo que restringen sus mercados domésticos de capitales y no se han preocupado por crear un mercado internacional de capitales de largo plazo de **libre acceso para los PED**. Como se observó, fueron precisamente los desajustes en el orden monetario los que generaron un mercado libre incipiente: el de eurodólares. Por tanto los PED tuvieron que recurrir en el pasado bien a la llamada 'ayuda externa', con todas sus condicionantes, bien al 'paquete' capital y tecnología en la forma de inversión extranjera.

Este problema no parecería tener que ver con el orden vigente, si no fuera por el hecho de que los mercados son creaturas políticas. Como señala Carlos Díaz<sup>70</sup>, ellos no nacen espontánea ni inevitablemente de las necesidades económicas. ¿Qué mercados se permite operar y cuáles no, y en qué condiciones constituye una decisión o un acuerdo político, tácito o expreso? La no liberalización del mercado de capitales y las transferencias tecnológicas, y el apoyo a su flujo conjunto a través de la inversión extranjera, constituye parte del orden vigente tanto como la liberalización del comercio entre los PI.

La asimetría en las condiciones de operación de los mercados puede ilustrarse comparando la actitud ante la movilidad del factor trabajo con la del capital extranjero, como lo hace Carlos Díaz<sup>71</sup>. En primer término, los gobiernos de los PI solicitan arbitramento internacional para los conflictos entre la inversión extranjera y los PED, pero consideran natural que los inmigrantes de los PED se sometan a sus leyes y que en su tratamiento no se consulte a los gobiernos respectivos. En segundo lugar, solicitan un trata-

<sup>69</sup> Véase, Hugo Palacios, el Nuevo Orden Jurídico Internacional, Seminario sobre el Nuevo Orden Internacional, Bogotá Octubre de 1977.

<sup>70</sup> Díaz-Alejandro, [5.1].

<sup>71</sup> Op. cit.



miento no discriminatorio a favor del capital nacional en los PED, ni entre los capitales extranjeros de distintos orígenes, pero en la ley y en la práctica discriminan contra el inmigrante y según su nacionalidad. Asimismo, protestan por las exigencias de algunos PED de que el capital extranjero se repatrie a término fijo, pero empujan a los inmigrantes a sus países de origen. Todo ello cuando, en teoría, pregonan que el libre movimiento de factores productivos, tanto del capital como del trabajo, permitiría reducir las diferencias. Un ejemplo adicional: así como extimulan la inversión extranjera pero restringen el acceso a sus mercados de capitales, restringen la inmigración de trabajadores no calificados pero fomentan la de profesionales. Tinbergen<sup>72</sup> cita un estimativo sobre la magnitud de la apropiación que hacen los PI de la inversión en educación que realizan los PED, a través de la 'fuga de cerebros'; es superior al flujo total de la ayuda externa.

### 3. *Perspectivas*

#### a. *Crecimiento y proteccionismo*

La tasa de crecimiento de las exportaciones de manufacturas de los PED a los PI en las próximas décadas puede ser más baja que en las décadas pasadas debido a tres factores: 1) Las exportaciones de manufacturas de los PED en los rubros de mayor crecimiento en las décadas pasadas, difícilmente pueden crecer a las mismas tasas por cuanto hoy en día ya alcanzan volúmenes y participaciones apreciables en algunos mercados; 2) La tasa de crecimiento anual promedio de los PI probablemente disminuirá en comparación con las de las dos décadas pasadas; 3) Posiblemente se va a dar una menor liberalización de los mercados de los PI que en las décadas pasadas.

Con respecto a este último cabe observarse que si bien subsiste un gran proteccionismo en los PI frente a las exportaciones de manufacturas de los PED, en las décadas pasadas hubo varios movimientos hacia la liberalización que tuvieron efectos significativos sobre las exportaciones de manufacturas de los PED. Resumiendo, fueron ellas: 1) La sexta ronda de negociaciones en el GATT<sup>73</sup>, con base en la cual se produjeron rebajas sustanciales de tarifas entre 1967 y 1972 que si bien favorecieron especialmente el comercio mutuo entre los PI, no dejaron de ser importantes para las exportaciones de los PED; 2) El sorpresivo y fuerte proceso de apertura de la economía Japonesa, especialmente frente a las exportaciones de los PED, después de haber sido el país que había aplicado una política más proteccionista. Esta apertura llevó al Japón a constituirse en el segundo mercado para los PED en pocos años; 3) La liberalización de los EE.UU., Alemania, Holanda y otros PI respecto del ensamblaje en el exterior de sus propios productos; 4) A pesar de todas sus limitaciones, el establecimiento del SGP en la CEE, el Japón y otros PI entre 1971 y 1973; 5) Las preferencias establecidas por la CEE a favor de sus ex-colonias en las Convenciones de Yaoundé y Arusha.

En balance, el efecto de los dos últimos factores sobre el incremento de las exportaciones de manufacturas de los PED a los PI en las dos últimas décadas, puede ser parcialmente compensado por los efectos probables en las dos décadas futuras del establecimiento del SGP en Canadá (1975) y EE.UU. (1976), de un lado, y de la ampliación de las preferencias regionales de la CEE a través de la Convención de Lomé en 1975.

No obstante, los efectos de la liberalización que se obtenga en las rondas

<sup>72</sup> Tinbergen, [18].

<sup>73</sup> Conocida como 'ronda Kennedy'.

Tokio probablemente serán bastante inferiores a los que tuvo la ronda Kennedy. En primer lugar, se estima que las reducciones arancelarias tendrían que ser casi de un 100% para ser comparables a los de la ronda Kennedy<sup>74</sup>. Los mandatos del Congreso de los EE. UU. a su gobierno (Ley de comercio de 1974)<sup>75</sup> y del Consejo de Ministros de la CEE a sus negociadores, son bien restrictivos en este sentido. La propuesta inicial de los EE.UU., así limitada, es la de proceder a reducciones lineares, en la mayoría de los grupos de un 60% del nivel de la tarifa. La de la CEE propone una cierta armonización con reducciones proporcionalmente mayores entre mayor sea la tarifa, y un promedio global equivalente a un 30%. Otras dos propuestas, presentadas por el Japón y Suiza, no son más audaces. Con toda probabilidad resultará un acuerdo de compromiso entre las propuestas de EE.UU. y la CEE, vale decir una rebaja promedio del orden del 40% y una ligera tendencia a la armonización, instrumentadas gradualmente sobre un período de 10 años.

Por demás, las rebajas en los aranceles de textiles y confecciones a pesar de su gran efecto potencial, no tendrán ninguno práctico debido a las rígidas restricciones cuantitativas. Este es un factor de gran importancia, como ya se observó. Las exportaciones de los PED en otros rubros fueron de las más dinámicas en los últimos 25 años. A partir de 1973 se introdujeron restricciones cuantitativas muy fuertes y los convenios se renegocian en 1977 bajo presiones aún más proteccionistas.

En forma general, cabe esperar bien poco de las rondas de Tokio en cuanto

siquiera a frenar la tendencia a la proliberación de las barreras no arancelarias en los PI. Resulta natural que la propensión a liberalizar sea mucho menor después de la recesión de 1975 y de la lenta iniciación de un nuevo ciclo ascendente, que en los años despejados de 1965 a 1967. Esta actitud se manifiesta en la ronda de Tokio por la insistencia de muchos PI en el 'enfoque sectorial' a la 'liberalización', según el ejemplo del sector textiles. Además, mientras el GATT no se complemente con efectivas instituciones jurídicas supranacionales, o su texto se adopte como ley nacional en todos los PI, por más que se precise y restrinja en la letra la utilización de sus cláusulas de excepción, éstas seguirán siendo aplicadas en forma discriminatoria contra los PED que no posean poder relatiatorio suficiente.

Finalmente, aunque los PED han venido actuando con mayor consenso y voz más firme en los foros internacionales, su posición en las rondas de Tokio se encuentra erosionada por dos factores. De un lado, muchos de ellos y la UNCTAD defienden con insistencia el mantener los márgenes de preferencia de los SGP. Como de hecho, éstos han producido más creación que desviación del comercio, y se han aplicado en forma muy restrictiva, a los PED en su conjunto parece que los favorecería más una reducción generalizada, permanente y no discrecional<sup>76</sup>. La discrecionalidad permite a los PI incluir en su SGP preferencialmente rubros en que poseen inversión extranjera significativa en los PED, a más de que pueden utilizarla políticamente<sup>77</sup>. No obstante, cada PED tendrá interés en mantener márgenes en **algunos pro-**

<sup>74</sup> La comparación debe hacerse según las cuocientes:  $\frac{\gamma_F - \gamma_I}{1 + \gamma_I}$  donde:  $\gamma_F$  = tarifa final;  $\gamma_I$  = tarifa inicial.

<sup>75</sup> Máxima reducción igual al 60%, excepto si la tarifa vigente es inferior al 5% en cuyo caso puede eliminarse y ejecutadas sobre un período de 10 años.

<sup>76</sup> Véase Cline et. al, [4], e IBRF, [8.1].

<sup>77</sup> Naturalmente, como las rebajas tarifarias serán parciales, a los PED les conviene insistir posteriormente en que se profundicen los SGP e incluso en que se les compense por la erosión que hayan sufrido sus márgenes. Lo que no parece ser conveniente, en forma global, es que se busque condicionar las rebajas en tarifas a mantener los márgenes de preferencia actuales.

ductos y los estimativos demuestran que a algunos PED, los más pobres, conviene más en forma general mantener los márgenes actuales. Si se comienzan a introducir excepciones a las normas de desgravación a petición de los mismos PED, se fortalecerá la tendencia ya observada de que se terminen exceptuando de las rebajas productos de interés grande para los PED. De otro lado, los ACP firmantes de Lomé presionan a la CEE para que mantenga, como se comprometió, los márgenes de preferencia regional establecidos en la Convención. Si bien ésta presenta en muchos sentidos un progreso en la forma de las relaciones Norte-Sur (en cuanto a su carácter de absoluta no-reciprocidad y el establecimiento de mecanismos novedosos de transferencia, como el ya comentado Stabex), en otros constituye un peligro antecedente para la eventual conformación de bloques comerciales<sup>78</sup> con acentuado sabor neocolonial y provoca escisiones en los intereses de los PED.

Debe observarse que los PED tienen un amplísimo universo por explorar en la exportación de manufacturas a los PI, y, por tanto, es posible que, como lo pregonan los apóstoles de la nueva fe en el 'crecimiento halonado por las exportaciones' ('export-led growth')<sup>79</sup>, la adopción de políticas razonables de comercio exterior permita a los PED un crecimiento substancial de su exportación manufacturada a dichos mercados, aún mayor que en la década pasada, a pesar de los factores mencionados.

Por demás, si los PED logran superar las dificultades establecidas por el flujo restrictivo de la tecnología, principalmente en la forma de inversión extranjera, y penetrar en el transporte

<sup>78</sup> Los países del ASEAN han venido presionando al Japón para que establezca preferencias regionales.

<sup>79</sup> Básicamente un grupo de economistas reunidos alrededor del BIRF.

y la comercialización internacional, hoy dominada por las transnacionales, tendrían en sus propios mercados la mayor posibilidad de crecimiento de sus exportaciones de manufacturas a través del mayor desarrollo de su comercio mutuo. Esta vía se facilitaría si el GATT recogiera las propuestas de algunos PED en el sentido de que se permita a éstos concederse preferencias entre sí sin la inmediata extensión de ellas a los PI mediante la cláusula de Nación Más Favorecida (MFN). Como una opción complementaria, la intensificación de las relaciones comerciales con los PS podría presentar perspectivas de interés a este respecto<sup>80</sup>.

No obstante, un relajamiento en los flujos tecnológicos Norte-Sur parece menos probable que cualquiera otra de las ambiciones de los PED. Ni la convención de París se ha cuestionado, ni los PI dejan de promover la inversión extranjera como canal preferencial de transferencia. En esas circunstancias, resulta crucial que los PED entren a participar en el proceso de generación de tecnología y aprovechen los flujos potenciales más libres procedentes de los PS<sup>81</sup>, entre otras cosas para incrementar su poder de negociación frente a la inversión extranjera y lograr aplicar una política selectiva y adaptiva de transferencia tecnológica.

#### c. Términos de Intercambio y Estabilidad

Los problemas observados a este respecto tenderán a agravarse en cuanto a las manufacturas en las cuales se concentran hoy las exportaciones de los PED. De nuevo, solamente una mayor diversificación de las exportaciones manufacturadas de los PED y de sus mercados, permitirían superar las

<sup>80</sup> Véase Perry, [13].

<sup>81</sup> Ibid.

perspectivas negativas. No obstante, la forma restrictiva como se transfiere la tecnología y la creciente internalización del comercio internacional en las empresas transnacionales, dificulta de nuevo esta opción. ¿Al lograr algunos PED avanzar hacia la exportación de manufacturas con tecnología algo más compleja, no se presentará a breve término una gran concurrencia en la oferta, fuente de la inestabilidad, los bajos márgenes de ganancia y del deterioro de los términos de intercambio?. ¿No se apropiarán en todo caso las empresas transnacionales de buena parte de los beneficios de la creación de este comercio?. Estas consideraciones refuerzan las sugerencias previas.

## F. Conclusiones y consideraciones finales

No se trata de regresar al 'pesimismo exportador' que caracterizó el pensamiento de los economistas latinoamericanos en décadas pasadas, sino de reconocer los factores que dificultan a los PED extraer de la división internacional del trabajo los beneficios a que tendría derecho bajo un NOEI más justo, y de plantear con objetividad la posibilidad de que el orden vigente se transforme con suficiente rapidez, y, en particular, de que se adopten las peticiones de los PED. Las conclusiones de las secciones anteriores en cuanto a estas perspectivas, pueden resumirse así: 1) Los PI han acudido a las mesas de negociación para resolver sus propios problemas y no para buscar un NOEI más justo; 2) Las peticiones de los PED en cuanto al establecimiento de un nuevo orden comercial van en la dirección correcta, pero su viabilidad política en el futuro inmediato parece ser baja. Solamente en la medida en que cambie la correlación de fuerzas entre el Norte y el Sur, puede esperarse una mejora significativa en el orden internacional; 3) Por demás, la efectividad de la adopción eventual del PIPB sería limitada para

resolver los problemas de la especialización de productos básicos y la hipotética, y muy poco probable apertura no discriminatoria de los mercados de los PI a las exportaciones de manufacturas sería insuficiente si no se resuelve el problema central de la existencia de un flujo muy restrictivo de la tecnología. Las perspectivas en este campo son menos halagüeñas; 4) En esta área, como en la puramente comercial, en las condiciones actuales, parece esencial que los PED vuelvan más su atención sobre sus posibilidades propias. Vale decir, sobre el comercio mutuo y la generación y el intercambio de tecnología; 5) La creciente presencia de los PS en las relaciones económicas internacionales abre una opción complementaria a ésta. En particular, los PED podrían encontrar un flujo mucho más libre de la tecnología generada en estos países en muchos campos.

Conviene complementar la anterior con una consideración final. En la década pasada muchos círculos en los PED y en los PI centraron la atención en la ayuda externa como la panacea del desarrollo. Aun cuando los flujos de estos fueron muy inferiores a las metas, los países en desarrollo crecieron a tasas muy superiores a las que se aspiraba, y muchos de ellos resolvieron mediante el manejo de sus políticas internas el 'supuesto' problema estructural —la llamada brecha externa— que justificaba conceptualmente el papel estelar de la ayuda. Por demás, la tal 'ayuda' resultó muy onerosa por sus condicionamientos tecnológicos, económicos y políticos, y provocó con frecuencia problemas indeseables: un relajamiento en los esfuerzos de ahorro interno y exportaciones, la aparición de déficit fiscales crónicos y la creación de un fuerte lazo de dependencia de la inversión pública en las agencias multilaterales de crédito.

En la década presente el comercio internacional ha pasado al centro del

escenario en las polémicas sobre el desarrollo<sup>82</sup>. Si se comete de nuevo el error de otorgarle el carácter de panacea, es bien posible que continuemos retrasando nuestros esfuerzos por el desarrollo. En palabras de Sir Arthur Lewis "...el comercio internacional se convirtió en motor de progreso en el siglo XX, pero no es éste su oficio propio. El motor de crecimiento debe ser el cambio tecnológico, con el comercio internacional como lubricante y no como combustible. La puerta de acceso al cambio tecnológico la abren las revoluciones agrícola e industrial, que dependen una de otra. El comercio internacional no puede sustituir al cambio tecnológico, así que quienes dependen de dicho comercio como de su más alta esperanza están condenados al fracaso. El punto más importante en la agenda del desarrollo es transformar el sector alimentario, crear superávit agrícolas para alimentar la población urbana, y crear con ella la base interna para la industria y los servicios modernos. Si podemos hacer este cambio, tendremos automáticamente un nuevo orden económico internacional<sup>83</sup>.

Ciertamente no podemos continuar esperando que surja de afuera (primero en los flujos de ayuda externa; ahora, en la apertura de los mercados externos) la solución al problema del desarrollo. Esta brotará solamente del propio esfuerzo de los PED. Muchos autores<sup>84</sup>, convencidos de que son las relaciones económicas internacionales las responsables del subdesarrollo (los

países ricos 'subdesarrollan' a los pobres, en frase de André Gunder Frank) han llegado a proponer que los PED se 'aislen' de los PI como única solución al problema del desarrollo. A más de muchos ejemplos históricos, se apoyan en la comparación actual del desarrollo de la República Popular China frente al estancamiento de la India, el Pakistán y la Indonesia<sup>85</sup>. No se requiere a mi juicio, adoptar una actitud tan radical en todos los casos. Pero ciertamente los PED no deben proceder, bajo el orden vigente, a una inserción indiscriminada e 'irrazonada', sino selectiva y planeada, en la economía mundial, y no pueden esperar de un NOEI adoptado por concesión graciosa de los PI, la solución a sus problemas. Solamente un intenso esfuerzo interno y de cooperación en la generación, selección, adaptación e intercambio de la tecnología y en la ampliación de los mercados nacionales, del comercio mutuo, y en la acción conjunta en el campo internacional; vale decir, solamente una estrategia de apoyo en sus propias fuerzas permitirán a los PED salir del subdesarrollo y en consecuencia modificar el orden internacional vigente que discrimina contra ellos. Y no a la inversa.

La viabilidad de estos cambios dependerá normalmente de la superación de las relaciones políticas internas y externas que inhiben el desarrollo tecnológico propio y de los mercados internos, y con esa base, del fortalecimiento de una política internacional común en los PED que les permita incrementar el intercambio comercial y tecnológico mutuo y enfrentar en forma más articulada a las empresas transnacionales y a los PI en las relaciones bilaterales diarias y en las mesas de negociación multilateral.

<sup>82</sup> Estudios como los de Leontieff, [10] y Timbergen, [18], le confieren una importancia secundaria a la ayuda externa, frente a la que le atribuyen a un NOEI y a la adopción de políticas comerciales apropiadas en los PED, para el desarrollo de estos países.

<sup>83</sup> Lewis, [11].

<sup>84</sup> Entre ellos Samir Amin, Franz Fanon, Celso Furtado, etc. Véase Streeten [17], Díaz-Alejandro [5.2].

<sup>85</sup> Algunos economistas neoclásicos concluyen que esta parece ser la única solución viable para países densamente poblados. Véase, por ejemplo, Morawetz, [12].



## BIBLIOGRAFIA

1. Adelman, M.: "The World Oil Cartel: Scarcity, Economics and Politics", *The Quarterly Review of Economics and Business*, Summer 1976.
2. Brookings Institution, editors; Informes Tripartitos de expertos de la CEE, Japón y Norte América, bajo los títulos:
  - 2.1 *Reshaping The International Monetary Order*, 1972.
  - 2.2 *Reassessing North-South Economic Relations*, 1972.
  - 2.3 *World Trade and Domestic Adjustment*, 1973.
  - 2.4 *Toward the Integration of World Agriculture*, 1973.
  - 2.5 *Trade in Primary Commodities: Conflict or Cooperation?*, 1974.
  - 2.6 *Cooperative Approaches to World Energy Problems*, 1974.
  - 2.7 *The World Economy in Transition*, 1975.
  - 2.8 *Economic Prospect and Policies in Industrial Countries*, 1977.
3. CEE, *Lomé Doisier*, 1975.
4. Cline, W. et al: *Multilateral Effects of Tariff Negotiations in the Tokio Round*, mimeo, 1977.
5. Díaz-Alejandro, Carlos:
  - 5.1 "North-South Relations: The Economic Component", en *World Politics and International Economics*; Bergsten, F. y Krause, L., ed., Brookings Institution, 1975.
  - 5.2 *Unshackled or Unhinged? on Delinking North and South*, mimeo, 1976.
6. Fondo Monetario Internacional, *Boletín, Número dedicado al Comercio*, 11 de julio de 1977.
7. GATT:
  - 7.1 *International Trade 1976/1975*, 1977.
  - 7.2 *Perspectivas del Comercio Internacional*, Septiembre 1977.
8. IBRF (Banco Mundial):
  - 8.1 *Trade Liberalization and Export Promotion*, June 1977
  - 8.2 *Tendencias del Comercio y de los Precios de los productos Básicos*, 1977.
  - 8.3 *Prospects for Developing Countries*, 1978-85, November 1977.
9. Keesing, D.:
  - 9.1 *Industrial Countries Manufactured Imports from Developing Countries*, mimeo, May 1976.
  - 9.2 *Manufactured Exports from Developing Countries, Recent Trends and Prospects*; SID Conference, Amsterdam, 1976.
  - 9.3 *Recent Trends in Manufactured and Total Exports from Developing Countries*; mimeo, June 1977.
10. Leontieff, W. et al. *The Future of the World Economy, A United Nations Study*; Oxford University Press, 1977.
11. Lewis A., *La Evolución del Orden Económico Internacional*, Conferencias Janeway, Princeton University, Marzo 1977.
12. Morawetz, D., *Twenty-Five years of Economic Development*, World Bank, 1977.
13. Perry, G., *Relaciones Económicas de Colombia con Países Socialistas, COYUNTURA ECONOMICA, FEDESARROLLO*, Agosto 1977.
14. Sampson G., y Yeats, A. "An evaluation of the Common Agricultural Policy as a Barrier Facing Agricultural Exports to the EEC", *American Journal of Agricultural Economics*, Febrero 1977.
15. Shonfield, A. et al, *International Economic Relations of the Western World*, Oxford University Press, 1976.
16. Singh, Sh., "The International Dialogue on Commodities", *Resources Policy*, June 1976.
17. Streeten, P., "Changing Ideas on Economic Development", Fifth World Congress of Economists, IEA, Japan, September 1977.
18. Tinbergen, J. et al, *The Rio Report: Reshaping the International Order*, Dutton and Co., 1976.
19. UNCTAD:
  - 19.1 *Evolución y Tendencias recientes del Comercio de Manufacturas y Semimanufacturas*, TD/B/C.2/75, Mayo 1977.
  - 19.2 *Programa Integrado para los Productos Básicos*, TD/B/C.1/76, Diciembre 1976.
  - 19.3 *Acuerdos Internacionales sobre Determinados Productos Básicos en un Programa Integrado*, TD/B/C.1/188, Julio 1975.
20. Wolter, F.: "Adjusting to Import from Developing Countries: The Evidence from a Human Capital - Rich Resource Poor Country", *Symposium KIEL*, December 1976.
21. Valtsos C., "Transferencias de Recursos y Preservación de Rentas Monopolísticas", *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. III, No. 2.

**La estrategia  
de desarrollo implícita  
en el acuerdo de Cartagena:**

**¿Una alternativa de desarrollo autónomo para los países del Grupo Andino?**

**Luis Jorge Garay**

# La estrategia de desarrollo implícita en el acuerdo de Cartagena:

¿Una alternativa de desarrollo autónomo para los países del Grupo Andino?

*Luis Jorge Garay*

## A. Introducción

El propósito básico de este ensayo es el de contribuir con un modesto aporte en la tarea de elaborar un marco teórico adecuado para el análisis de la viabilidad de la estrategia de desarrollo implícita en el Acuerdo de Cartagena. El esquema de análisis aquí propuesto está concebido de tal forma que permite captar las principales características específicas de la fase actual del proceso de internacionalización del capital y los mecanismos fundamentales de producción y reproducción del sistema económico a nivel mundial.

La hipótesis central de este ensayo es la de la internacionalización de la categoría rama o sector. En efecto, el proceso actual de producción y circulación del capital dominante se da esencialmente a nivel de sector, no en un espacio nacional sino internacional, en razón del avanzado estado del proceso de concentración y centralización del capital dominante a escala mundial, particularizado y diferenciado según sectores, y de las formas particulares en que se extiende el capitalismo internacionalmente.

De esta forma, se rechazan las categorías producto y firma como elemento esencial de análisis, ya que éste quedaría, así, circunscrito al plano de la circulación de los productos (mercancías), el cual es sólo un momento, aunque importante, del proceso de internacionalización.

No obstante el marco teórico adoptado en este ensayo, el análisis aquí desarrollado adolece de serias limitaciones; se concentra fundamentalmente en la esfera de la producción (con énfasis especial en factores de orden técnico-tecnológico) y de la circulación de productos (en particular en el proceso de "estandarización" de productos en el mercado mundial), dejando de estudiar aspectos importantes como son, por ejemplo, el ciclo internacional de los diferentes tipos de capital y el papel del capital financiero, las formas de valorización del capital, el entrecruzamiento de los capitales en su lucha por la hegemonía del mercado mundial, el estado nacional y la internacionalización de la producción. De otra parte, el análisis es de carácter estrictamente económico.

La necesidad de adoptar un marco teórico apropiado para el análisis, como se pretende en este ensayo, se hace cada vez más imperiosa en presencia de la aguada crisis sufrida recientemente por la teoría económica de la revolución keynesiana en explicar y llegar a proponer medidas que puedan controlar efectivamente fenómenos actuales como la "estagflación" y la creciente inestabilidad de las progresivamente interdependientes economías desarrolladas.

En las tres primeras secciones del trabajo se incluye respectivamente una breve discusión de la estrategia de desarrollo implícita en el Acuerdo de Cartagena, del diagnóstico básico de dicha estrategia y del patrón de desarrollo industrial seguido en el pasado reciente en la subregión. En la cuarta sección se plantean algunos aspectos elementales de la exportación de capital con el fin de disponer de elementos de juicio necesarios para el estudio del papel del capital extranjero en el proceso de integración económica en el Grupo Andino. En la quinta se analizan los principales condicionamientos para la ejecución de la estrategia de desarrollo propuesta en el Pacto Andino. Condicionamientos, éstos, que van desde los más generales, como los impuestos por el esquema de división internacional del trabajo vigente en la economía mundial, hasta los más específicos, como los relacionados con los intereses del capital extranjero por desarrollar un determinado sector industrial en los países andinos. En la sexta se hacen algunas observaciones acerca del llamado proceso de "nacionalización" en países como los del Grupo Andino, con referencia especial al carácter y "real" efectividad del "control nacional" de inversiones con participación de capital extranjero. Finalmente, en la séptima sección se consignan las principales conclusiones obtenidas en éste ensayo.

## B. La programación industrial: Su papel en la estrategia de desarrollo implícita en el Acuerdo de Cartagena

Como es sabido, la estrategia de desarrollo implícita en el Acuerdo de Cartagena plantea como metas fundamentales: el aceleramiento del desarrollo de los países miembros en condiciones de equidad; el incremento de los niveles de ocupación; el mejoramiento de los países miembros desde el punto de vista del comercio exterior; y el mejor aprovechamiento de los progresos tecnológicos<sup>1</sup>. Según la Junta del Acuerdo en su documento **Bases Generales para una Estrategia Subregional de Desarrollo**, se considera como "requisito básico para este nuevo estilo de desarrollo la elevación sustancial de la tasa de crecimiento de la economía que permita y facilite los cambios estructurales. Esta alta tasa deberá sustentarse fundamentalmente en un nuevo modelo de industrialización factible mediante la integración"<sup>2</sup>.

El logro de este requisito implica necesariamente, según la estrategia, que: a) Se le otorgue al sector industrial el papel del sector líder en el desarrollo. b) Se busque la industrialización acelerada mediante un proceso de sustitución ampliada de importaciones de los sectores denominados "dinámicos", de tecnología avanzada en relación a las tecnologías utilizadas en la subregión y en los cuales se pueden alcanzar importantes economías de escala en la producción. c) Se asigne un papel crucial a la inversión extranjera directa en el proceso de industrialización, tanto por la insuficiencia de ahorro interno para la capitalización requerida por el proceso como, y de especial importancia, por la necesidad ineludible para el proceso de los apor-

<sup>1</sup> Artículo 25 del Acuerdo de Cartagena.

<sup>2</sup> Junta Acuerdo de Cartagena, "Bases para una Estrategia Subregional de Desarrollo" 1972, pp. 6-7.

tes tecnológicos del capital extranjero. d) Se facilite la movilización de capitales subregionales para inversión. e) Se busque una armonización mínima de las políticas económicas para que el proceso “no quede librado únicamente a la acción indiscriminada de las fuerzas del mercado”<sup>3</sup>. Así, la Junta del Acuerdo afirma en el documento mencionado anteriormente: “el esquema (propuesto) tendrá por **característica fundamental** la definición de un modelo de desarrollo **no dependiente** que permita reforzar los centros internos de decisión y la postulación de una política científica y tecnológica de inversiones que permita poner a disposición de la Subregión las conquistas del mundo moderno”<sup>4</sup>.

De esta forma, el Acuerdo de Cartagena asigna al mecanismo de la programación industrial, el más novedoso de los mecanismos empleados por los procesos de integración económica llevados a la práctica hasta el momento entre economías de mercado, papel fundamental en la estrategia de industrialización planteada. Mediante la programación industrial los países miembros “se obligan a emprender un proceso de desarrollo industrial para alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos: a) Una mayor expansión, especialización y diversificación de la producción industrial; b) el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles en el área; c) el mejoramiento de la productividad y la utilización eficaz de los factores productivos; d) el aprovechamiento de economías de escala; y e) la distribución equitativa de beneficios”<sup>5</sup>.

Los programas industriales contienen cláusulas que son resultado de **decisiones administrativas** y no de la acción del libre juego de las fuerzas del

mercado. Estas cláusulas se refieren a la determinación de los productos objeto del programa, a la programación conjunta de las nuevas inversiones y la localización de plantas en los países de la subregión, a la organización de las políticas económicas en los aspectos que incidan directamente en el programa. En consecuencia, la estrategia presupone que el proceso de desarrollo industrial permite, mediante la especialización y la racionalización de la producción, ejecutar un proceso de sustitución ampliado de importaciones menos “costoso” que el que se ha venido efectuando individualmente en las últimas décadas en cada uno de los países miembros.

De otra parte, como la estrategia implica una participación esencial de la inversión extranjera en el desarrollo industrial, el Acuerdo adoptó una serie de mecanismos particulares diseñados con el propósito de evitar que el capital extranjero “monopolizara” los beneficios del proceso y los transfiriera al exterior. Estos mecanismos, relacionados con aspectos tales como la participación extranjera en las inversiones, el límite de remesa de utilidades al exterior y el pago de regalías, marcas y patentes, conforman un conjunto de reglas para el tratamiento común al capital extranjero en la subregión y a la transferencia de tecnología, incorporados en la conocida Decisión 24.

Por último, vale la pena señalar que la estrategia implícita en el Acuerdo busca el establecimiento de una unión económica en el largo plazo llegándose así a un régimen de “planificación conjunta” en la subregión<sup>6</sup>.

### C. El diagnóstico sobre las economías de la subregión implícito en la estrategia de desarrollo

El diagnóstico sobre los problemas y las posibilidades del desarrollo de los

<sup>3</sup> Garay, Luis J. y Perry, G., “Algunas Interrogantes sobre las Perspectivas del Grupo Andino”, *Coyuntura Económica*, Bogotá, Octubre de 1976, pp. 258-9.

<sup>4</sup> Junta Acuerdo de Cartagena, *ibid.*, p. 7.

<sup>5</sup> Artículo 32 del Acuerdo de Cartagena.

<sup>6</sup> Artículo 25 del Acuerdo de Cartagena.



países miembros de la subregión implícito en la estrategia de desarrollo propuesta se fundamenta, básicamente, en la concepción cepalina del desarrollo latinoamericano, en la cual se plantea la necesidad del cambio en la estructura de las importaciones como factor indispensable para proseguir el proceso de industrialización de estos países.

Este planteamiento surge de las observaciones hechas por la CEPAL a la teoría tradicional de la división internacional del trabajo y de la proposición de un "nuevo" tipo de "progreso" económico, basado en la diversificación del sistema productivo a través de la llamada "difusión del progreso técnico". Según la CEPAL, el lento ritmo de expansión de las exportaciones y el deterioro de la relación de los precios del intercambio restringe la capacidad de la periferia para incrementar sus ingresos por concepto de exportaciones y esta tendencia se refuerza en razón de la baja elasticidad-precio de la demanda de bienes primarios y el hecho de que "los agentes de la producción de los países industrializados, en vez de transferir hacia la periferia las ganancias del progreso técnico mediante la baja correlativa en los precios, tiendan a absorber esas ganancias y traducirlas en un aumento sostenido de sus ingresos". Para la CEPAL estos factores implican la disparidad de tasas de crecimiento entre los países del centro y de la periferia y el desequilibrio en la balanza de pagos de estos últimos<sup>7</sup>.

En consecuencia, la CEPAL recomienda la reasignación de recursos productivos en la periferia con el propósito de reducir la "dependencia" del exterior y de dar "autonomía" al proceso de ampliación y cambio de la estructura productiva mediante un proceso de desarrollo "hacia adentro" cuya médula central es la industrializa-

ción<sup>8</sup>. Sin embargo, dados los recursos provenientes de las exportaciones, la CEPAL considera necesario reducir el coeficiente de importaciones para dar lugar a más amplias importaciones de bienes de capital requeridos por dicho proceso de industrialización. Así, se llega a la conclusión, como lo hace Prebisch, de que "la sustitución de importaciones es el único camino para corregir los efectos en el crecimiento de la periferia de la disparidad en la elasticidad del comercio internacional"<sup>9</sup>.

De esta manera, la CEPAL llega a la concepción de la estrategia de sustitución de importaciones como elemento esencial de la política de industrialización de América Latina<sup>10</sup>. Sin embargo, la experiencia de la estrategia de sustitución de importaciones en América Latina en el pasado reciente ha llevado a la misma CEPAL a afirmar que "la productividad y la eficiencia general de ese proceso han estado por debajo de lo que podría haberse esperado... el desequilibrio externo se acentuó y aumentó la vulnerabilidad de las economías... conduciendo al decaimiento del ritmo de desarrollo..."<sup>11</sup>. Con base en esta experiencia, la CEPAL identificó las limitaciones de los mercados nacionales y los estrangulamientos externos de cada una de las economías de la periferia como los obstáculos principales al proceso de desarrollo propuesto. Por lo tanto, y con el fin de evitar repetir la experiencia de algunos de los países de América Latina, la CEPAL acudió a la integración económica entre países de la periferia

<sup>7</sup> CEPAL, *El Pensamiento de la CEPAL*, Editorial Universitaria, Santiago, 1969, p. 18.

<sup>8</sup> Garay, Luis J., "Algunos Aspectos Conceptuales, Metodológicos y Empíricos de la Sustitución de Importaciones", *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. VII, número 1, 1975, pp. 45-6.

<sup>9</sup> Prebisch, Raúl, "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries", *American Economic Review*, May 1959, p. 253.

<sup>10</sup> No se incluye un análisis crítico del diagnóstico cepalino porque no corresponde a los principales objetivos de este ensayo.

<sup>11</sup> CEPAL, *ibid.*, p. 176.

como mecanismo indispensable para acelerar su crecimiento económico gracias a “la creación de un mercado regional, el subsecuente aprovechamiento de economías de escala y la coordinación de políticas nacionales de industrialización” (ver sección D).

De lo anterior, resulta claro que la estrategia implícita del Acuerdo de Cartagena está fundamentada en la concepción cepalina del desarrollo considerando que el crecimiento de las economías de la subregión depende del grado en que pueda fomentarse un activo proceso de sustitución de importaciones y que la **unión económica** es el esquema de integración más apropiado para estos países<sup>12</sup>.

Aunque no es propósito de este ensayo el analizar críticamente el diagnóstico hecho por la CEPAL sobre las economías latinoamericanas, vale la pena señalar que dicho diagnóstico es seriamente deficiente ya que la insuficiente comprensión del análisis cepalino sobre el funcionamiento del sistema capitalista mundial —su análisis de la división internacional del trabajo no llega siquiera a trascender los **fundamentos** de la misma, por ejemplo—, lo hace circunscribir única y exclusivamente al plano de la circulación de mercancías, sin contemplar los procesos de producción, circulación y reproducción de los diversos tipos del capital a escala internacional. Así, con base en este diagnóstico no es posible llegar a comprender estrictamente las razones del papel esencial que han ejercido estos países en el pasado, y en especial del que han de ejercer en el futuro, en el desarrollo de la economía mundial.

#### **D. La estrategia implícita y el patrón de desarrollo industrial observado en la subregión**

Con el objeto de llegar a comprender el significado de los cambios en el

patrón de desarrollo industrial observado en el pasado por los países de la subregión conviene hacer una breve descripción de la experiencia de estos países en materia industrial.

Es posible afirmar, como se verá en la sección F, que en razón a la evolución de la división internacional del trabajo se han venido adoptando en los países capitalistas atrasados, políticas tendientes a ajustar sus estructuras socio-económicas a las exigencias imperantes en el seno de la economía mundial. Es bien conocido cómo en los países latinoamericanos a partir de la segunda guerra mundial, en especial ante la configuración de un “nuevo” ordenamiento de la producción y del comercio a escala mundial, se consideró indispensable la adopción de un modelo de desarrollo “hacia adentro”, sustentado en una estrategia de sustitución de importaciones a nivel de cada uno de los mercados individuales, con el fin de incrementar y sustentar la tasa de crecimiento de sus economías, y evitar serios desequilibrios en sus balanzas de pagos, entre otros propósitos.

El proceso de sustitución de importaciones realizado hasta el presente en latinoamérica se ha caracterizado en la literatura sobre el desarrollo económico de estos países, por las siguientes etapas o fases: a) La primera, de selección de las líneas de producción con base en el mercado interno de los bienes de consumo final, que son relativamente los productos de “más fácil sustitución” por razones técnicas de su producción (p.e. bajos coeficientes capital-producto, economías de escala limitadas). b) La segunda, de sustitución de las importaciones de productos intermedios y de bienes semielaborados, en respuesta a las posibilidades que brinda la ampliación del mercado interno<sup>13</sup>. Los requisitos de importa-

<sup>12</sup> CEPAL, *op. cit.*, p. 187.

<sup>13</sup> Tavares, M. C., *Da Substituicao de Importacoes ao Capitalismo Financiero*, Zahas Edit., Rio de Janeiro, 1973, p. 43.

ciones, de capital y de tecnología para la producción doméstica de este tipo de bienes, a pesar de ser mayores que en la etapa anterior, son todavía “moderados” en comparación con los correspondientes a la etapa siguiente. c) La tercera, de sustitución de bienes de capital, que implica un incremento sustancial de los requerimientos de importaciones, de capital y de tecnología.

Así mismo, en la literatura se coincide comúnmente en señalar que la relativa escasez de capital, la reducida dimensión de los mercados internos, la excesiva especialización de las estructuras productivas y la consecuente dependencia de importaciones, el muy limitado desarrollo tecnológico, la fragilidad de la balanza de pagos, la acentuada desigualdad en la distribución de los ingresos de estos países, han sido, entre otras, las principales causas del estrangulamiento, en mayor o menor grado, según el caso, del proceso de sustitución de importaciones. De esta forma se busca explicar por qué solamente algunos países de la subregión han alcanzado avances en la segunda etapa del proceso, pero enfrentados cada vez con mayores dificultades para continuarlos<sup>14</sup>.

Como se desprende del último párrafo de la sección anterior (C), esta caracterización del proceso de sustitución de importaciones en latinoamérica adolece de serias deficiencias, entre otras porque el marco teórico de análisis en ella implícito, no permite tener en cuenta las características y la importancia de los principales condicionamientos, diferenciados y particularizados según sectores, impuestos por la economía mundial en el desarrollo de países atrasados. Esta observación queda ampliamente ilustrada en la sección F del presente ensayo.

Por otra parte, es posible afirmar que, en general, la mayoría de los paí-

ses del área han logrado sustituir importaciones de bienes de consumo final mediante su producción interna, en especial de productos ya “estandarizados” en los mercados de los países capitalistas avanzados, con la participación, en buena medida, de capital y de tecnología extranjera. Algunos de ellos han avanzado en la producción de bienes de industrias intermedias “livianas” y en la sustitución de importaciones de otros bienes intermedios pero ya no por medio de su producción interna sino especialmente mediante el ensamblaje —“proceso de armaduría”— de sus partes, piezas y componentes. Esta tendencia ha sido reforzada en los últimos años como consecuencia de la estrategia de “plataforma de exportaciones” seguida por las empresas multinacionales<sup>15</sup>, consistente en establecer subsidiarias en los países del tercer mundo, en particular aquellos países con mano de obra “barata” y donde existan incentivos especiales como por ejemplo, concesiones tributarias del tipo “drawback”, para realizar etapas de ensamblaje y armaduría, y lograr, así, una integración transnacional de sus actividades productivas que les permitan alcanzar una mayor tasa de ganancia.

De esta forma, el proceso de sustitución de importaciones en estos países ha sufrido un agotamiento relativamente rápido con el agravante de que la dependencia en importaciones de bienes intermedios y de capital y en tecnología antes de haberse reducido, parece haberse acentuado. Un estudio reciente sobre el Grupo Andino realizado por Lynn Mytelka<sup>16</sup>, muestra que una vez una firma ha licenciado su tecnología, existe una probabilidad

<sup>15</sup> Muller, Ronald, “The Global Corporation and Private-Sector Transformation: Instability and the Public Sector Lag”, en Gunnemann, J.P. (ed), *The Nation-State and Transnational Corporation in Conflict*, Praeger Publishers, 1975, p. 96.

<sup>16</sup> Mytelka, Lynn, “Transnational Relations and Regional Regulation: Technology Dependence and Andean Integration”, mimeo, 1976.

<sup>14</sup> CEPAL, *El pensamiento de la CEPAL*, Editorial Universitaria, Santiago, 1969, p. 176.

muy alta de que continúe importando tecnología en el futuro y de que esté condicionada por la firma matriz en la selección de equipo y de insumos especializados, entre otras razones, porque, en general, la mayoría de las firmas que han licenciado tecnología no adelantan actividades de investigación y desarrollo y las pocas que si lo hacen se concentran básicamente en actividades de investigación para la adaptación del producto a los gustos y necesidades del mercado local y **no** para la innovación del proceso productivo. Este es un resultado inevitable, al menos en sectores de tecnología compleja no "estandarizada", en presencia del avanzado proceso de oligopolización a escala mundial de la tecnología en estos sectores.

De otra parte, es de anotar que la adopción de restrictivas políticas proteccionistas por parte de los gobiernos de la mayoría de los países latinoamericanos en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones a nivel de cada mercado individual, trajo, entre otras, las siguientes consecuencias: a) favoreció la multiplicidad indiscriminada de inversiones similares en plantas de tamaño insuficiente, lo que condujo a apreciables niveles de ineficiencia en los sectores industriales sustituidos; b) permitió la obtención de ganancias mono u oligopólicas a pesar de las relativamente reducidas escalas de producción; c) posibilitó, en consecuencia, ganancias monopólicas a las casas matrices con subsidiarias en estos países, incrementadas, más aún, por las "extraganancias" que las transacciones intrafirma permiten (por medio de los precios de transferencia, de los pagos por asistencia técnica, por ejemplo); d) reforzó la tendencia al agotamiento del proceso de sustitución ante las restricciones impuestas por la escasa disponibilidad de recursos internos en relación con la cuantía de capital e importaciones requerida durante el proceso; e) promovió, en especial, la sustitución de bienes de

consumo final, con la crucial participación del capital extranjero, en particular en industrias de bienes de consumo duradero, y favoreció la instalación por parte de empresas multinacionales, de procesos de ensamblaje en estos países.

Como se destacó en la sección C, la estrategia de la integración en consideración surge como respuesta a la experiencia observada por el proceso de sustitución de importaciones en cada uno de los países individualmente con la creencia de que, al disponer de un mercado "ampliado", al adoptar unas normas comunes de asociación con el capital extranjero y al alcanzar una armonización mínima de las políticas económicas de los países miembros, no sólo sería posible contrarrestar los obstáculos y restricciones que habían estrangulado el proceso en cada país, y evitar los elevados costos y las "negativas" consecuencias del mismo, en términos de dependencia del exterior sino que, por el contrario, se lograría un desarrollo autónomo, relativamente eficiente, aún en la última etapa del proceso de sustitución.

Una vez descrito el patrón de desarrollo industrial seguido por los países del área en el pasado reciente, resultan evidentes las principales innovaciones propuestas en el esquema de industrialización de la estrategia implícita en el Acuerdo de Cartagena. En efecto, la estrategia propugna, entre otros, por: a) Un proceso de sustitución a nivel subregional y no a nivel de cada mercado individual; b) una programación conjunta de los sectores industriales escogidos mediante la coordinación de las políticas sectoriales de los gobiernos de los países miembros con el propósito de alcanzar la especialización y racionalización de la producción en la subregión; c) una participación crucial del capital extranjero pero sujeta a unas normas restrictivas comunes en la subregión; d) un desarrollo subregional mediante la sustitución de impor-

taciones de sectores industriales "dinámicos" que no han podido ser desarrollados en cada país miembro individualmente.

### E. Aspectos elementales de la exportación de capital

Antes de hacer un breve análisis acerca de las posibilidades y de los condicionamientos de los países del Grupo Andino para llevar a cabo el tipo de desarrollo propuesto en la estrategia implícita en el Acuerdo de Cartagena, resulta conveniente describir, al menos superficialmente, algunas de las características básicas del fenómeno exportación de capital para así poder delimitar el análisis en ciertos aspectos de especial importancia.

#### 1. Exportación de capital: Definición

Se entiende por exportación de capital la exportación de valor que está destinado a la producción de beneficios en el exterior ya sea porque el capital fluya tanto para producir intereses como para producir ganancia. En el primer caso se distinguen los empréstitos gubernamentales y en el segundo, las exportaciones de capital industrial, comercial o bancario<sup>17</sup>.

#### 2. Algunas razones básicas sobre la necesidad de exportación de capital

Diferentes escuelas del pensamiento económico aceptan, en términos generales, que una de las razones básicas, sino la más importante, para la exportación de capital es la diversidad de tasas de ganancia; la exportación de capital es el medio para la compensación de dichas tasas. Así, la exportación de capital presupone, entre otras cosas, una sobreproducción relativa de capital en los países exportadores como consecuencia de la expansión de

la producción capitalista, con el progreso técnico, el rápido crecimiento de la productividad del trabajo, y el consiguiente aceleramiento de la acumulación de capital<sup>18</sup>.

Existen, sin embargo, otros móviles que agudizan esta necesidad como es por ejemplo, la agravación de la competencia de los países exportadores de capital por la posesión de los mercados de venta, mercados de materia prima y esferas de inversión de capital.

#### 3. La concentración y centralización del capital

Dada la conversión constante de la ganancia en capital en el sistema de producción capitalista, se produce un doble efecto impulsor mutuo entre la acumulación de capital y el desarrollo del régimen capitalista. Es así como la acumulación genera nueva acumulación. Ahora bien, al aumentar la riqueza que opera como capital, aumenta su concentración en manos de los capitalistas individuales y la base de la producción en una mayor escala. De esta forma, la acumulación actúa, por una parte, como proceso de concentración en el sentido de aumentar la riqueza en manos de los capitalistas, y por otra, como factor de rechazo entre estos capitales independientes entre sí y en mutua competencia. Por lo tanto, la concentración de capital se concibe como el crecimiento del capital mediante la capitalización del excedente producido por el mismo en manos de los capitalistas individuales.

Por otra parte, la dispersión del capital global en muchos capitales individuales y el rechazo mutuo entre los capitales en competencia, resultan contrarrestados por la fuerza de atrac-

<sup>17</sup> Hilferding, Rudolf, *El Capital Financiero*, Edición Revolucionaria, México, 1973, p. 353.

<sup>18</sup> Entre otros autores: Hilferding, R., *ib. id.*, pp. 354-5; Lenin V.I., *El Imperialismo Fase Superior del Capitalismo*, Edic. Lenguas Extranjeras, Pekin, 1975, pp. 77-8; Bujarin, N., *La Economía Mundial y el Imperialismo*, Ruedo Ibérico, 1969, p. 88; Caves, R., "International Corporations: The Industrial Economics of Foreign Investment", *Economica*, february, 1971, p. 3.



ción de los mismos. Esta atracción no tiene que ver con la misma acumulación sino con una redistribución de los capitales ya existentes consistente en la expropiación de unos capitalistas por otros. Este nuevo proceso, diferente a la acumulación y concentración, radica en la reunión de diversos capitales individuales en uno solo, en su centralización, y complementa la acumulación al permitir a los capitalistas extender su escala de operaciones. La concentración y centralización del capital llevan necesariamente a la sustitución de la libre competencia por la competencia oligopolística; la lucha de los conglomerados reemplaza a la de las empresas individuales del sistema de competencia perfecta<sup>19</sup>.

Una de las razones fundamentales para este aglutinamiento de capitales radica en la necesidad de reducir los obstáculos para la nivelación de las tasas de ganancias entre diferentes actividades productivas surgidas por la elevación apreciable de la densidad de capital fijo y de tecnología requeridas; y por la creciente dificultad para transferirlo entre actividades, como consecuencia de la naturaleza de desarrollo técnico de la producción capitalista.

#### 4. La exportación de capital y la división internacional del trabajo

El comprender la importancia relativa que ha tenido la exportación de capital en las diferentes fases de la evolución de la división internacional del trabajo permite alcanzar un mejor entendimiento del papel actual de la misma en la economía mundial. Como es conocido, los productos primarios representaron la mayor parte del comercio internacional desde mediados

del siglo XIX hasta prácticamente la primera guerra mundial. Durante esta época, la rápida expansión del comercio internacional permitió el incremento de la tasa de capitalización de los países europeos. Así, el efecto del comercio internacional como fuente de crecimiento de las economías europeas operó a través del comercio de productos primarios en dicho período. En efecto, entre los años 1870 y 1915, el 70% de las importaciones totales de Europa, el 66% de los Estados Unidos y el 30% de las de Inglaterra estaba compuesto por materias primas y alimentos<sup>20</sup>.

Más aún, a pesar de la pérdida en participación en el total de la producción mundial de la producción primaria y de la correlativa ganancia en participación de la producción manufacturera, el comercio mundial conservó básicamente su misma composición hasta la segunda guerra mundial. En esa época Inglaterra jugó papel decisivo en la circulación internacional de capital. En 1914, el 45% de las inversiones extranjeras eran británicas. Sin embargo, a partir de finales de la segunda guerra empiezan a sentirse los efectos de la profundización del desarrollo tecnológico, de la transformación de las estructuras productivas y de la composición de la demanda de los países europeos avanzados y de los Estados Unidos como resultado, entre otros, de la estrategia de desarrollo industrial adoptada por estos a finales del siglo pasado con el fin de reducir la brecha que los separaba de Inglaterra, en la estructura del comercio internacional. Es así como los alimentos y materias primas reducen su participación en el comercio mundial total del 66% en 1930 al 33% (aproximadamente) en 1970, mientras las exportaciones de manufacturas elevaron su participación del 37% en 1930 al 41%

<sup>19</sup> Marx, Karl, *Capital: A Critical Analysis of Capitalist Production*, Vol. I, International Publishers Co., 1972, pp. 625-627; Hilferding, R., *op. cit.*, pp. 216-9; Lenin, V.I., *ib. id.*, pp. 111-2; Bujarin, N., *ibid.*, pp. 109-10.

<sup>20</sup> Ferrer, Aldo, "América Latina y los Países Capitalistas Desarrollados: Una perspectiva del Modelo Centro-Periferia", *El Trimestre Económico*, Vol. XLII, México, 1975, pp. 1012-14.

en 1950 y al 65% en 1970. Asimismo, se reflejan nuevas tendencias en los vínculos externos de las economías; el intercambio comercial entre los países desarrollados pasó del 64% al 77% entre 1948 y 1970. En ese mismo período las importaciones de los países avanzados procedentes de los países en desarrollo declinaron del 31% al 18% del total de sus importaciones.

El movimiento internacional de capitales privados en los últimos 30 años registra las mismas tendencias. En 1930, el 50% de las inversiones de capital privado extranjero estaban localizadas en Asia, Africa y América Latina y la mayor parte de las mismas se concentraba en la producción de productos primarios y en la infraestructura físico-comercial necesaria para la expansión de dicha producción. En 1970 el 80% de estas inversiones se localizaba dentro de los países desarrollados y el 60% de éstas, excluyendo las inversiones en extracción y refinación del petróleo, se refería a la industria manufacturera y se concentraba especialmente en las industrias "dinámicas"<sup>21</sup>. Además, la inversión extranjera directa representa actualmente el 75% de los flujos internacionales de capital de los países capitalistas avanzados comparado con menos del 10% en 1914.

El apreciable ritmo de crecimiento de la exportación de capital durante las dos últimas décadas, en particular de la inversión extranjera directa a través de las empresas multinacionales, ha conducido a que estas empresas participen con el 20% del total de la producción mundial excluyendo las economías centralmente planificadas; su producción ha crecido recientemente a una tasa anual del 10% mientras la de la producción mundial ha sido del orden del 5%; en 1971, el valor de los activos líquidos de las empresas multinacionales duplicaba al monto total de las reservas mundiales de oro

y de divisas; en ese mismo año, de las 99 empresas o países mayores, en términos del valor de ventas o del producto nacional bruto respectivamente, 39 fueron empresas<sup>22</sup>. Más aún, las empresas multinacionales americanas, por ejemplo, han llegado a captar más del 70% de las exportaciones de los Estados Unidos y cerca del 40% de sus importaciones<sup>23</sup>. Esta posición dominante de las empresas multinacionales en la economía mundial ha sido posible gracias, entre otras razones, a las innovaciones tecnológicas e institucionales que tuvieron lugar en los países capitalistas desarrollados a partir de la segunda guerra mundial.

La expansión del intercambio de manufacturas y el sustancial crecimiento de la exportación de capital entre los países capitalistas desarrollados, y el surgimiento de la empresa multinacional como la institución económica más poderosa, configuran un nuevo sistema de división internacional del trabajo, que sustituye al sistema tradicional vigente prácticamente hasta 1930. Esta nueva división del trabajo opera básicamente dentro de las industrias "dinámicas" en las que el desarrollo tecnológico juega un papel decisivo.

#### 4. Elementos básicos de la fase actual de la exportación de capital

##### a. La Empresa Multinacional: Características Fundamentales

Como se puede notar de lo anterior, la empresa multinacional se ha constituido en la expresión esencial de la exportación de capital en la economía capitalista mundial. Se entiende, aquí, por empresa multinacional, la empresa que posee y controla medios de pro-

<sup>21</sup> Ferrer, Aldo, *ib. id.*, pp. 1032-5.

<sup>22</sup> Dunning, John H., "The Distinctive Nature of the Multinational Enterprises", en Dunning, H. J. (ed), *Economic Analysis and the Multinational Enterprise*, George Allen & Unwin Ltd., 1974, p. 13.

<sup>23</sup> Muller, R., *ib. id.*, p. 86.

ducción (en general), en más de un país<sup>24</sup>. La empresa multinacional surge fundamentalmente en la etapa de la competencia oligopólica del sistema capitalista mundial como respuesta, entre otras cosas, a la necesidad de ampliación del capital a escala mundial, a la internacionalización de los sectores industriales tecnológicamente avanzados y a la necesidad de captar mercados para acelerar al máximo posible la circulación de mercancías a nivel internacional<sup>25</sup>. Todo esto con el propósito de atenuar o contrarrestar la tendencia decreciente de la tasa de ganancias a medida que se amplía la acumulación —reproducción del capital— y de alcanzar una tasa de acumulación deseable. Es de anotar que estos dos aspectos están íntimamente ligados entre sí.

Antes de seguir adelante resulta conveniente hacer unos breves comentarios acerca de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, en particular a la luz de la actual estructura de competencia en el sistema capitalista mundial. Es conocido que ciertas escuelas económicas coinciden, aunque por razones diferentes, en que en un sistema de perfecta competencia a medida que se incrementa el capital constante con relación al capital variable, para una escuela, y para la otra, con un incremento gradual del capital respecto al trabajo empleado, existe una tendencia decreciente de la tasa de ganancias. Para la primera escuela esta tendencia es una expresión característica del sistema de producción capitalista, en el sentido de que las mismas leyes de producción y acumulación llevan consigo un decrecimiento relativo del capital variable (invertido en trabajo vivo) y la ganancia, acompañados por un aumento absoluto de ambos. Este doble efecto es

posible bajo un crecimiento del capital total a un ritmo más rápido que el de la caída de la tasa de ganancia. Para la otra escuela, la productividad marginal del capital disminuye a medida que el capital aumenta con relación al trabajo empleado (la ley de los rendimientos decrecientes generalizados) siendo, por lo tanto, acompañada de un aumento de la productividad marginal del trabajo. Así, la tendencia decreciente de las ganancias implica una tendencia creciente de los salarios relativos.

Aunque la discusión teórica de esta ley rebasa los objetivos de este ensayo, debe señalarse que dicha ley implica, al llegar a un cierto punto, un obstáculo para el desarrollo del capitalismo mismo, que debe ser superado en un momento dado tan efectivamente como sea posible. Es así como existen medios alternativos para contrarrestarla, tales como el aumento de la jornada de trabajo y la intensificación del mismo; el abaratamiento de los elementos del capital constante (capital fijo, materias primas), ya que el mismo proceso que incrementa la masa de capital constante con relación al variable reduce el valor de sus elementos como resultado del aumento de la productividad del trabajo, como sería el caso de una innovación técnica en la producción; el comercio exterior que permite abaratar, en parte al menos, algunos de los elementos del capital constante (p. e. materias primas) y de los bienes de consumo necesarios adquiridos con el capital variable.

Ahora bien, los medios para contrarrestar la tendencia decreciente de la tasa de ganancias son de carácter contradictorio ya que permiten atenuar dicha tendencia por un lapso de tiempo hasta que ésta vuelva a resurgir imponiendo límites relativamente más restrictivos, según el caso, para su ataque. Uno de los medios a que se hará referencia especial en este ensayo, con las limitaciones que ello implica como

<sup>24</sup> Dunning, John H., "The Multinational Enterprises: The Background", en Dunning, J. H. (ed), *The Multinational Enterprise*, Allen & Unwin Ltd., 1971, pp. 16-7.

<sup>25</sup> Palloix, Charles, *Las Firmas Multinacionales y el Proceso de Internacionalización, Siglo XXI*, Editores, S.A., 1975, p. 88.

se mencionó en la introducción, es el de la innovación técnica, debido entre otras razones a su importancia en el desarrollo del capitalismo contemporáneo.

Dada la afirmación común a la luz de diversos enfoques teóricos, de que la tendencia general de la caída de la tasa de ganancias en un sistema de competencia perfecta puede no contrarrestarse durante un período de tiempo, si, *ceteris paribus*, el ritmo de incremento del capital constante con relación al variable (relación capital-trabajo empleado) es apreciablemente mayor que el ritmo de avance en el conocimiento técnico, vale la pena hacer un breve comentario sobre el papel general de la innovación técnica en los diferentes tipos de competencia.

En un sistema de competencia perfecta la innovación técnica, antes de que sea generalmente usada, permite al capitalista individual que la emplea, mediante la utilización de mejores métodos, realizar la mayor productividad del trabajo con base en precios de sus productos inferiores a los de sus competidores pero superiores a sus valores individuales, obteniendo, así, una ganancia extraordinaria, temporal. Dicha tasa de ganancia bajará al promedio general cuando tal innovación técnica sea generalmente utilizada por sus competidores. En el caso del monopolio "puro" el capitalista individual "hace" los precios en el sentido de que puede y elige relativamente los precios que ha de cobrar, dentro de ciertos límites que le hacen provechoso producir, y no "capta" los precios como en el caso de la competencia perfecta. Así mismo, el monopolio "puro" busca con el manejo propio de sus precios (hacia arriba o hacia abajo) la mejora de su nivel de ganancia, mientras que en la competencia oligopólica, el movimiento de los precios por parte de una empresa individual estará, muy probablemente, coordinado con las otras empresas competidoras, en par-

ticular en los movimientos hacia abajo, para evitar que una guerra mutua de precios signifique pérdidas relativas para todos.

De otra parte, en el monopolio "puro", a diferencia de la competencia perfecta, las innovaciones técnicas introducidas no son respuesta a las presiones de la competencia sino, más bien, el medio para alcanzar la maximización de su tasa de ganancia a nivel de la empresa en su conjunto. Esto puede implicar un ritmo de innovación técnicas más lento con relación al que se esperaría en otros casos. Adicionalmente, los medios utilizados por el monopolio "puro" para maximizar su tasa de ganancia conllevan efectos conflictivos y contradictorios ya que éstos tienden a acentuar las dificultades para realizar el excedente producido. Esto está ligado con la tendencia a mediano y largo plazo de la caída de la tasa de ganancia. Es de anotar que, dadas las características del monopolio "puro", la ausencia de competencia en precios debilita relativamente, y en principio, la tendencia de la caída de la tasa de ganancia con relación al sistema de competencia perfecta, pero, a su vez, conlleva al agravamiento de otros obstáculos relacionados como es el de la realización. En el caso de la competencia oligopólica, las empresas disponen además de la política de precios mencionada arriba, de otras armas para competir como son la distribución y cautivación de mercados, la diferenciación de productos y la innovación técnica. Armas, necesarias éstas, en razón a la relativa presión existente entre los competidores.

De esta forma, en la competencia oligopólica, caso intermedio, las empresas tienden a innovar la técnica de producción, y a ejercer una apreciable influencia sobre el mercado mediante el establecimiento de una diferenciación entre sus productos y los de sus competidores como medios para superar las presiones de la competencia y,

así, buscar la maximización de su tasa de ganancia y contrarrestar la tendencia decreciente de ésta última.

De lo anterior resulta claro como la empresa multinacional busca contrarrestar dicha tendencia, y maximizar tanto su tasa de ganancia como de acumulación, no sólo mediante la innovación técnica y la diferenciación de sus productos, sino también por la distribución de mercados que le permita reducir sus costos de producción, a través de una apropiada división internacional del trabajo en el seno de la misma empresa. Así, la empresa multinacional busca, con la exportación del capital, la especialización en la producción y en el comercio intrafirma que le permitan alcanzar los objetivos mencionados.

La empresa multinacional se distingue especialmente de las demás en que: a) a través de una misma unidad de control se transfieren internacionalmente capital líquido, insumos, maquinaria y equipo, "know-how" etc.; y b) los recursos así transferidos entre países no son efectivamente comerciados ya que estas transferencias no envuelven en general transacciones de mercado. Aún en el caso de que las transacciones intrafirma involucren "aparentes" operaciones de mercado (por ejemplo, los registros de importación de maquinaria adquirida por subsidiarias de sus respectivas casas matrices), éstas responden básicamente a las condiciones mono u oligopólicas de la empresa multinacional ya que tales operaciones no están sujetas al estricto "control" (p. e. precios de bienes sustitutos) de mercado mismo.

Por último, se puede afirmar que existen dos formas básicas de expansión de estas empresas internacionalmente, a saber: i) La extensión horizontal seguida por aquellas firmas multinacionales que sólo pueden alcanzar la maximización de sus beneficios y/o de su tasa de acumulación a través de

la producción en mercados externos de los mismos productos producidos por sus casas matrices. Este puede ser el caso, por ejemplo, de empresas con productos diferenciados en presencia de restricciones al comercio internacional de los mismos. ii) La expansión vertical sea tanto con el objeto de controlar fuentes de abastecimiento de materias primas e insumos intermedios a costos relativamente bajos, necesarios para la producción de la empresa (esta expansión es conocida como integración vertical hacia atrás), como con el propósito de reducir la incertidumbre de la competencia oligopólica y de proteger su mercado, mediante la producción en mercados externos (integración vertical hacia adelante)<sup>26</sup>.

b. Algunas teorías sobre la inversión extranjera directa

Además de las razones básicas de la exportación de capital esbozadas en la sección anterior, es necesario hacer una breve mención de otras que han sido consideradas por las teorías más conocidas de la economía ortodoxa como "explicativas" de la inversión extranjera. Estas teorías pueden clasificarse, en términos generales, así: i) La teoría de los movimientos internacionales de capital que busca explicar el comportamiento tanto de las inversiones en portafolio como de las directas en términos de las diferencias en tasas de retorno en activos. La principal crítica a esta teoría es que ella no explica adecuadamente las diferencias en el comportamiento observado por estos dos tipos de inversión en el pasado<sup>27</sup>. ii) La teoría de la imperfecta transferencia internacional de "know-how"

<sup>26</sup> Bujarin, N., *op. cit.*, pp. 111-2, Dunning, H. J. (1971), *ibid.*, pp. 22-3; Poulantzas, Nicos, *Les Classes Sociales dans le Capitalisme Aujourd'hui*, Editions Du Sevil, 1974, p. 65; Robertson, David, "Summary of Discussion", en Dunning, J. H. (ed, 1971), p. 339.

<sup>27</sup> Hymer, Stephen, "The International Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment", Ph. D. diss., Massachusetts Institute of Technology, 1960, pp. 17-22.



que considera la posesión mono u oligopólica de "know-how" como condición suficiente para producir en nuevos mercados<sup>28</sup>. Sin embargo, esta no es una condición necesaria para producir en el extranjero puesto que, en algunos casos, la exportación y los acuerdos de licencia pueden ser medios adecuados para extraer la renta mono u oligopólica. iii) La teoría del ciclo del producto que pretende explicar el proceso de innovación-difusión de un producto en términos de la tecnología (p.e. intensidad de capital, economías de escala) de producción del mismo y de factores tales como la demanda en países extranjeros, aranceles, costos de transporte, etc.<sup>29</sup>. No obstante haber logrado una "aceptación" relativa para el análisis micro de ciertos productos, esta teoría no puede ser estrictamente utilizada en el estudio de la inversión extranjera, ya que su énfasis está centrado exclusivamente en el ciclo del producto y no en la dinámica del crecimiento internacional del sector. iv) La teoría de la estructura industrial sugiere que el principal motivo de la inversión extranjera es el de eliminar, en lo posible, la competencia en mercados externos. Una característica de esta teoría es la de brindar solo algunos elementos de la "racionalidad" de ciertas firmas en industrias particulares sin intentar definir las condiciones necesarias o suficientes para invertir en el extranjero<sup>30</sup>. v) La teoría de áreas monetarias, la cual busca explicar el comportamiento de la inversión extranjera directa por el hecho de que el mundo está dividido en diferentes áreas monetarias. Así llega a establecer que el sesgo en la evaluación del riesgo en el cambio exterior es el factor determinante de la dirección del flujo (entre países) de la inversión

extranjera<sup>31</sup>. Es claro que esta teoría, así planteada, no puede explicar por ejemplo, por qué ocurren frecuentemente inversiones cruzadas entre países en una misma industria. La interpretación no parece apuntar entonces al núcleo de la inversión extranjera.

Adicionalmente, el debate teórico actual sobre los determinantes de la inversión extranjera directa se ha centrado especialmente en la controversia entre la teoría neoclásica de la firma —maximización de beneficios— e hipótesis alternativas como la "behaviorista" y la de maximización del crecimiento.

c) Hacia una interpretación del proceso de internacionalización del capital

Es de anotar que el proceso de incesante acumulación y reproducción del capital a través de "trusts" y conglomerados ha llegado a traspasar los ámbitos "nacionales" para adopar como escenario al sistema capitalista mundial en su conjunto. La libre competencia se ha sustituido por la competencia oligopólica en la que cada oligopolio busca alcanzar la hegemonía del mercado mundial. Se produce, de esta forma, la lucha entre los diferentes capitales dominantes (norteamericanos, europeos, japoneses) por lograr la hegemonía en el sistema capitalista.

Ahora bien, la fase actual del proceso de internacionalización del capital, en presencia del avanzado proceso de oligopolización del capital y de la tecnología en los sectores de "punta" de las economías capitalistas desarrolladas, se caracteriza fundamentalmente por la búsqueda de la igualación de las tasas de ganancia entre sectores y de la obtención de un mínimo ritmo de acumulación sectorial sostenido. En consecuencia, la lucha entre capitales do-

28 Kindleberger, Ch. P., *American Business Abroad*, New Haven: Yale University Press, 1969.

29 Vernon, Raymond, "International Investment and International Trade in the Product Cycle", *Quarterly Journal of Economics*, 1970, pp. 190-207.

30 Caves, Richard, *ibid.*, pp. 2-18.

31 Aliber, Robert Z., "A Theory of Direct Foreign Investment", en Kindleberger, Ch. P. (ed.) *The International Corporation: A Symposium*, The M. I. T. Press, 1970, pp. 17-34.

minantes es concretada de una manera particular y diferenciada en la competencia por la dominación en cada uno de los sectores "claves" para el desarrollo de las economías capitalistas desarrolladas. Característica, ésta, como una expresión más de la ley de desarrollo desigual y combinado; por ejemplo, la posición competitiva relativamente dominante del capital y de la tecnología norteamericana en la industria aeroespacial del mundo capitalista no es la misma que en la industria automotriz, en donde el capital y la tecnología europeos, y en menor medida el japonés, ocupan una posición equiparable a la norteamericana.

De esta breve descripción, resulta evidente que el enfoque de las principales, o al menos de las más conocidas teorías ortodoxas de la inversión extranjera directa, excepción hecha a la teoría de áreas monetarias, es de carácter microeconómico porque sitúan el fenómeno internacionalización tanto a nivel producto-teoría del ciclo del producto —como a nivel empresa— teoría de la estructura industrial, descartando, así, el análisis a nivel de ramo o industria. El análisis queda entonces circunscrito esencialmente al plano de la circulación de los productos, el cual es solo un momento, aunque importante, de proceso de internacionalización. De ahí que el estudio de la inversión extranjera deba trascender el enfoque microeconómico para adoptar un marco de referencia que permita analizar simultáneamente y como un todo, los procesos de producción, circulación y reproducción del capital a escala internacional. De esta forma, la categoría rama o sector industrial se constituye como uno de los elementos esenciales del análisis de los fundamentos del proceso de internacionalización del sistema capitalista contemporáneo<sup>32</sup>.

Este breve análisis preliminar, que ha sido incluido aquí sin ser el pro-

pósito de este ensayo, permite disponer de elementos de juicio básicos para el estudio del papel del capital extranjero en el proceso de integración económica en el Grupo Andino.

d) La ley del desarrollo desigual y la división internacional del trabajo

Aunque este ensayo no persigue analizar detenidamente la relación existente entre la ley del desarrollo desigual y la división internacional del trabajo, conviene hacer al menos una breve mención al respecto, ya que la argumentación de la siguiente sección se fundamenta, en parte, en los efectos de la ley del desarrollo desigual entre ramas o sectores productivos de los países capitalistas desarrollados sobre el patrón de especialización, y la producción y el comercio de los otros países del sistema capitalista.

Dado que en el sistema capitalista competitivo el intercambio de mercancías no se efectúa según el valor - trabajo que los determina, ya que todo "progreso" en una rama o sector productivo particular (expresado en una mayor composición orgánica del capital y una mayor tasa de acumulación que las correspondientes al promedio de la economía) implicaría una menor tasa de ganancias que la de las ramas o sectores "regresivos" y, por tanto, iría en contra de todo progreso en términos de productividad y acumulación del sistema en su conjunto produciéndose así la destrucción del mismo, sino por los precios de producción (precio natural o precio necesario, para los clásicos) que incluyen la parte correspondiente a la tasa generalizada de ganancia alcanzada mediante la competencia entre los capitales individuales; la masa de ganancia en cada rama es proporcional a la acumulación respectiva de capital, acentuándose, en consecuencia, la desigualdad del desarrollo entre ramas o sectores productivos del sistema. De esta forma, la existencia, en un momento dado, de ramas o sectores productivos atrasados o "regresi-

<sup>32</sup> Palloix, Ch., *ibid.*, p. 15.

vos” con respecto al promedio, que jalan hacia abajo el nivel promedio de acumulación y de composición orgánica de la economía impone limitaciones al proceso de reproducción de la correspondiente economía en su conjunto.

Así, resulta evidente una de las características contradictorias del sistema capitalista; por un lado, las ramas o sectores avanzados (o dinámicos, como se han denominado aquí) requieren para su desarrollo del intercambio “desigual” con los sectores relativamente atrasados de la economía, beneficiándose de las transferencias que estos últimos les brindan a través del intercambio según los precios de producción y no por los valores-trabajo en ellos incluidos, y por otro, la existencia de sectores “regresivos” impone límites al proceso de reproducción y por ende, obstaculiza, en un momento determinado, el desarrollo de la economía en su conjunto. Entendida en esta forma la ley del desarrollo desigual entre ramas o sectores en el sistema capitalista, es claro que los países capitalistas avanzados requieren para desarrollar el proceso de reproducción, de la transferencia a los países atrasados, por ejemplo, de los sectores “regresivos” que en un momento dado imponen trabas al crecimiento de sus economías. Es el caso de la industria textil en Japón, por ejemplo, que fue una de las industrias “líderes” para el “despegue” de la economía japonesa pero que en la actualidad el Estado busca “transferir” a otros países. Por esta razón, en la siguiente sección se concede al estado actual de desarrollo de las ramas o sectores en los países avanzados un especial papel en términos de los condicionamientos impuestos “desde fuera” para la implementación de una estrategia de “industrialización” en países atrasados, como los andinos.

En efecto, en este ensayo se considera que aquellas ramas o sectores productivos que se hayan convertido en “regresivos” para las economías capi-

talistas avanzados, son los “candidatos” prioritarios para ser transferidos a los países atrasados. Esto no quiere decir, sin embargo, que: i) Los conflictos y contradicciones que necesariamente surgen en las economías desarrolladas en relación con los intereses tanto políticos como económicos de estos sectores, no impidan, al menos por un cierto tiempo, su transferencia masiva al exterior. A manera de ejemplo se puede mencionar cómo el Estado norteamericano no ha decidido resolver definitivamente la reasignación de los recursos, en particular de la mano de obra, de sectores “empobrecidos” como el del cuero y calzado de Massachussets. Hasta el presente se ha adoptado la política de protección de dicho sector a través de medidas preferentemente restrictivas a la importación de bienes competitivos provenientes del exterior, en especial de países atrasados, aun cuando existe un relativo concenso en diversos círculos en la actualidad, entre ellos el de académicos del comercio exterior (p.e. Bhagwati), en que sería más benéfico para los Estados Unidos el adoptar una liberalización del comercio de tales productos acompañada de transferencias distributivas (lump-sumtransfers) a los recursos vinculados a estos sectores por concepto del costo privado en el ajuste de la reasignación de estos recursos a actividades alternativas, cubiertas por el Estado mismo que la política proteccionista hasta ahora seguida. ii) Además, pueden existir otras ramas o sectores productivos, y más corrientemente etapas o procesos productivos de dichas ramas como son, por ejemplo, los procesos básicos de transformación de materias primas, los procesos de ensamblaje y armadura, diferentes a las ramas claramente “regresivas”, cuya transferencia al exterior de los países avanzados sea benéfica al capital dominante. Esto, como se verá en la sección F, en razón, por ejemplo, de la estructura de competencia en el sector a escala internacional, de su dependencia en materias primas básicas

no producidas en los países desarrollados, del "bajo" costo de la mano de obra en los países atrasados.

A pesar de excepciones como las mencionadas en el párrafo anterior, el patrón general de transferencia de ramas o sectores al exterior de los países avanzados está enmarcado esencialmente en la ley del desarrollo desigual entre ramas o sectores y entre naciones. En consecuencia, la ley del desarrollo desigual entre ramas o sectores en el seno de los países capitalistas avanzados condiciona, en una instancia de acción propia, específica, el patrón de producción de los otros países del sistema capitalista, y por lo tanto, constituye uno de los determinantes básicos del esquema de división internacional del trabajo.

Como se puede notar, el análisis aquí incluido sobre la ley del desarrollo desigual se aplica estrictamente solo al caso del sistema capitalista competitivo "puro". Sin embargo, a pesar de que la ley valor-trabajo no es válida en casos de competencia imperfecta, es posible afirmar, aunque sin el rigor teórico deseable, que en situaciones de competencia imperfecta existen también "transferencias" entre sectores o ramas, de diferentes magnitudes en general a las correspondientes a la competencia perfecta, que dependen, entre otros, de la estructura de competencia y de las composiciones orgánicas, y de distribución del capital entre las diferentes ramas o sectores de la economía. Dichas "transferencias" posibilitan y reproducen la desigualdad del desarrollo entre ramas o sectores productivos del sistema. Así, en este ensayo se sostiene que el sistema capitalista mismo, cualquiera sea la etapa o fase de su evolución, reproduce la desigualdad del desarrollo entre ramas o sectores pero que esta característica del sistema no implica la invariabilidad contextual de la ley del desarrollo desigual entre ramas o sectores productivos para las diferentes etapas del capitalismo.

De otra parte, dado el avanzado estado del proceso de concentración y centralización del capital dominante a escala mundial, particularizado y diferenciado según sectores, y las formas particulares en que se extiende el capitalismo internacionalmente, la transferencia al exterior (periferia) de ramas o sectores "regresivos" para las economías capitalistas avanzadas no se hace actualmente, en general, bajo condiciones de competencia perfecta. Esta característica es especialmente aplicable a aquellos sectores que llegaron a ser, en un pasado relativamente reciente, "dinámicos" para las economías desarrolladas. De ahí que la argumentación de la sección siguiente se concentre básicamente en el caso de sectores de estructura oligopólica internacionalmente.

Por último, aunque no se desea analizar los efectos "reales" en el desarrollo de los países atrasados de una política de industrialización sustentada en la implantación de sectores que han sido "dinámicos" en el pasado para las economías avanzadas, resulta conveniente señalar, a diferencia de lo que se ha pretendido defender en cierta literatura de desarrollo económico, que el solo hecho de establecer en países atrasados sectores "dinámicos" que ya se han convertido en relativamente "regresivos" para las economías desarrolladas, no disminuye, per se, la "brecha" que separa a estos dos tipos de países, si bien incide sobre las características y condiciones específicas de su desarrollo. Por el contrario, esta brecha puede continuar agravándose, como en efecto lo parece demostrar la experiencia reciente de algunos países latinoamericanos.

#### **F. Principales condicionamientos para la implementación de la estrategia de desarrollo propuesta en el Pacto Andino**

Como se señaló en la sección B, uno de los principales objetivos de la estra-

tegia implícita en el Acuerdo de Cartagena es el de reducir la "dependencia" del exterior y dar autonomía al proceso de desarrollo de la subregión mediante un esquema de integración en el cual la creciente coordinación y armonización de las políticas y planes de desarrollo de los países miembros juegue un papel crucial. Planteados así, los objetivos del Acuerdo, resulta conveniente formular algunas hipótesis sobre la naturaleza e importancia de ciertos problemas y condicionamientos para la ejecución e implementación de la estrategia de desarrollo propuesta en el Pacto Andino y sobre las posibilidades de "éxito" de este proyecto de carácter "nacionalista", en los países de la subregión andina.

Es indudable que el análisis de la evolución de la división internacional del trabajo es un requisito para llegar a comprender tanto el papel básico que han desempeñado estos países en el pasado como el que habrán de representar en el futuro en la economía mundial<sup>33</sup>. La actual estructura de la división internacional del trabajo y su evolución, constituyen un marco de referencia fundamental mediante el cual es posible preveer los principales condicionamientos que impone la economía mundial a la realización en los países del área de un proyecto de desarrollo como el propuesto en el Acuerdo de Cartagena. Los cambios en la estructura de la división internacional del trabajo, en particular en la fase actual del proceso de internacionalización del capital, responden básicamente a las necesidades de ampliación, reproducción y circulación incesante de los capitales oligopólicos dominantes a escala internacional y constituyen un reflejo del estado de la pugna entre estos capitales por alcanzar la hegemonía en el mercado mundial. De esta forma, no sólo se determinan las características específicas del esquema de acumulación del ca-

pital en las áreas capitalistas desarrolladas, sino que se concreta también de una manera particular el papel que en él ejercen las otras áreas del sistema capitalista<sup>34</sup>. Así, se establecen una serie de condicionamientos fundamentales en el patrón de desarrollo a seguir en países de las áreas capitalistas atrasadas.

De otra parte, en el capitalismo contemporáneo la estructura de la división internacional del trabajo corresponde básicamente a la integración del trabajo al interior de las empresas multinacionales dominantes a escala mundial. Un determinado esquema de división internacional del trabajo no sólo implica un patrón específico de especialización de la producción entre países (o más apropiadamente, entre áreas de países) sino que también condiciona, y es condicionado a su vez, por las políticas económicas adoptadas en los países (o áreas) de una manera particular. Así, por ejemplo, si cada una de las áreas capitalistas desarrolladas se propusiera, en razón de sus intereses y necesidades, alcanzar un esquema relativamente "autárquico" para sus economías, haciendo énfasis especial en la ejecución de estrictas políticas que restringen las importaciones, ello implicaría que las otras áreas de países, al menos aquellas especializadas en la exportación de productos agrícolas y de algunas materias primas destinadas a los países desarrollados, se verían abocadas tarde o temprano a serios desequilibrios deficitarios en sus balanzas de pagos, teniendo, por lo tanto, que recurrir a medidas de control tanto de su comercio internacional como en su sistema cambiario, encaminadas a corregir tales desequilibrios. Si esta situación perdura durante un período de tiempo razonable, se producirían, ceteris paribus, importantes reasignaciones de recursos productivos entre actividades que se traducirían en cambios en el patrón de producción a escala mundial.

<sup>33</sup> Bujarín, N., *La Economía Mundial y el Imperialismo*, Ruedo Ibérico, 1969, pp. 12-13; Poulantzas, N., *ibid.*, p. 255-72.

<sup>34</sup> Poulantzas, N., *op. cit.*, p. 52.



Otros podrían ser los impactos y consecuencias, al menos en un mediano plazo, de este hipotético esquema de producción propuesto por las áreas desarrolladas, si existieran las condiciones necesarias para que en dichos países se utilizaran políticas alternativas a las restriccionistas del comercio, como sería el caso, por ejemplo, si se buscara el desarrollo agrícola en las áreas capitalistas avanzadas con base únicamente, sin la imposición de trabas al comercio de estos productos, en medidas tendientes a aumentar sus productividades actuales a niveles competitivos internacionalmente. Ahora bien, es importante anotar que bajo un determinado esquema internacional de producción algunos de los gobiernos de los países del sistema capitalista poseen, al menos en un momento dado, una autonomía relativa para la adopción de políticas económicas alternativas. Esta autonomía relativa reside fundamentalmente en la posición política y económica ejercida por estos países en el conjunto de la economía mundial.

Lo anterior puede ilustrarse siguiendo nuestro hipotético ejemplo. En efecto, las áreas capitalistas desarrolladas pueden, con base en su innegable poder político y económico en el sistema capitalista mundial, propugnar por el mencionado esquema internacional de producción, ya sea por razones de dificultades en sus balanzas de pagos o por consideraciones estratégicas de dependencia de sus economías del exterior, por ejemplo. En el primer caso, lo más probable es que los gobiernos de dichos países se vean en la necesidad de adoptar políticas restriccionistas a su comercio internacional (el carácter y grado de estas restricciones variará en cada país según la gravedad de las dificultades en sus respectivas balanzas) mientras que, en el otro caso no resultaría nada extraño que se utilizaran preferentemente políticas económicas alternativas, como se aludió anteriormente. En el caso particular

de que en todas las áreas capitalistas desarrolladas se hubieran adoptado estrictas políticas restriccionistas, se producirán, tarde o temprano, efectos desestabilizadores en las balanzas de pagos de los otros países del sistema, como se señaló arriba. Sin embargo, aquellos países especializados en la exportación de bienes agrícolas e insumos primarios no producibles ni sustituíbles en las economías desarrolladas pero requeridos necesariamente por estas últimas no sólo no sufrirían dificultades en sus balanzas, a pesar de las políticas utilizadas en los países avanzados, sino que además en ellos, a diferencia de los otros países especializados en la exportación de bienes destinados a las áreas capitalistas desarrolladas, no se tendrían que adoptar por esta razón, políticas restrictivas a su comercio internacional, ni estarían sujetos a tan "fuertes" presiones externas conducentes a cambiar su patrón interno de producción. No obstante su autonomía relativa, estos países, al igual que los otros países capitalistas atrasados, están condicionados por el esquema de acumulación y reproducción del capital impuesto por el capital dominante a escala internacional.

A pesar de la exagerada simplificación del ejemplo, entre otras razones por no dar cuenta de las necesidades específicas de los diferentes sectores o grupos del capital dominante ni de las fundamentales pugnas existentes entre las áreas capitalistas desarrolladas por alcanzar una posición hegemónica en la etapa actual del proceso de internacionalización del sistema capitalista mundial, se ilustran algunos de los aspectos básicos que caracterizan un esquema de división internacional del trabajo. A manera de resumen merecen destacarse los siguientes:

a) La división internacional del trabajo responde fundamentalmente a las necesidades de una incesante ampliación y de un creciente ritmo de circulación del capital a escala mundial. De

esta forma, los países capitalistas desarrollados desempeñan un papel político y económico dominante para la transformación del esquema de especialización internacional en la producción y en la circulación.

b) A pesar de que los gobiernos de los países capitalistas desarrollados poseen una autonomía relativa en la adopción de políticas económicas, esta autonomía está condicionada tanto por las necesidades e intereses del capital oligopólico como por las condiciones político-económicas imperantes en un momento dado. Por esta razón, a un esquema particular de especialización pueden corresponder no solamente diferentes políticas económicas, en y entre países avanzados sino también diversas consecuencias en el patrón de producción de cada uno de ellos.

c) Los efectos de las políticas adoptadas por los gobiernos de los países desarrollados sobre las economías de los otros países del sistema capitalista dependen tanto de la naturaleza de tales políticas como de las principales características socio-económicas de cada uno de estos últimos países. En efecto, las políticas, en especial las referentes al comercio internacional, necesarias para adecuar las economías atrasadas al esquema internacional de producción y comercio propuesto pueden variar entre países. Así, aquellos países que no sufran "fuertes" presiones externas, o que puedan contrarrestarlas adecuadamente, para transformar sus respectivos patrones de producción, podrán gozar de una autonomía relativa para la adopción de políticas alternativas en un rango más o menos restringido, según el caso. En los demás, se han de adoptar ineludiblemente políticas económicas "correlativas" a las seguidas en los países capitalistas desarrolladas.

En consecuencia, un esquema dado de especialización internacional de la producción lleva consigo, usualmente,

políticas económicas y efectos en el patrón de producción y de comercio específicos, diferenciados, según países del sistema capitalista. La unidad de estos factores determina en última instancia un esquema particular de división internacional del trabajo. Por lo anterior, es claro que el esquema de división internacional del trabajo imperante en el mundo capitalista condiciona hasta cierto punto y de una cierta forma la implementación de un esquema de desarrollo en los países atrasados. Aunque no es propósito de este ensayo estudiar las perspectivas de la división internacional del trabajo en un futuro próximo, es de anotar que mientras los países capitalistas desarrollados busquen un mayor autoabastecimiento de bienes agrícolas, como lo prevén algunos de los modelos sobre el futuro de la economía mundial, y adopten políticas cada vez más proteccionistas, como es la tendencia actual después de la reciente experiencia de relativa liberalización del comercio mundial, más apropiada serán relativamente las condiciones externas generales para llevar a cabo una estrategia de sustitución de importaciones en países atrasados como los andinos.

Ahora bien, además de los condicionamientos impuestos por el conjunto de la economía mundial, los cuales sólo actúan en una instancia global determinada, para la ejecución e implementación de una estrategia de desarrollo como la implícita en el Acuerdo de Cartagena, existen otros, interrelacionados, más directos y quizás definitivos, que merecen ser analizados. Estos son, entre otros, los inherentes a las políticas macro-económicas y sectoriales adoptadas por los gobiernos de los países miembros, a las características socioeconómicas de estos países, a los intereses tanto estatales como privadas vinculados en estas economías, a los intereses del capital extranjero en desarrollar industrias en tales países, particularmente industrias oligopólicas a nivel internacional. En

este ensayo se hará referencia especial a aspectos relacionados con la participación del capital extranjero en el proceso de integración subregional andino y, en particular, en los programas sectoriales de desarrollo industrial, mecanismo esencial de la estrategia de desarrollo en consideración.

1. El diseño de la estrategia presupone, evidentemente, la adopción común por parte de los gobiernos de los países miembros de lineamientos básicos en sus políticas de desarrollo, tanto a nivel macroeconómico como a nivel sectorial, coherentes con la estrategia de desarrollo planteada para la subregión. Sin embargo, la experiencia observada durante los últimos años en el Grupo Andino ha demostrado que no han existido las condiciones políticas y económicas necesarias para llegar a adoptar una estrategia común en la subregión. A manera de ilustración vale la pena hacer mención del agudo conflicto surgido entre aquellas políticas económicas adoptadas por los actuales gobiernos de Colombia y de Chile, siendo este último todavía miembro del Grupo, que dan un mayor énfasis relativo al libre juego de las fuerzas de mercado, y aquellas que propugnan por una mayor ingerencia de la planeación estatal y subregional en la localización de los recursos productivos del área, como lo implica la estrategia implícita del Acuerdo, adoptada por el gobierno del Perú, por ejemplo<sup>35</sup>. Este conflicto fue de tal índole que significó el retiro de Chile del Pacto Andino y la aprobación del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena el año pasado. Ahora bien, aún si existiera el consenso político necesario entre los gobiernos de los países miembros, es indispensable indagar sobre los otros condicionamientos importantes para la ejecución de un esquema de desarrollo en los países de la subregión como el que

pregona la estrategia implícita en el Acuerdo de Cartagena.

2. Anteriormente se había resalta-do que la estrategia implícita en el Acuerdo plantea como indispensable una armonización mínima de las políticas de desarrollo de los gobiernos de los países miembros. Es así cómo la aprobación conjunta de programas sectoriales de desarrollo industrial requiere necesariamente la coordinación de las políticas sectoriales de los gobiernos de los países del área. De esta forma, **no** es posible aprobar programas sectoriales si no se logran acuerdos conciliatorios mínimos sobre los aspectos básicos de cada programa, como por ejemplo: el marco prioritario de desarrollo intrasectorial de la industria a programar, la composición de asignaciones, la estructura del arancel a las importaciones de los productos programados provenientes de terceros países, el esquema de liberación al comercio intrasubregional de los productos objeto del programa.

El carácter seriamente restrictivo de estas condiciones, acentuado por el hecho de que dos gobiernos miembros, los de Colombia y Chile, hubieran adoptado políticas económicas conflictivas con la política de desarrollo formulada en la estrategia común propuesta, llevó a los países miembros a adoptar el año pasado el mecanismo de programación parcial (esto es, la modalidad de programación industrial que obliga la participación de un mínimo número de países, pero **no** de todos los países miembros en cada programa), contenido en el Protocolo Adicional del Acuerdo, con el fin de dar la mayor viabilidad posible a la negociación de los programas sectoriales. Sin embargo, a pesar de que se logre la requerida coordinación respecto a los objetivos básicos de las políticas sectoriales entre los gobiernos de la subregión, existen otros condicionamientos importantes, tanto al interior de las economías de la subregión como del sistema capitalista mundial, para la

<sup>35</sup> Para un análisis más detallado se puede consultar a: Garay, Luis J. y Perry, G., *ibid.*, pp. 255-72.

aprobación y ejecución de los programas sectoriales de desarrollo industrial, que merecen ser estudiados.

3. La existencia previa de inversiones en industrias a ser programadas en la subregión introduce, en algunos casos, serias restricciones al proceso de negociación de los programas sectoriales de desarrollo industrial. Los gobiernos miembros en su afán por defender intereses tanto estatales como privados vinculados a sus respectivas economías, en especial de aquellos sectores que verían “peligrar” sus inversiones en razón a la posible competencia subregional, o que consideren que la adopción de un programa sectorial limitaría sus posibilidades de expansión y desarrollo, o, en caso extremo, la renuncia a la producción de bienes ya establecida por no haberle sido asignada esa línea de producción en el programa sectorial al país donde está localizada su inversión —por ejemplo— asumen posiciones de negociación conflictivas entre sí, que entran y dilatan el proceso de aprobación de los programas propuestos por la Junta del Acuerdo. Por consiguiente, al adoptar, en el mejor de los casos, un esquema de programación, fruto de la conciliación de los intereses en pugna, éste no llega a satisfacer adecuadamente los objetivos básicos de la programación industrial, a saber: la especialización y racionalización de la producción en las industrias programadas en la subregión.

Los programas así aprobados implican, en alguna medida, una multiplicidad de inversiones similares en la subregión. Esta circunstancia significa una mayor presión de los requerimientos de los programas sobre los recursos disponibles en el área y restringe las posibilidades de alcanzar importantes economías de escala en la subregión, lo que se traduce en unos mayores costos y puede llegar a crear serios estrangulamientos al proceso de sustitución ampliado de importaciones.

4. En la sección B se mencionó cómo se ha asignado a la inversión extranjera un papel fundamental en la política de desarrollo industrial y en la programación industrial en particular, en razón a los ineludibles aportes de capital (dinero) y de tecnología, en especial de este último, que ella debe facilitar para poder adelantar en la subregión el tipo de industrialización propuesto y, hacer factible, así, un modelo de desarrollo **no dependiente** que permita a los países miembros disponer de los “avances tecnológicos” del mundo moderno, como lo prevee la mencionada estrategia.

En consecuencia, el análisis aquí efectuado debe concentrarse en las condiciones bajo las cuales resulta provechoso para el capital extranjero producir para un mercado “ampliado” relativamente protegido aunque segregado en el sentido de que sólo es posible establecer plantas en determinados países del área, según lo establece el mecanismo de programación industrial, y en presencia de restricciones en el tratamiento a la inversión extranjera como las contenidas en la Decisión 24. Surgen, entonces, algunos cuestionamientos básicos que merecen ser tratados con algún detenimiento. ¿Es posible llevar a cabo un desarrollo industrial en el Grupo Andino como el propuesto en la estrategia sin el concurso del capital extranjero? Si no es posible, ¿por qué habría de estar interesado ahora el capital extranjero en desarrollar industrias “dinámicas” en la subregión si no lo había estado en el pasado? ¿Si lo estuviera, cuáles serían las principales condiciones para que el capital extranjero prefiriera un mercado “ampliado” segregado a uno particionado y protegido en la subregión? ¿Acaso es adecuado hacer el análisis con base en un pretendido interés común, único, del capital extranjero o por el contrario, debe hacerse con base en intereses diferenciados según sectores del capital extranjero?

a. En primer lugar la estrategia implícita en el Acuerdo de Cartagena descansa especialmente en el desarrollo de ciertos sectores industriales. Algunos de estos, presentan, entre otras, las siguientes características: a) o son o han llegado a ser sectores de "punta" en las economías capitalistas avanzadas; b) requieren densidades de capital elevadas, en particular al compararlas con la disponibilidad de recursos internos en la subregión; c) han alcanzado una apreciable especialización con base en el desarrollo de tecnologías "complejas"; d) se distinguen por su estricta estructura oligopólica a escala mundial; y e) están operados internacionalmente por empresas multinacionales. Por estas razones, además de las inherentes a la inadecuada disponibilidad interna de capital, tecnología, divisas, etc. para llevar a cabo este tipo de desarrollo en la subregión, como lo reconoce la misma estrategia, es que resulta ineludible el concurso del capital extranjero en el patrón de industrialización propuesto en el Pacto Andino. Este es particularmente importante en el desarrollo de sectores industriales como el petroquímico, el auto motor y el electrónico.

b. En segundo lugar, el capital extranjero estará interesado en desarrollar industrias en mercados externos siempre que este sea un medio adecuado en su lucha por incrementar o al menos evitar la caída en la tasa de ganancias en tales industrias o sectores y por asegurar una mínima tasa de acumulación sostenida a escala mundial. En el caso de sectores industriales oligopólicos con tecnologías complejas no "estandarizadas", se utilizará preferentemente la inversión directa a través de las firmas multinacionales poseedoras del capital y de la tecnología específica, en lugar de medios alternativos como el "licenciamiento", para el desarrollo de estos sectores en mercados externos.

El interés del capital extranjero por desarrollar mediante inversión directa

algunas industrias dinámicas, oligopólicas internacionalmente, en la subregión, depende de diversos factores políticos y económicos, tanto internos al Grupo Andino como a nivel de la economía mundial, entre los cuales se pueden mencionar: i) En cuanto mayor sea la importancia en términos del crecimiento mismo de un sector y de sus repercusiones en el de la economía en su conjunto, en razón a sus "enlaces" con los otros sectores productivos, del capital invertido, de la tecnología desarrollada, del empleo generado, de la contribución al producto interno, etc. y mejores las perspectivas futuras de dicho sector en las economías capitalistas avanzadas, menor será el interés del capital oligopólico por desarrollar este sector en mercados externos como el andino. Así, por ejemplo en el caso de un relativo estancamiento en el proceso de innovación tecnológica en un sector oligopólico y/o en el que algunos de los productos de este sector hayan alcanzado la etapa de "madurez" (esto es, cuyas demandas sean relativamente constantes o decrecientes) en los países desarrollados, el capital oligopólico tendrá un especial interés en transferir dicha tecnología a mercados externos mediante inversión directa. ii) Si las condiciones de competencia internacional entre las firmas oligopólicas en un sector dado no son las adecuadas como para desarrollarlo en mercados externos ya sea, por ejemplo, porque no se logran "acuerdos" de repartición o cautivación de mercados entre las firmas, o porque no existan las condiciones suficientes para defender y reforzar su poder mono u oligopólico sobre la tecnología, o porque resulta más favorable cautivar estos mercados a través de exportaciones de las casas matrices tanto de bienes terminados como de sus componentes para ser allí ensamblados, no habrá mayor interés por parte del capital extranjero vinculado a este sector de realizar inversiones para desarrollarlo en dichos mercados. iii) Mientras mayores sean las restriccio-



nes impuestas, entre otros factores, por la disponibilidad de recursos internos (infraestructura física, por ejemplo), por el nivel relativo de salarios, por el tamaño del mercado, por los costos de transporte, por las políticas económicas vigentes sobre el tratamiento al capital extranjero, arancelaria, tributaria, cambiaria, por la situación política (régimen político, estabilidad) en los países externos al área capitalista desarrollada, para que el capital dominante obtenga una determinada tasa de ganancias y alcance un ritmo de acumulación aceptable en ciertos sectores industriales, menor será el interés del mismo por desarrollarlos con inversión directa en tales mercados. iv) A mayor dependencia de un sector "importante" para las economías capitalistas avanzadas, en materia primas no producidas, no producibles, ni sustituibles en éstas (al menos eficientemente) y en cuanto la producción de dichas materias primas esté sujeta a un mayor control por parte de los países externos, menor será el poder relativo de negociación de las firmas oligopólicas y mayor su interés en participar con inversión directa en el desarrollo en mercados externos de por lo menos algunos procesos básicos de su producción.

c. En tercer lugar, en caso de que el capital extranjero oligopólico considerara como benéfico para sus intereses el invertir en los sectores dinámicos escogidos en la estrategia, o al menos en algunos de ellos, conviene indagar sobre las condiciones bajo las cuales le convendría desarrollar estos sectores en un mercado "ampliado", segregado, sujeto a una relativa especialización y racionalización en la producción, según lo dispone el mecanismo de programación industrial, y no en mercados "particionados", protegidos, como ha sido la experiencia de los países latinoamericanos en el pasado.

Ante los condicionamientos impuestos por la estrategia de sustitución de

importaciones a nivel de cada mercado individual seguida en estos países y dadas las características fundamentales de la fase actual del proceso de internacionalización, se puede afirmar que el capital extranjero preferirá desarrollar un determinado sector industrial en un mercado "ampliado" si se satisfacen ciertas condiciones mínimas, algunas de ellas interrelacionadas, tales como: i) Lograr "acuerdos" de repartición del mercado "ampliado" entre las firmas oligopólicas de dicho sector que les permitan mantener al menos, y/o reforzar, según el caso, su posición oligopólica en el mercado. Esto es particularmente importante en el caso de sectores en los que ya existe inversión extranjera en dicho mercado "ampliado"; la pugna entre diversos capitales vinculados en tales sectores por mantener cada uno la posición alcanzada en los mercados individuales ya cautivados, puede dilatar seriamente el proceso de repartición del mercado "ampliado" o en el peor de los casos, conducir a estos capitales a buscar su fraccionamiento en mercado relativamente aislados entre sí. El resultado final de esta pugna dependerá de las condiciones competitivas tanto al interior como al exterior del mercado "ampliado" de los capitales enfrentados; de las condiciones económicas (tamaño del mercado, nivel relativo de salarios), y de las políticas adoptadas por los gobiernos de los países miembros de dicho mercado; etc. ii) Alcanzar, si no superar, tanto la tasa de ganancias de los capitales invertidos en ese sector como el ritmo de acumulación de los mismos, que les permitirían mercados "particionados" protegidos. Esto implica que, a pesar de que el mayor tamaño relativo del mercado "ampliado" posibilita el aprovechamiento de ciertas economías de escala y en consecuencia menores niveles de ineficiencia en la producción con relación a los correspondientes en cada mercado individual, las políticas económicas adoptadas en los países miembros deben ser de tal naturaleza (aunque qui-

zás menos restrictivas que en el caso de mercados “particionados”) que permitan al capital extranjero obtener tasas de ganancia y ritmos de acumulación equiparables al menos a los que se podrían alcanzar en dicho mercado pero fraccionado. En caso contrario, el capital extranjero preferirá, muy probablemente, desarrollar ese sector en mercados “particionados” protegidos. c) Que el volumen y ritmo de inversión y de transferencia permitidos por el mercado “ampliado” sean los adecuados como para mantener (o al menos evitar su fuerte caída) las tasas de ganancia y de acumulación del capital en un sector oligopólico que esté relativamente estancado y con pocas perspectivas de importantes innovaciones en su tecnología y de aparición de nuevos productos en las economías desarrolladas. En el caso en que debido a la cuantía de las inversiones realizadas en este sector en los países avanzados, y por la necesidad de transferir tan rápido como sea posible recursos productivos de dicho sector a actividades más “dinámicas” que contribuyan a incrementar el ritmo de acumulación y de crecimiento de tales economías, puede resultar más conveniente al capital oligopólico dominante desarrollar, con participación directa, este sector en mercados “particionados” pero protegidos que en el mercado “ampliado”; entre otras razones por la cuantía y el ritmo de la transferencia de capital que posibilitan múltiples inversiones en mercados externos relativamente aislados entre sí. Es así como, actualmente, Japón busca transferir su industria textil, que fuera una, si no la más importante, de las industrias “motores” del crecimiento y despegue de su economía, a países individuales como Taiwan, con el propósito de movilizar recursos productivos de este sector a otros más “dinámicos” en el contexto del sistema capitalista desarrollado como, por ejemplo, el de procesamiento de información y computación. (d) En sectores en los cuales la tecnología imperante implica plantas con ele-

vadas escalas de producción para el aprovechamiento de apreciables economías de escala, el capital oligopólico preferirá desarrollar dichos sectores en el exterior en aquellos países con tamaño de mercado suficiente para evitar excesivos sobrecostos en la producción y lograr así cubrirlos, gracias a la protección obtenible para estos sectores en dichos países. En el caso de países externos con mercados excesivamente reducidos, en relación con las escalas óptimas de producción, y con restricciones en la disponibilidad de recursos internos, el capital oligopólico estará primordialmente interesado en un mercado “ampliado” para el desarrollo de estos sectores.

El análisis de esta sección se ha limitado únicamente a establecer en términos generales, y cómo una primera aproximación, las condiciones adecuadas para que el capital oligopólico dominante vinculado a un determinado sector, esté interesado —y le resulte conveniente para sus necesidades— en desarrollarlo mediante inversión directa en mercados externos como los andinos. Es de anotar que este análisis presupone que los condicionamientos generales impuestos por la economía mundial en su conjunto, a través del esquema de la división internacional del trabajo, expresados por las políticas económicas adoptadas en los países de las áreas atrasadas, son de tal naturaleza que permiten disponer al capital oligopólico dominante en cada sector de las alternativas más deseables y provechosas. Esto es particularmente importante en el análisis de las ventajas relativas para él entre el mercado “ampliado” y los mercados “particionados” protegidos.

Sin embargo, una estructura particular de división internacional del trabajo puede traer, como usualmente sucede, situaciones contradictorias entre sectores del capital oligopólico dominante, que a unos favorece especialmente y a otros afecta negativamente

en términos relativos. Es así como frecuentemente ocurre que dicho esquema de división internacional del trabajo establece una serie de condicionamientos restrictivos a algunos sectores del capital oligopólico dominante para desarrollar sus correspondientes sectores mediante inversión directa en mercados externos. A manera de ilustración merece destacarse de nuevo el caso de "escogencia" entre mercados "segregados" y el respectivo mercado "ampliado". El esquema de división internacional del trabajo imperante en un momento dado puede condicionar a países de las áreas atrasadas, o al menos a algunos de ellos, a adoptar, en general, políticas relativamente "liberales" en su comercio internacional, a tal punto que no se den las condiciones apropiadas a un sector determinado del capital oligopólico dominante para que decida entre las alternativas más deseables que, en este caso, como se supuso anteriormente, son mercados "particionados" protegidos y el correspondiente mercado "ampliado". En tal situación, el capital dominante de dicho sector se vería abocado a decidir entre alternativas restringidas, esto es, mercados "particionados" pero **no** relativamente protegidos y el correspondiente mercado "ampliado".

Resulta, por lo tanto, necesario aclarar enfáticamente que en este ensayo **no** se defiende —todo lo contrario— el hecho de que el capital dominante vinculado a cada sector oligopólico internacionalmente, pueda conseguir o alcanzar las condiciones "óptimas" para él, individualmente. No obstante, el capital dominante en cada sector oligopólico puede disponer de una relativa autonomía para la consecución de ciertas condiciones para él deseables; esta autonomía relativa será mayor en cuanto más "importante" sea este sector para el desarrollo de las economías avanzadas, pero está sujeta fundamentalmente a los condicionamientos generales impuestos por la división internacional del trabajo.

Nótese que la división internacional del trabajo es el resultado de las necesidades de ampliación, reproducción y circulación incesante del capital oligopólico dominante en su conjunto a escala internacional, y **no** necesariamente de las necesidades particulares de cada sector individual del capital oligopólico. Así, el esquema imperante refleja las posiciones relativas de poder entre los sectores del capital oligopólico dominante, y por ende, las contradicciones y conflictos entre dichos sectores individuales. Aquí radica, precisamente, la necesidad imperiosa de de realizar estudios sectoriales específicos para llegar a determinar tanto los condicionamientos particulares que impone como aquellos a los cuales, está sujeto el capital oligopólico dominante en cada sector, para desarrollarlo por ejemplo en mercados externos como el del Grupo Andino.

De otra parte, conviene señalar, como se hizo al principio de esta sección, que el análisis supone que los condicionamientos generales de la división internacional del trabajo vigente no obstaculizan particularmente el proyecto de integración económica previsto en el Acuerdo de Cartagena. Este aspecto requiere también un análisis más detenido en estudios posteriores. Ahora bien, lo consignado hasta el momento se circunscribe básicamente a sectores industriales caracterizados por una estricta estructura mono u oligopólica del capital y de la tecnología a escala mundial. Sin embargo, en el caso de sectores cuyas tecnologías están en proceso de "estandarización", no obstante estar bajo el control de un reducido número de grandes empresas, existen medios alternativos a la inversión directa por parte del capital oligopólico para desarrollarlos en países externos como los del Grupo Andino.

Los medios comunmente utilizados para transferir tecnología internacionalmente son: el establecimiento de subsidiarias bajo el control del inver-

sionista extranjero quien provee la tecnología; los contratos de asociación entre el capital extranjero y el capital local, público o privado, con cláusulas de administración y de duración del contrato, susceptibles de ser renegociadas en la práctica durante el período; las licencias mediante las cuales una empresa extranjera se compromete a suministrar el "know-how" a cambio de una suma fija predeterminada o variable, como ocurre cuando se estipula, un porcentaje sobre el valor de las ventas anuales de la empresa receptora de la tecnología; las combinaciones de los anteriores, acuerdos de licencias en contratos de asociación por ejemplo; las firmas de consultoría de ingeniería especializada que contratan el suministro de algunas tecnologías específicas que han alcanzado un cierto grado de difusión; y, por último, revistas técnicas especializadas<sup>36</sup>. En general, como está implícito en la teoría del ciclo del producto, el ordenamiento anterior de los medios de transferencia internacional de tecnología guarda relación directa con el avance del proceso de "estandarización" de la misma —esto es, con el grado de difusión de la tecnología por cuanto, cuando ésta es poseída por un mayor número de empresas se acentúa la competencia entre ellas.

Debe anotarse que el capital extranjero buscará utilizar aquel medio de transferencia que le permita alcanzar la mayor tasa de ganancias posible en el largo plazo y que le posibilite mantener su posición en el mercado a escala internacional. Cuando la tecnología no es todavía "standard", lo que posibilita en usufructo de rentas oligopolísticas por este concepto, las alternativas más relevantes para el capital extranjero son el licenciamiento y la participación en el capital de firmas establecidas en mercados externos.

Aunque no se trata aquí de establecer los principales determinantes para la adopción por parte del capital extranjero de cada uno de estos medios alternativos, resulta necesario señalar que en cuanto más avanzado esté el proceso de "estandarización" de la tecnología en un sector, mayor sea la "maduración" del mismo en las economías desarrolladas (lo que está muy ligado a lo anterior), y mayor por tanto la competencia en dicho sector a escala mundial, mayor sea su dependencia de materias primas producidas en países en desarrollo, si este es el caso mayor será el poder de negociación de los gobiernos de estos últimos países frente al capital extranjero vinculado a este sector y, en consecuencia, mejores las condiciones posibles de lograr en la transferencia de la tecnología.

En forma similar, entre mayor sea la innovación tecnológica en un sector dado, mayor será la disposición de sus correspondientes empresas multinacionales por transferir a países externos las tecnologías utilizadas previamente, esto es, las que están sufriendo un proceso de relativa obsolescencia. Por lo tanto, es de afirmar que los condicionamientos impuestos por el capital extranjero para desarrollar industrias con tecnologías en proceso de "estandarización" en países como los andinos, pueden llegar a ser claramente menos restrictivos (según el caso) que los correspondientes a industrias estrictamente oligopólicas a escala mundial. Sin embargo, aún bajo estas condiciones, la implementación de las estrategias en consideración requiere necesariamente de la concertación de acuerdos mínimos con el capital extranjero dominante.

Por otra parte, como se señaló anteriormente, la evolución de la competencia oligopólica por alcanzar la hegemonía del mercado mundial, concretada y diferenciada en cada uno de los sectores "claves" de las economías capitalistas desarrolladas, ha conducido

<sup>36</sup> Dunning, J. H., "Technology, United States Investment and European Economic Growth", en Kindleberger, Ch. P. (ed), *ibid.*, pp. 169-72.



a un recrudecimiento de la pugna entre sectores o grupos del capital dominante que se expresa a través de la aparición y la agudización de conflictos y contradicciones entre sectores de dicho capital.

Por las razones expuestas aquí, se concluye que una categoría esencial de todo análisis sobre los condicionamientos impuestos por el capital extranjero para la implementación de una estrategia de desarrollo en países atrasados, como la propuesta en el Pacto Andino, deba ser el ramo o sector. Así, resultan desvirtuadas todos aquellos análisis sobre las actitudes del capital extranjero frente a la integración del Grupo Andino, que se basen en el supuesto "a-priori" de la estricta homogeneidad de dicho capital.

Por otra parte es ineludible el curso del capital extranjero en la ejecución de la estrategia de desarrollo industrial propuesta en el Pacto Andino; el papel del capital extranjero será cada vez más importante y los condicionamientos impuestos por él más restrictivos para la subregión, a medida que los sectores industriales a desarrollar en estos países sean más "dinámicos" en las economías avanzadas y/o estén caracterizados por más estrictas estructuras oligopólicas a escala internacional.

5. Por último, los requisitos de inversión, tecnología e importaciones necesarios para poner en práctica los programas sectoriales en la subregión son de tal magnitud que, a pesar de la participación del capital extranjero prevista en los mismos, la disponibilidad de recursos internos y de divisas puede llegar a ser insuficiente en algún momento del proceso de sustitución, produciéndose así, de nuevo, un estancamiento del mismo a escala subregional. A manera de ejemplo vale la pena mencionar que, según estimativos dados por el presidente de la Chrysler de Colombia, en Colombia se tendrían que invertir aproximadamente US\$250 millones anuales durante los primeros

años del programa automotriz andino; cifra apreciable si se le compara, por ejemplo, con el monto actual de la inversión extranjera en el país o con las reservas totales de divisas del país en condiciones "normales". Así la disponibilidad de recursos subregionales se convertirá, probablemente, en un serio obstáculo al proceso; agravándose, cada vez más a medida que se intenten desarrollar simultáneamente varios programas sectoriales. No debe olvidarse la difícil situación actual y las perspectivas de la balanza de pagos de algunos de los países miembros, en especial del Perú. De esta forma, aún si se llegan a aprobar formalmente los programas sectoriales, es muy probable que, al menos en un mediano plazo, no sólo no se logre llevarlos a cabo en forma simultánea, sino que además en el caso de que se realicen las inversiones requeridas en los programas que se decidan adelantar prioritariamente en cada país, se harán a un ritmo mucho más lento que el previsto. Venezuela constituye, quizás, una excepción a lo anterior en razón a su particular situación de balanza de pagos.

Resulta evidente que la ejecución e implementación de una estrategia de desarrollo como la del Pacto Andino está sujeta a una serie de condicionamientos de diversa naturaleza, alcance e importancia, que van desde los más generales (los impuestos por el esquema de división internacional del trabajo vigente en la economía mundial) hasta los más específicos y quizá definitivos, (los relacionados con los intereses del capital extranjero por desarrollar un sector industrial, oligopólico internacionalmente, en los países andinos). La confluencia, o al menos la conciliación de los intereses en pugna, tanto de índole interna como externa a la subregión, se convierte en requisito esencial para llevar a cabo este proyecto integracionista en el Grupo Andino. Y, mientras menos restrictivos sean los condicionamientos impuestos



y mayor sea su compatibilidad, mayor será la "viabilidad" relativa del esquema de especialización y racionalización de la producción subregional propuesto en la estrategia en consideración.

El análisis de cada uno de los principales condicionamientos, ubicando estrictamente sus respectivas instancias de acción e influencia, es indispensable si se quiere llegar a comprender el complejo proceso de integración observado en el Grupo Andino durante los últimos años. Sólo así es posible establecer adecuadamente las causas y razones determinantes de, por ejemplo, la reforma al Acuerdo de Cartagena, contenida en el Protocolo Adicional de Lima, de la negociación y adopción de esquemas de asignación de la producción específicos en cada uno de los sectores programados.

A manera de conclusión puede afirmarse que bajo las condiciones imperantes en la economía mundial, un esquema de desarrollo como el propuesto en la estrategia implícita en el Acuerdo de Cartagena no puede llevarse a cabo en los países del Grupo Andino de una forma autónoma y no dependiente del exterior.

#### 6. *Algunas observaciones sobre el llamado proceso de "nacionalización"*

Antes de concluir este ensayo vale la pena hacer algunas observaciones acerca del llamado proceso de "nacionalización".

1. Es de anotar que la adopción efectiva de normas de carácter restrictivo en el tratamiento de la inversión extranjera no depende únicamente de la "voluntad" política de los gobiernos de los países anfitriones, sino que por el contrario es el fruto de un complejo proceso de negociación tanto entre éstos y los diferentes sectores del capital dominante como entre los mismos sectores de dicho

capital. En efecto, las características específicas vigentes de la competencia oligopólica internacional entre los capitales dominantes; la estructura de poder, la configuración de intereses y los condicionamientos político-económicos de las diversas áreas en que se encuentra dividido el mundo determinan tanto el carácter como la efectividad de las restricciones impuestas a la inversión extranjera en cada una de las áreas. Enmarcado, así, el proceso de negociación es indudable que un análisis exhaustivo de sus factores determinantes, como los ya mencionados, es el único medio adecuado para llegar a comprender e interpretar las modificaciones (avances, retrocesos) que ha sufrido el estatuto de capitales extranjeros (Decisión 24) del Pacto Andino durante los últimos años.

2. Aún en el caso de que se logren adoptar algunas normas de "control" a la inversión extranjera, es necesario indagar sobre la "real" efectividad de las mismas, en particular en países como los del Grupo Andino. Se utilizará, aquí, a manera de ilustración el caso de la cláusula que dispone sobre la composición de capital en las inversiones (límites a la participación del capital extranjero). Esta cláusula tiene el propósito de garantizar tanto el "control nacional" de los mismos como una distribución proporcional a los aportes en el capital de los beneficios producidos por tales inversiones:
- a) Dado el proceso de progresiva concentración y centralización del capital y de la tecnología a escala mundial a través de las empresas multinacionales, en especial en sectores productivos de tecnología avanzada, y bajo condiciones de dependencia tecnológica del exterior en países como los del Grupo Andino, resulta evidente que en estos

países una participación al menos equitativa del capital nacional en inversiones en tales sectores no puede garantizar per-se el "control nacional" de las mismas. Por el contrario, como lo muestra el mencionado estudio reciente de L. Mytelka sobre el Grupo Andino<sup>37</sup>, empresas que han licenciado tecnología foránea tienen una probabilidad muy alta de continuar importando tecnología en un futuro y de estar condicionada por la firma matriz en la escogencia tanto de tecnología como de equipos e insumos especializados.

- b) Las operaciones transnacionales de la empresa multinacional implican transacciones intrafirma no reguladas por el mercado que les permiten hacer transferencias de recursos entre la casa matriz y las subsidiarias. En efecto, los precios de transferencia, los pagos por asistencia técnica, etc. dan pie a la empresa multinacional para remitir ganancias "ocultas" entre sus unidades. Por tanto, la participación al menos equitativa del capital nacional no implica necesariamente una distribución proporcional al capital invertido de las ganancias entre el capital nacional y el capital extranjero, ya que las ganancias "ocultas" no pueden ser efectivamente apropiadas por los socios nacionales o por el país receptor de la inversión extranjera (tal es el caso de la sobrefacturación de las importaciones provenientes de la casa matriz, por ejemplo). Entonces, el proceso de "nacionalización" no sólo no garantiza necesariamente el "control" por parte de nacionales, ni su participación proporcional (al capital invertido) en las ganancias sino que, además, puede significar una desinversión relativa en estos países en el sentido de que los recursos dedicados a la adquisición de al menos parte de las inversiones ya realiza-

das podrían ser canalizados a actividades productivas alternativas.

Este análisis muestra que mientras mayor sea la "maduración" de un sector en las economías desarrolladas y en cuanto más avanzado esté el proceso de "estandarización" de su tecnología a escala internacional, mayor será la efectividad posible de alcanzar del "control nacional" de las inversiones realizadas en dicho sector, en países como los del Grupo Andino.

## H. Conclusiones

1. Dadas las características básicas de la fase actual del proceso de internacionalización del capital, la categoría, rama o sector se constituye como elemento esencial del análisis sobre los fundamentos de dicho proceso.
2. El análisis de la estructura de la división internacional del trabajo es requisito fundamental para comprender el papel general que ejercen, por ejemplo, las áreas capitalistas atrasadas en el esquema de ampliación y circulación del capital dominante a escala mundial.
3. Un esquema dado de especialización internacional lleva implícito (usualmente) tanto políticas económicas como efectos en el patrón de producción y de comercio específicos, diferenciados según países o áreas del sistema capitalista. La unidad de estos factores determina en última instancia un esquema particular de división internacional del trabajo.
4. La división internacional del trabajo imperante en un momento dado impone una serie de condicionamientos generales, actuando en una instancia propia, para la ejecución de una estrategia de desarrollo en países atrasados, como la propuesta en el Pacto Andino.

<sup>37</sup> Mytelka, Lynn, *ibid.*

5. Existen, además, otros condicionamientos relacionados más directos y definitivos, en general, que los impuestos por la economía mundial en su conjunto. Entre éstos resultan de especial importancia los referentes a las actitudes del capital oligopólico dominante, entre otras razones por el avanzado estado actual del proceso de concentración y centralización del capital a nivel mundial.
6. El papel desempeñado por cada uno de estos condicionamientos, y su efectividad, varían de acuerdo con las circunstancias político-económicas tanto globales como sectoriales específicas. Es así como condicionamientos en un momento dado fundamentales-determinantes, pueden, bajo otras circunstancias, llegar a ser secundarios, y viceversa.
7. Para poder determinar la actitud del capital oligopólico de un sector determinado respecto a la transferencia de tecnología, deben tenerse en cuenta no sólo los factores considerados por teorías comúnmente conocidas como la del ciclo del producto, sino también y muy especialmente de otros relacionados con dicho sector como su proceso de evolución tecnológica, su papel e importancia económica en los países industrializados, su estructura competitiva a escala mundial, su dependencia en materias primas básicas disponibles en países diferentes al de su sede matriz. Además, resalta la decisiva influencia que tiene para todo inversionista extranjero la situación político-económica previsible en los posibles países receptores.
8. Así, en general, en cuanto más avanzado esté el proceso de "estandarización" de la tecnología en su sector, mayor sea la "maduración" del mismo en las economías desarrolladas, mayor por tanto su competencia a nivel internacional, mayor su dependencia de materias primas básicas disponibles en países diferentes a los de su sede matriz, más apropiadas las condiciones político-económicas (tamaño del mercado, nivel relativo de salarios, políticas económicas) de países externos al área capitalista desarrollada como los del Grupo Andino, menos restrictivos cada vez podrán llegar a ser los condicionamientos impuestos por el capital extranjero para desarrollar este sector en tales mercados externos, y por tanto, mejores (para estos países atrasados) las condiciones posibles de alcanzar en la transferencia de la correspondiente tecnología y mayor la posible efectividad del "control nacional" de las inversiones realizadas en dicho sector en estos países.
9. De esta forma, el papel del capital extranjero será cada vez más importante, y los condicionamientos impuestos por él progresivamente más restrictivos para la subregión andina, a medida que los sectores a desarrollar en estos países sean más "dinámicos" en las economías avanzadas y/o estén caracterizados por más estrictas estructuras oligopólicas a escala internacional.
10. Por lo tanto, la confluencia, o al menos la conciliación de los intereses en pugna, tanto de índole interna como externa a la subregión, se convierte en un requisito esencial para llevar a cabo el proyecto integracionista en el Grupo Andino. Así, mientras menos restrictivos sean los condicionamientos impuestos y mayor sea su compatibilidad, mayor será la "viabilidad" y menos graves las trabas y obstáculos para la adopción del esquema de especialización y racionalización previsto en la estrategia de desarrollo propuesta.
11. Dado este marco de análisis, es posible afirmar que bajo las condicio-

nes imperantes en la economía mundial, un esquema de desarrollo como el propuesto en la estrategia implícita en el Acuerdo de Cartagena **no** puede llevarse a cabo en los países del Grupo Andino en una forma autónoma y **no** dependiente del exterior. Es más, resulta claro que es ineludible el concurso del capital extranjero en la ejecución de dicha estrategia, en especial en sectores “dinámicos”, oligopólicos internacionalmente.

12. De otra parte, en razón del relativo recrudescimiento de la pugna entre sectores del capital dominante expresada a través de la aparición y agudización de conflictos y contradicciones entre algunos sectores del mismo, consecuencia de la evolución de la competencia oligopólica por alcanzar la hegemonía del mercado mundial, resultan desvirtuados todos aquellos análisis sobre las actitudes del capital extranjero frente a la integración del Grupo Andino que se basen en el supuesto “a-priori” de la estricta homogeneidad de dicho capital. En efecto, estas actitudes, enmarcadas por el esquema imperante de acumulación y circulación del capital a escala mundial, están concretadas y diferenciadas según sectores del capital oligopólico dominante.

13. Con base en las razones aquí expuestas, se ha mostrado que el análisis de cada uno de los principales condicionamientos impuestos para la ejecución de una estrategia de desarrollo como la propuesta en el Pacto Andino (ubicando estrictamente sus respectivas instancias de acción e influencia, partiendo de las más generales hasta llegar a las más específicas, a nivel de sector, para de

ahí retornar nuevamente al nivel general mediante la conceptualización de éstos en su unidad concreta, determinada, como fenómeno particular), es ineludible si se quiere llegar a comprender el complejo proceso de integración en el Grupo Andino.

14. Así mismo, dado que la división internacional del trabajo es el resultado de las necesidades de ampliación, reproducción y circulación incesante del capital oligopólico dominante en su conjunto a escala internacional, y **no** necesariamente de cada una de las necesidades particulares de cada sector individual de dicho capital y que, por lo tanto, refleja las posiciones relativas de poder y los conflictos entre sectores del capital dominante; resulta ineludible realizar estudios sectoriales específicos para llegar a determinar tanto los condicionamientos particulares que impone como a los que está sujeto, a su vez, el capital oligopólico dominante en cada sector para desarrollo en mercados externos como el del Grupo Andino, por ejemplo.

15. Por último, conviene señalar la necesidad imperiosa de continuar en la tarea de elaborar un marco teórico apropiado para el análisis buscando incorporar al aquí propuesto, aspectos tan importantes como el ciclo internacional de los diferentes tipos de capital y el papel de capital financiero, las formas de valorización del capital, el estado nacional y la internacionalización de la producción. Este es el único medio adecuado para poder determinar rigurosamente las características y condiciones específicas del desarrollo subregional en el esquema de integración implícito en el Acuerdo de Cartagena.



**La función económica  
del estado**

**Jorge Ospina Sardi**



# La función económica del estado

*Jorge Ospina Sardi*

## A. Introducción

Es la moda creer que la “solución” a los males de pobreza y miseria en una sociedad depende de la intervención del Estado en la economía. Hay pobreza y miseria porque el sistema económico no se ha socializado, entendiéndose por tal la abolición de la propiedad privada de los medios de producción y la estatización de la economía. Es en verdad la anterior una posición intelectual muy cómoda, pues refiere el origen de todos los males a un ente despersonalizado, misterioso y omnipotente que se denomina sistema económico y la “solución” de esos males a otro ente también despersonalizado, misterioso y omnipotente llamado Estado. Esta manera de ver las cosas lleva a la creencia de que el propósito principal del Estado debe ser el de transformar el sistema económico y, de que, en aras de su cumplimiento, es permitido usar cualquier clase de coacción sobre los individuos. Lleva además a la creencia de que en una economía no organizada de acuerdo a los patrones socialistas, nadie es responsable de sus actos ante los demás sino que la organización económica y social lo es, lo cual quiere decir que nadie es responsable ante nadie.

Es probable que en una sociedad organizada bajo el molde socialista sea más fácil reprimir el robo individual y prevenir ciertos casos de abusos e injusticias en las actividades económicas, pero, de otro lado, en este tipo de sociedad se presenta con mayor facilidad la expropiación organizada, legalizada y elevada a sistema por parte de los dueños del poder político. La concentración del poder político en pocas manos, y la subordinación del poder económico a las exigencias del poder político conducen a una forma de expropiación: la que ejerce el Estado con criterios puramente políticos. Cuando el Estado es el director único de la economía, su poder se hace tan grande, por ser la esfera económica muy importante dentro de la vida diaria de las personas, que prácticamente no existe ningún límite o freno al ejercicio de ese poder. Mas aún en estos tiempos y en el futuro, debido a los avances tecnológicos que ponen a disposición de quienes ejercen el poder político los medios para lograr sus fines, cualesquiera que ellos sean y por encima de cualquier obstáculo.

Puede ser que el poder económico y el político tiendan a fundirse en uno solo y sea imposible hacer cualquier

distinción. Pero, también es cierto, que deben realizarse esfuerzos por delimitar el radio de acción de cada uno, de tal manera que se evite la total fusión de ambos y que sean diversas las fuentes del poder político. Aparentemente esta separación de poderes es requisito para que la mayor parte de las personas trabajen en sus propios asuntos, y no un buen número de ellas en restringir, escrutar, obstaculizar, impedir, prohibir, controlar, visar y autorizar las actividades del resto de la población. E inclusive, si se considera que la separación entre los dos poderes es en la práctica imposible, debe reconocerse que entre más descentralizado se encuentre el poder económico más descentralizado será el poder político. Curiosamente, hay quienes piensan que la tendencia en una economía de libre mercado es hacia una creciente concentración del poder económico que repercute necesariamente sobre la distribución del poder político y que la "solución" a esta indeseable situación es una todavía mayor concentración: la concentración absoluta del poder económico en el Estado.

Naturalmente hay otras opiniones no tan extremas. Por ejemplo, casi todo el mundo está en favor de la intervención del Estado cuando ella va en beneficio propio, muchas veces sin importar si al hacerlo se perjudica a otras personas. En otros casos se pretende asignar al Estado la función de administrador de caridad y limosnas con el beneplácito de grupos interesados ávidos en recibir y repartir. En realidad, hay una variedad de posiciones con respecto a las funciones que debe desempeñar el Estado en la economía que merecen un tratamiento mucho más detallado. En este relativamente corto ensayo de economía política solamente se esbozan algunas consideraciones sobre el tema de los límites generales a la intervención del Estado y de sus principales funciones en el campo de la actividad económica.

## B. Límites de la intervención estatal en la economía

Se ha sostenido entre varios economistas que el Estado debe intervenir en la economía, ya sea mediante políticas monetarias y fiscales o por medio de controles sobre la actividad del sector privado, con el propósito de promover y orientar en una dirección específica el desarrollo económico de un país<sup>1</sup>. Según esta ideología, el desarrollo económico puede ser acelerado con una intervención directa del Estado en la producción y distribución de los diferentes bienes y servicios, para de esta manera dirigir la economía por cauces previamente establecidos. Pueden obtenerse así resultados más favorables de los que se lograrían si la economía se desarrollara bajo la influencia de las "fuerzas naturales del mercado". Dentro de este orden de ideas, el alcance de la intervención estatal dependerá de los objetivos generales que se establezcan con relación al futuro desenvolvimiento de la economía, a los cuales debe forzosamente supeditarse el sistema económico.

En el caso de puntos de vista radicales, el propósito principal de la intervención estatal es la completa transformación del hombre y de la sociedad, utilizando, si es necesario, medios coercitivos. No importan los medios que se empleen con tal de lograr objetivos como el control absoluto del poder político, la erradicación de la pobreza extrema, y la eliminación de las disparidades de ingreso y riqueza entre personas y grupos sociales. Se parte del principio según el cual el logro de tales fines exige un cambio de organización económica, de las costumbres, de los hábitos y de las actitudes de la población. Sin estos cambios y en la ausencia de contramedidas, las tendencias y fuerzas naturales de la economía mantienen vigente y fortalecen el odioso status

<sup>1</sup> Véase por ejemplo Gunnar Myrdal, *An Approach to the Asian Drama*, Vintage Books, 1970, pp. 175-186.

quo. Se requiere entonces cambiar de rumbo para que la economía siga los caminos que escojan quienes controlan el poder político, sin importar la clase de obstáculos que puedan presentarse.

Las anteriores ideas contrastan con visiones más conservadoras sobre el papel que debe desempeñar el Estado en la economía, que consideran que la limitación de medios reduce bastante el campo de acción de los gobiernos. En líneas generales, el raciocinio es el siguiente: 1) existen ciertamente una serie de trabas institucionales, costumbres, hábitos o actitudes que impiden una más justa y eficiente organización económica; 2) todo cambio en la economía debe hacerse respetando un procedimiento ya establecido (un "estado de derecho") que limita grandemente el poder del Estado; 3) la limitación de medios lleva a reconocer que el sistema económico depende de una serie de variables que escapan al control directo del Estado; 4) se acepta implícitamente la presencia de un buen grado de incertidumbre con relación al futuro, reconociéndose que la economía es impredecible, al menos en un largo plazo.

Además de la limitación de medios, la imposibilidad de evaluar oportuna y cabalmente la consecuencia de las acciones del Estado, o de asegurar que no se presente efectos indeseables, constituye en muchas ocasiones motivo de escepticismo sobre la bondad de políticas intervencionistas. Se trata básicamente, de un problema relacionado con la incapacidad de la razón humana para prever la forma en la cual la organización económica y social reacciona ante determinados estímulos "de afuera". Aun cuando también sucede frecuentemente que los loables propósitos estatales no se alcanzan, por el uso de instrumentos inadecuados o por mala programación, razón por la cual "la cura termina siendo peor que la enfermedad". Así por ejemplo, las políticas fiscales y monetarias adoptadas por los

gobiernos para evitar las fluctuaciones cíclicas de la economía logran a veces precisamente lo opuesto, es decir, desestabilizarla aún más<sup>2</sup>.

El pesimismo sobre la eficacia de las políticas económicas discrecionales de los gobiernos y la preferencia por los ajustes automáticos del sistema de mercado, seguramente tiene algo que ver con fallas en la programación de las políticas y medidas estatales ante los retrasos que se presentan en su diseño y ejecución. En primer lugar, hay corrientemente un retraso con relación al diagnóstico, entre el momento en el cual surge la necesidad de adoptar unas políticas, el del estudio y entendimiento de la naturaleza del problema, aquel en el cual se inicia su instrumentación, y el tiempo en que se observan los efectos que se esperaban de su adopción. Naturalmente, si no se dispone de la información estadística oportuna, este retraso tenderá a ser más largo.

De otra parte, existen retrasos por obstáculos de índole administrativa, especialmente en la etapa de instrumentación de las políticas acordadas. Cuando el aparato administrativo del Estado es ineficiente tienden a agravarse los problemas por este concepto; inclusive, como sucede con cierta frecuencia en los países económicamente más atrasados, los obstáculos administrativos son de tal magnitud que, por ejemplo, la transferencia de fondos de los particulares al Estado, termina beneficiando ante todo a grupos que no se pretendía favorecer (van a parar por ejemplo, a los bolsillos de la burocracia que los dilapida). Sea como fuere, la incapacidad administrativa de las agencias directas del Estado se traduce en retrasos en la ejecución de las políticas, que pueden ser de consideración en el caso de los países económicamente más atrasados.

En tercer lugar, los efectos de las medidas estatales son en raras ocasio-

<sup>2</sup> Una discusión sobre el particular en Gottfried Haberler, *Economic Growth and Stability*, Nash Publishing, 1974, pp. 65-74.

nes inmediatos. Por ejemplo, es sabido que transcurre un lapso de tiempo entre los cambios en la cantidad de dinero o en las tasas de interés y sus efectos sobre la demanda agregada. Además los resultados de las medidas estatales pueden verse modificados por las reacciones psicológicas de los particulares ante las expectativas que crean las mismas medidas. En fin, las dificultades para prever y ejecutar oportuna y eficientemente las distintas políticas, llevan a un escepticismo sobre la bondad de la intervención estatal en varias esferas de la actividad económica.

A todo lo anterior cabe agregar la idea sobre la importancia de impedir que el Estado intente ajustar la organización económica a unos patrones que entorpezcan su libre funcionamiento. Este es el caso, cuando el Estado dispone de los medios para asegurar una distribución del ingreso y riqueza que dependen de consideraciones políticas y no económicas. Bajo tales circunstancias la economía puede resentirse en su eficiencia y organización, al regirse por directrices políticas impuestas "desde afuera" y contrarias a los principios básicos que gobiernan una economía de libre mercado. Dada la naturaleza humana, nadie duda, por ejemplo, que cuando la remuneración de un trabajador se divorcia de su rendimiento en el oficio que desempeña, su conducta laboral es muy distinta que cuando se presenta el caso opuesto. O, para citar otro caso, toda política estatal de precios que no consulte las condiciones de oferta y demanda termina produciendo distorsiones en la asignación de recursos productivos con la consiguiente pérdida de eficiencia.

Se puede reconocer que las instituciones económicas que surgen "espontáneamente" tienen usualmente un propósito útil que cumplir, y aún así justificar la intervención estatal en algunos campos de la actividad económica<sup>3</sup>. Pocos economistas ponen en duda

<sup>3</sup> Años atrás Carl Menger planteó el siguiente interrogante sobre algunas instituciones huma-

la necesidad de dicha intervención en materia de política monetaria, fiscal y de gasto público. En estas áreas, los objetivos de los gobiernos son generalmente los de estabilidad de la moneda y prestación de servicios básicos a toda la población (especialmente educación, salud y transporte). Una vez seleccionados los objetivos se decide sobre las políticas y los instrumentos de política. Resulta de trascendental importancia una decisión afortunada con relación a éstos últimos, para el éxito de toda política; así también, es importante recordar que determinados objetivos sólo pueden lograrse mediante instrumentos de política cuyo uso conlleva efectos directos e indirectos no deseados ni deseables<sup>4</sup>.

Pero, hasta dónde debe forzarse el "curso natural" de los acontecimientos? En términos estáticos es posible afirmar que la economía tiende a organizarse por sí sola, de la mejor manera posible, bajo el supuesto de unos parámetros fijos (instituciones políticas, costumbres, hábitos, una distribución dada del ingreso y de la riqueza, etc). De tal suerte que si se modifican dichos parámetros, pueden producirse cambios de importancia en el orden social y económico. Y cómo modificarlos? Es popular actualmente el uso de la Política para producir grandes

nas: "Cómo es posible que instituciones que sirven al bien común... surgieron sin que haya existido una voluntad común (*Gerneinwellen*, en alemán) dirigida a establecerlas?". Puede argumentarse, por ejemplo, que la actual institución del dinero es resultado de un proceso "natural" y no es el efecto de las previsiones humanas. La institución del dinero tal como lo conocemos no surgió a raíz de un acuerdo explícito entre los miembros de la sociedad (legislación), sino como el resultado no previsto y no buscado del desarrollo histórico. Véase el libro de Menger, *Problems of Economics and Sociology*, University of Illinois Press, 1963, pp. 129-159. La respuesta de la economía política liberal es que los hombres forman libremente esas instituciones benéficas cuando se reúnen para vivir en sociedad, como consecuencia del juego de intereses comunes que los induce a tomar esta decisión.

<sup>4</sup> La discusión sobre medios es tan filosófica como la discusión sobre fines. Una característica del demagogo es que siempre habla de fines y nunca de medios.

cambios en la Economía. En otros tiempos y civilizaciones la Economía ha estado sujeta a los dictámenes de la Moral. Qué consideraciones deben entonces gobernar la decisión de inducir “desde afuera” la transformación de la economía?.

El criterio de eficiencia económica tan frecuentemente utilizado, cuando es sujeto a medición, es importante pero no suficiente. Las razones de la filosofía moral tienden a ser ambiguas y ocasionan muchos desacuerdos. Los postulados de la política son demasiado parcializados en favor de los grupos de poder a quienes pretenden beneficiar. No queda pues otra salida para resolver los interrogantes atrás planteados, que aceptar la limitación de medios a disposición del Estado para cumplir sus propósitos, limitación que viene dada básicamente por el respeto a los derechos individuales, tal como está consignado en la mayoría de las constituciones de los países. Una vez aceptado que existen ciertos límites al uso del poder por parte del Estado, puede adoptarse el criterio del mínimo grado posible de intervención en la actividad económica, tanto a nivel de objetivos como de políticas.

Este último criterio se basa en el principio según el cual la intervención estatal en la economía es un “mal necesario” y no algo deseable por sí mismo. Es un mal necesario porque el sistema económico hasta cierto punto refleja una distribución dada del ingreso y de la riqueza, un estado de las artes, y unas instituciones políticas, costumbres y hábitos, y puede el Estado intervenir para impulsar la economía en una dirección específica diferente a la que fijan dichos parámetros. Por ejemplo, puede haber en algún momento un consenso político sobre la necesidad de proporcionarle agua potable al mayor número posible de colombianos. Para tal efecto se puede emplear en la financiación de las obras recursos provenientes de grupos económicos

distintos de los directamente beneficiados. En tales circunstancias, lo mínimo que se le puede exigir al Estado es que emplee eficientemente los recursos que administra, pues su labor es la de servir de simple intermediario y no es el recipiente final de tales recursos.

De otra parte, el Estado no debe existir por sí mismo ni debe gozar del poder suficiente para desvirtuar la razón de ser de su existencia, que es la de ser simple administrador de bienes económicos y de justicia. Al Estado nada le deben los ciudadanos, sino por el contrario, el Estado y sus funcionarios le deben todo a los ciudadanos; y si en la forma como está organizado no cumple cabalmente con sus propósitos debe cambiar o desaparecer como sucede generalmente con toda institución que no desempeña una función útil. Solamente el poder temporal de los políticos y la ideología de moda impiden que la institución del Estado se adapte a las cambiantes circunstancias de los tiempos y que desaparezcan sus caducas manifestaciones actuales. El Estado como simple administrador de bienes y de justicia tienen el encargo de los demás miembros de la sociedad para hacerlo y por esta razón, quienes pagan por los costos de administración, están en su derecho de exigir buenos resultados de esa administración.

Si se acepta que la finalidad última de la existencia del Estado no se encuentra en sí mismo, se restringe grandemente en la práctica su campo de acción, pues ello implica reconocer que existen límites muy precisos en el uso del poder político. Adicionalmente, se pueden agregar otros criterios relacionados con la idea general de que debe haber el menor grado posible de intervención estatal en la economía: 1) Toda transferencia de recursos productivos de un grupo de la población a otro, o de un sector de la economía a otro, debe hacerse en la forma más directa posible haciendo que esos recursos pa-



sen por el menor número posible de manos; esto implica, a veces, darle recursos al sector privado para que directamente preste determinados servicios a determinada gente que el Estado está interesado en subsidiar. 2) Estrechamente relacionados con lo anterior, el Estado sólo debe intervenir directamente en aquellas actividades en las cuales la acción del sector privado sea insuficiente con relación a unos objetivos dados. 3) Estos objetivos deben ser tan concretos como para que la gente entienda de qué se trata; es decir, debe evitarse el diseño de políticas basadas en propósitos muy generales y ambiguos, tales como el de "justicia social", "igualdad", y "redistribución del ingreso", que tienen diferentes significados para distinta gente y con los cuales se puede justificar la adopción de políticas de cualquier índole<sup>5</sup>.

Siguiendo estos principios básicos se llega a una concepción pragmática y a la vez respetuosa de los derechos individuales de cada quien, con respecto al papel que puede desempeñar la agencia del Estado en la economía. Dentro de este esquema, el Estado, con todas las limitaciones en su poder, podría aún orientar la economía en determinadas direcciones, por lo menos facilitando el logro de ciertas condiciones indispensables para alcanzar sus propósitos. Pero no dispondría de poder suficiente como para asegurar que sus propósi-

tos se cumplan, por más loables que ellos sean, si para hacerlo se ve forzado a recurrir a medios impropios que violan los derechos individuales de las gentes<sup>6</sup>. Se acepta implícitamente que los posibles resultados de la actividad de los particulares y de la agencia del Estado, aún cuando unos son mas probables que otros, no son enteramente predecibles: la función principal del Estado es la de asegurar que la conducta de las unidades que intervienen en el juego económico sea justa; de ninguna manera es su función la de garantizar que los resultados sean los justos<sup>7</sup>.

Toda la discusión anterior lleva entonces al interrogante sobre qué es la "justicia" y cuáles sus normas. La respuesta va más allá del alcance del tema aquí esbozado. Sin embargo, puede concluirse que, a similitud de los criterios atrás expuestos sobre la intervención del Estado en la actividad económica, su función en el área de la justicia sería la de servir de simple mediador en las disputas entre particulares para evitar en lo posible que se causen daño entresí. En otras palabras, siguiendo esta línea de pensamiento, las normas de la justicia deben referirse a las reglas de conducta personal que han de aplicarse en las relaciones entre particulares y no a reglas cuyo propósito principal es el de hacer que todos en la sociedad se comporten de una manera tal que, en la práctica, se pueda moldear el organismo social a imagen y semejanza de cualquier idea abstracta

<sup>5</sup> Con relación a la justicia social, F. A. Hayek comenta lo siguiente: "Aún cuando en la larga trayectoria de la civilización Occidental la historia de la ley es la historia del surgimiento gradual de reglas de conducta justa de aplicación universal, su desarrollo durante los últimos cien años ha sido el de la destrucción de la justicia por la 'justicia social', hasta el extremo de que algunos estudiantes de jurisprudencia han perdido toda idea sobre el significado original de 'justicia'. Hemos visto como ese proceso ha tenido lugar mediante el reemplazo de reglas de conducta justa por reglas de organización. . . En realidad, esto ha significado que el individuo ya no se encuentra sujeto a reglas que limitan el campo de sus actividades privadas, sino que cada vez se encuentra mas sujeto a los comandos de la autoridad". En *Law, Legislation and Liberty*, Vol II, Routledge & Kegan Paul, 1976, p. 135.

<sup>6</sup> "Quien usa la fuerza sin razón, al igual que aquellos que en sociedad la usan sin ley, se coloca en estado de guerra contra quienes son las víctimas; y en este estado, los vínculos anteriormente establecidos desaparecen, todos los demás derechos cesan de ser efectivos y cada quien tiene derecho de defenderse y resistir al agresor. Esto es tan evidente. . . que está dentro de los límites de la ley en algunos casos la resistencia de la gente a su soberano" (John Locke, *The Second Treatise of Government*, Blackwell, 1966, p. 115).

<sup>7</sup> La función principal de la caridad cristiana es precisamente la de ayuda mutua para mitigar los efectos de un resultado que siempre tiende a ser injusto.

que se tenga sobre lo que debe ser la "sociedad ideal".

### C. La intervención del Estado para asegurar una mayor igualdad de oportunidades

El tratamiento que dé el Estado a las distintas actividades y grupos de la población debe ser el más igualitario posible, especialmente si se trata de grupos en circunstancias económicas similares. Si se acepta este principio básico resulta indebido para los particulares usar de la agencia del Estado para proteger sus intereses, cuando y solamente cuando ello va en perjuicio de los intereses de otros individuos. No debería entonces el Estado favorecer gratuitamente a unos, perjudicando también gratuitamente a otros. De ahí el esmero de ciertos Estados en procurar el diseño de mecanismos institucionales que permitan obtener de la población el pago voluntario de impuestos. Es aceptado actualmente entre la mayoría de la población que cada cual debe contribuir según su capacidad al sostenimiento de la agencia del Estado. Unos mas que otros, pero cada cual espera que haya equidad horizontal en el sistema tributario, es decir, que personas con igual capacidad contribuyan con la misma cuota (más o menos). La otra exigencia que la gente puede hacerle al Estado es que ayude a igualar las oportunidades, beneficiando con su acción a los que más lo necesitan. El propósito fundamental de la agencia del Estado es entonces el de asegurar justicia en la aplicación de las reglas del juego; no el de asegurar resultados justos, pero sí el de buscar que los jugadores comiencen en una mayor igualdad de condiciones.

Para lograr una mayor igualdad de oportunidades, puede el Estado cumplir la función de ser intermediario en la transferencia voluntaria (en lo posible) de recursos de un grupo de la población a otro, por ejemplo, con el pro-

pósito de darle educación primaria a la mayor parte de la población en edad escolar. Al hacerlo puede estar favoreciendo a una actividad por encima de otras (al considerar que debe poner énfasis en el sector educación) y favoreciendo también unos grupos mas que otros. Aún así, la limitación de medios y recursos del Estado en una economía de libre mercado, impiden asegurar una igualdad casi completa de oportunidades. Como el resultado del juego económico tiende a ser injusto, en cualquier punto en el tiempo se parte de una situación en la cual prevalecen las desigualdades de oportunidades, que cuando no son muy agudas constituyen inclusive incentivo para que ciertos grupos previamente favorecidos en los resultados anteriores se esfuercen menos y pierdan eventualmente sus fortunas<sup>8</sup>.

La desigualdad de oportunidades se encuentra inevitablemente unida a la desigualdad de los resultados. Hasta cierto punto, el nivel de oportunidades tiene que depender de la conducta anterior de cada quien, es decir, se debe aceptar que cada quien sea responsable de sus propios actos, pues es este uno de los principios sobre el cual se fundamenta la vida en sociedad. Así entonces quien tuvo mala fortuna en sus actividades o realizó mal su trabajo, debe aceptar que queda en desventaja con relación a sus competidores que se vieron favorecidos con mejores resultados. No es necesario para la "justicia" de todo juego económico que los competidores empiecen en igualdad de circunstancias. Se necesita por encima de todo justicia en la aplicación de las reglas de conducta, el único tipo de justicia que puede administrar imparcialmente el Estado. Se puede posteriormente, mediante esquemas de ayuda mutua y utilizando como intermediario la agencia del Estado, favorecer

<sup>8</sup> Todos conocen la teoría de las tres generaciones: la primera hace la fortuna, la segunda la administra, y la tercera que se educa en la abundancia, la derrocha.

a ciertos grupos de la población que se encuentran en la posición más desfavorable, entre otras razones, porque es el interés de los más beneficiados hacer que todos participen voluntariamente en el juego económico.

Sin embargo, valga anotar nuevamente, es prácticamente imposible para el Estado garantizar un buen grado de igualdad de oportunidades, si se tienen en cuenta sus posibles limitaciones de recursos y medios. A menos que su poder sea tal que pueda apropiarse, sin importar los medios, de cualquier cantidad de riqueza e ingreso de los particulares. Pero solamente una tiranía puede durante mucho tiempo cargarle a los contribuyentes impuestos excesivamente altos, a menos que los particulares se engañen y no se den cuenta de que se les está cobrando un tributo muy elevado, tal como sucede frecuentemente en las economías socialistas y con el gasto público financiado con emisiones de moneda. Y solamente una dictadura puede negarle a algunos grupos de la población hacer uso de ciertas oportunidades, simplemente porque existen otros grupos de la población que no tienen acceso a estas oportunidades. Lo más que puede hacer el Estado en este campo es ayudar a que haya una mayor igualdad de oportunidades favoreciendo con sus programas de gastos a los grupos menos beneficiados. No debe pretender el Estado ser muy ambicioso en sus objetivos al respecto, de tal manera que por ayudar a unos termine lesionando los intereses de otros, sin que éstos otros hayan accedido voluntariamente a perjudicarse a sí mismos. Afortunadamente, como se dice atrás, en la mayoría de los casos es el interés propio de los más afortunados ayudar según sus capacidades a los más necesitados, para asegurar su cooperación en el juego económico, pues pueden ser mayores los costos de un conflicto social que los beneficios de abstenerse de esa ayuda.

La mente humana es incapaz de conocer cuál debe ser la distribución del ingreso y de la riqueza realmente "justa" en un momento cualquiera de la vida económica de un país, pues además de los necesarios vínculos que debe haber entre resultados y oportunidades, esa justicia demandaría un trato desigual de acuerdo a las circunstancias personales en que se encuentra cada quien (años, estado físico, vínculos familiares, personalidad, etc.). Mientras no se tenga ese don divino de saberlo todo, una excesiva ingerencia del Estado en esta área se enfrenta al peligro de que se cometan injusticias para lograr otra injusticia. Ello no obsta, sin embargo, para que algunos grupos de la población puedan valerse de la agencia del Estado para ayudar a resolver los problemas específicos que enfrentan otros grupos. Pero si significa que el Estado no debe disponer del poder suficiente como para perjudicar a unos en beneficio de otros, si para hacerlo utiliza procedimientos arbitrarios e indebidos.

Hasta dónde debe entonces el Estado intervenir en esta área? Todo depende del grado inicial de desigualdad de oportunidades, del tamaño de la riqueza económica del país (nivel de ingreso per cápita), de la cultura y educación de las gentes (del grado actual de especialización ocupacional), y de consideraciones sobre la viabilidad económica y administrativa de los programas de transferencia de riqueza a un grupo de población a otro. No se puede por ejemplo, en un país económicamente atrasado, lograr una relativa igualdad de oportunidades en corto tiempo, cuando la vara de medida de la desigualdad la constituye la diferencia que pueda haber entre las oportunidades del 25% más rico del país y las condiciones del 25% más pobre, a menos que se escoja el camino violento de expoliar a los ricos. Es evidente que las comparaciones deben hacerse sobre un mínimo de oportunidades que debe tener cada quien, que son menores en-

tre más atrasado sea el país<sup>9</sup>. Si se obtiene entonces un consenso político sobre ese mínimo, puede a continuación la comunidad buscar la manera más eficaz de proporcionarle a toda la gente los servicios básicos implícitos, con una mayor o menor intervención estatal, optando por la solución más eficaz en ese momento (que depende, como se insinuó atrás, de consideraciones "técnicas").

#### D. La necesidad que tiene el estado de estimular la actividad de algunos sectores de la economía

Existe un argumento según el cual uno de los objetivos de la intervención estatal es el de estimular la actividad de ciertos sectores de la economía para obtener unos determinados patrones de crecimiento o desarrollo económico<sup>10</sup>. Se supone que en países como Colombia no se presentan condiciones ideales de movilidad de factores, de competencia entre productores, y de sustitución entre trabajo y capital, razón por la cual el mecanismo de libre mercado aparece como incapaz de lograr por sí mismo una "óp-

tima" asignación de recursos productivos. Por ejemplo, en condiciones de competencia imperfecta, ante aumentos en la demanda, los productos tienden a aumentar los precios en lugar de aumentar la oferta de bienes y servicios. Además, la poca movilidad ocupacional de la mano de obra impide la creación de un mercado con el suficiente poder de compra que permita una alto grado de especialización.

Bajo tales circunstancias, como las fuerzas del mercado que promueven una alta tasa de crecimiento económico se encuentran "bloqueadas", se justifica la intervención del Estado para estimular la actividad de ciertos sectores estratégicos de la economía y lograr así un crecimiento autosostenido. El siguiente paso en este esquema, es el de seleccionar un sector o sectores prioritarios (vivienda, obras públicas, bienes de consumo durables, bienes de exportación o cualesquiera otros), por ejemplo, que tengan las características de que existe una demanda latente grande por sus productos y que sean intensivos en mano de obra no capacitada. Puede el Estado entonces favorecer, con relación a los demás sectores económicos, la actividad de los sectores seleccionados, haciendo que una mayor cantidad de recursos financieros se orienten hacia ellos<sup>11</sup>.

El anterior es en líneas generales un enfoque en el cual los incentivos de demanda desempeñan un papel fundamental y la insuficiencia de demanda es

<sup>9</sup> Con respecto a la intervención del Estado en el campo de la educación, Adam Smith concluye lo siguiente: "Pero aunque en ninguna sociedad civilizada la gente común puede ser tan bien instruida como la gente de algún rango y fortuna, sin embargo, las partes más esenciales de la educación, la de leer, escribir y contar, pueden adquirirse a tan temprana edad en la vida, que la mayor parte de la gente tiene tiempo de aprenderlas antes de empezar a trabajar en sus ocupaciones. Con un gasto relativamente pequeño un grupo de personas puede facilitar, estimular, y aún disponer sobre el resto de la sociedad, la necesidad de aprender estas partes esenciales de la educación" (*The Wealth of Nations, The Modern Library, 1973, p. 737*). Esto era en la Inglaterra de finales del siglo XVIII, cuyos niveles mínimos pueden ser parecidos a los que hoy en día se establecerían en países que empiezan a industrializarse.

<sup>10</sup> Véase por ejemplo, el artículo de Lauchlin Currie, "A leading Sector Strategy as a Complement to Government Fiscal, Monetary and Exchange Policies", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Septiembre de 1975. En realidad esta tesis se encuentra en la mayoría de los escritos del Profesor Currie.

<sup>11</sup> Así justificaba el plan de desarrollo, *Las Cuatro Estrategias*, la selección del sector de la vivienda urbana, como prioritario: "... En este campo (el de la vivienda) una duplicación o triplicación de la inversión contribuiría inmediatamente, no solo a aumentar los niveles de consumo, sino a mejorar la distribución de la fuerza laboral, debido a que la construcción conduce a una alta demanda de mano de obra, tanto capacitada como no capacitada. Es un campo cuyo crecimiento exigiría, en primer lugar, pocas importaciones adicionales y cuya expansión se haría sentir a través de la demanda por los productos de la industria, la agricultura, el transporte y los servicios". (Departamento Nacional de Planeación, 1972, p. 24).

vista como el limitante principal a la división del trabajo y la especialización ocupacional. Es la demanda la que determina el tamaño del mercado y ésta a su vez, las oportunidades de inversión y las posibilidades de emplear sistemas más eficientes de producción. Pero además, este enfoque supone que los períodos de crecimiento económico sostenido se logran sólo cuando unas pocas actividades experimentan tasas de crecimiento mucho mayores que las del resto de la economía. La hipótesis es entonces la de que el crecimiento de la economía se caracteriza no tanto por los movimientos hacia adelante de todo el sistema económico, en respuesta a algún estímulo general que es igualmente efectivo en todos los frentes, sino por el contrario, que el crecimiento es la respuesta del sistema ante los estímulos de demanda generados por el dinamismo de unas pocas actividades<sup>12</sup>. Se llega así a la conclusión de que es mayor el crecimiento económico de un país si se favorecen la actividad de ciertos sectores "claves" de la economía<sup>13</sup>.

Ahora bien, si a lo anterior se agrega el hecho de que pueden haber restricciones institucionales en la captación de ahorro y en su canalización hacia los sectores estratégicos, la política de desarrollo que se adopte debe basarse en el otorgamiento de toda clase de estímulos a dichos sectores

(por ejemplo, subsidios y tratamiento preferencial en impuestos y en políticas de precios). De otra parte, los demás sectores de la economía se verán favorecidos por el "jalonazo" que produce una elevada tasa de crecimiento de los sectores escogidos.

Uno de los problemas con este enfoque es que en una economía en donde los gustos y la tecnología cambian continuamente, en donde las condiciones de oferta y demanda también se modifican rápidamente, pueden las autoridades de planeación adoptar una decisión equivocada con respecto a los sectores económicos a favorecer. Las cambiantes condiciones pueden hacer que esta decisión deba ser distinta en el momento en el cual se adopta la política y en el momento en el cual empieza a rendir frutos. Pero aparte de estas dificultades, al tomar la decisión de favorecer explícitamente algunos sectores, puede trasladarse el balance que existe entre el ahorro y la inversión en los distintos sectores de la economía, en forma tal que terminen presentándose "cuellos de botella" originados por escases en algunos de ellos, mientras en otros se producen excesos de oferta. Cuando el Estado interviene en favor de algunas actividades específicas, el sistema económico tarda en adaptar su infraestructura productiva a unos patrones de producción para la cual no fue creada; una vez que en el mediano plazo la infraestructura productiva se oriente en la dirección que deseaban las autoridades de planeación, han cambiado los precios relativos de los distintos bienes y servicios de la economía y corre el riesgo el Estado de impedir con su política, el normal flujo de los recursos de ahorro e inversión hacia las actividades que en ese momento comparativamente son las más productivas.

Pero, aún si se olvidan estos problemas, no existe una razón válida por medio de la cual el Estado deba favorecer un gremio económico por enci-

<sup>12</sup> Un comentario sobre esta teoría en Henry Bruton, "Contemporary Theorizing on Economic Growth", en Bert Hozelitz (ed.), *Theories of Economic Growth*, Free Press, 1960, pp. 257-59. Desde tiempo atrás economistas como Hansen, Robertson, Schumpeter y otros, han puesto especial énfasis en sus escritos al papel que pueden desempeñar sectores individuales en el proceso de crecimiento.

<sup>13</sup> El plan *Las Cuatro Estrategias* op. cit., pp. 32-3, sostiene con relación al sector prioritario de la vivienda urbana: "El otro marco es el tratamiento de la vivienda como agente o impulsador principal del desarrollo. . . Al crear trabajo y aumentar los ingresos reales, la gente puede adquirir casas mejores, que se construyen sin necesidad de subsidio, y se crea una mayor demanda ante los productos y servicios de otros sectores, con el consiguiente beneficio de mayor empleo y aumentos en los ingresos".



ma de otro gremio, por ejemplo, con políticas menos discriminatorias o de subsidios en favor de determinadas actividades. Es un mal precedente el de romper explícitamente con el ideal que debe buscar todo Estado de procurar ser neutral con relación a los beneficios que deben recibir personas que se encuentran en circunstancias económicas similares. Cuando se usa como criterio de intervención el de favorecer sectores "claves" de la economía, se termina beneficiando gente de todos los niveles de ingresos que por alguna razón u otra se encuentran ocupadas en las actividades favorecidas. Cuando esto sucede, existe el peligro de que el Estado se convierta en instrumento para presionar en favor de los intereses económicos de los gremios y para sostener y mantener por un buen tiempo ciertas posiciones de privilegio, en detrimento de los intereses del resto de la población. Si se aplica el principio de la equidad horizontal (en la medida en la cual ello sea posible), el Estado tendría que alterar lo menos posible las relaciones económicas entre los grupos de mayor riqueza e ingreso y limitarse a prestar servicios básicos a la población que no los disfruta, especialmente en países económicamente más atrasados.

Se llega así a la conclusión de que el Estado seguramente debe ser el encargado de administrar la transferencia de recursos entre los grupos de la población y de que esa transferencia no debe ser entre grupos de la misma capacidad económica ni para fines de favorecer actividades económicas específicas. En el caso según el cual el Estado termine prestando servicios a toda categoría de personas, lo mínimo que puede hacer es cobrarle el costo del servicio a quien esté en condiciones de pagarlo y quiera hacerlo, y lo mínimo que puede exigir el usuario es eficiencia en su prestación. Pero de ninguna manera, así en la práctica resulte extremadamente difícil, debe el Estado convertirse en el botín de grupos eco-

nómicos que circunstancialmente tienen ingerencia en la gestión del gobierno, ni esta gestión debe ser mirada como el de simple reparto de un botín, para lo cual se requiere que el poder del Estado no llegue a ser tal, que la única defensa para el individuo sea la de pertenecer al grupo que ostenta el privilegio de usufructuar el botín. De ahí también la necesidad de que quienes estén dispuestos a ayudar por medio de la agencia del Estado, sepan claramente a quienes benefician con su contribución, pues toda persona espera ayudar a los más necesitados pero no sacrificarse en favor de personas que se encuentran en iguales o mejores condiciones económicas.

#### **E. La importancia del criterio de eficiencia económica en la adopción de las políticas económicas**

Una vez establecidas las reglas de conducta a las que cada quien debe someterse, así como unos límites generales a la actividad del Estado, se puede proceder a elegir los campos de la economía en donde debe intervenir. Infortunadamente para los impacientes, el proceso a través del cual se configuran y aceptan en una comunidad cualquiera unas reglas específicas de conducta, es relativamente lento y no puede divorciarse de la historia pasada. Igual sucede con los acuerdos explícitos en la comunidad sobre las relaciones que deben haber entre los particulares y el Estado. Porque cuando se rompe abiertamente con el pasado en esta materia, se inicia un penoso y brusco proceso de 'ensayo y error', hasta que nuevamente se llega a unas reglas de juego más o menos permanentes. El problema con este tipo de experimento consiste en que mientras se alcanza otra vez un 'estado de derecho' más equilibrado y estable, se ve expuesta la comunidad a sufrir el régimen del terror y de la arbitrariedad.

Bajo el supuesto entonces de que no se presentan cambios bruscos en el

estado de derecho imperante, el criterio de evaluar la eficiencia (o eficacia) de las políticas económicas antes de adoptarlas, constituye parte esencial de este proceso de toma de decisiones. Afortunadamente, la teoría económica en su larga trayectoria ha elaborado una serie de instrumentos analíticos que permiten evaluar los efectos sobre una economía de mercado de determinadas políticas económicas. Todo ello debido precisamente al conocimiento que se tiene sobre el funcionamiento de la economía de mercado. De ahí se puede prever, por ejemplo, lo que sucede cuando se altera el libre funcionamiento del mercado. Con base en este conocimiento, la teoría económica, y muy especialmente la escuela neoclásica, dispone de las herramientas necesarias para comprender y explicar el desenvolvimiento del sistema económico en una y otra dirección, razón por la cual se facilita el diseño de las políticas económicas<sup>14</sup>.

Todo este conocimiento, "técnico" si se quiere, puede emplearse con favorables resultados porque proporciona las bases para evaluar la utilidad económica de las políticas por adoptar. Una de estas bases es el conocimiento que se puede tener sobre cómo afecta una medida específica la producción presente y futura del país. Otra es el conocimiento sobre cuáles grupos económicos pueden ser favorecidos o perjudicados con tales medidas. Así entonces, puede el Estado recurrir a la técnica económica para hacer más "razonable" este proceso de toma de decisiones.

No es aconsejable abandonar el criterio de utilidad o eficiencia económica

<sup>14</sup> Los economistas han llegado a grados extremadamente sutiles de abstracción en materia de análisis sobre los efectos de toda clase de políticas económicas, especialmente en los Estados Unidos. Aun cuando se puede alegar sobre la utilidad de cierto tipo de análisis cuando es muy abstracto, es innegable que la elevada capacidad para explicar el funcionamiento de la economía y para formular políticas acordes, constituye una prueba del "realismo" de la teoría económica neoclásica.

ca simplemente porque puedan haber problemas de medición. Es muy difícil justificar la intervención del Estado en la economía cuando los frutos de esta intervención son de dudoso beneficio económico, por ejemplo, cuando sus consecuencias son las de que haya un menor crecimiento de la producción, o las de favorecer gratuitamente los intereses económicos de unos y lesionar gratuitamente los de otros. Es fácil argumentar que el criterio de utilidad económica debe ser necesario aun cuando no suficiente, en la evaluación de toda clase de intervencionismo estatal. Por lo menos es evidente la importancia de este criterio si se acepta que una de las funciones del Estado es la de administrar bienes y servicios. Si la intervención del Estado en esta área lleva a una organización económica menos eficiente de la que de otra manera prevalecería, entonces puede no existir una razón suficiente para intervenir.

Es frecuente escuchar la idea según la cual el Estado debe intervenir para redistribuir el ingreso o la riqueza, sin importar cuáles sean los resultados sobre el sistema productivo de la economía. Por ejemplo, se ha afirmado que puede existir una incompatibilidad entre las políticas redistributivas y las políticas que impulsan el crecimiento económico de un país<sup>15</sup>. En la práctica acontece que los efectos redistributivos de muchas políticas son imposibles de prever y de otra parte, que el

<sup>15</sup> Una discusión al respecto en Jorge Ospina, "La Función del Estado en la Redistribución del Ingreso", *Coyuntura Económica*, Julio de 1975, Vol. V. No. 2, pp. 125-137. En un aparte se comenta "... cabe anotar que si son dos los objetivos (del Estado), uno de crecimiento económico y otro de redistribución (del ingreso o riqueza), ambos pueden llegar a ser en el corto plazo incompatibles. En particular en una economía de mercado cuando el Estado transfiera a los grupos de menores ingresos recursos que tienen un costo de oportunidad en términos de su contribución directa a la producción y comercialización de bienes, y la transferencia se realiza con la prestación de servicios como educación y nutrición que por lo general contribuyen a largo plazo y en forma menos directa al proceso productivo".

nivel del ingreso de una persona en un momento determinado no es elemento de juicio suficiente para escogerlo como beneficiario de tales políticas. Es mucho más fácil de manejar el criterio de ayudarle a la gente resolver problemas específicos, tales como la falta de agua potable, de energía eléctrica, de educación y otros más.

Es cierto que estas últimas políticas, en la medida en la cual unos grupos subsidien a otros, pueden a la larga tener un efecto redistributivo hacia una mayor igualdad en el reparto de la riqueza y pueden también frenar en el corto plazo la tasa de aumento de la producción total de bienes y servicios. Sin embargo, no importa que no se pueda medir el grado de concentración del ingreso antes y después de la adopción de las políticas en estudio. Basta saber que hay un grupo de la población que necesita ayuda de la agencia del Estado para resolver ciertos problemas de la vida diaria, que no afectan a los otros miembros de la sociedad. Si estos problemas se consideran lo suficientemente graves y urgentes como para que el Estado intervenga, entonces pierde importancia relativa el objetivo de eficiencia económica, aún dentro de los límites que se fijan con relación a los medios que puede usar el Estado para llevar a buen término sus políticas redistributivas.

En una economía de libre mercado, con escasa intervención estatal, se otorga gran importancia relativa al criterio de eficiencia económica, ya que se convierte en el principal criterio práctico que orienta la conducta de las personas frente al mercado y a la vez, el Estado no altera sustancialmente las actividades productivas de cada quien. En otros tipos de organización económica, que permiten una mayor amplitud en el alcance de la intervención estatal en la economía, las posibilidades son las de que las actividades económicas comiencen a regirse por criterios que no son económicos, con lo cual se

corre el riesgo de impedir el buen funcionamiento del sistema de producción. Hasta dónde se prefiere sacrificar eficiencia económica en aras de otros objetivos, cualesquiera que ellos sean, depende en última instancia de consideraciones políticas. Pero de todas maneras toda decisión de política sobre este particular debería consultar los resultados de la evaluación económica que le antecede.

#### F. El Estado y la preferencia intertemporal de los miembros de la comunidad

Hace parte de una economía de libre mercado el que cada participante del juego económico actúa en concordancia con su función particular de usos del tiempo y según sea su valoración del "elemento" del tiempo<sup>16</sup>. Existen grandes diferencias entre individuos cuando se trata de decidir sobre la valoración que se le pueda dar al presente con relación al futuro. No se puede desconocer la diferencia de gustos a este respecto entre los distintos miembros de la comunidad. Estos gustos dependen de diversas circunstancias personales: la salud del individuo, la naturaleza de su ocupación, sus vínculos familiares, etc. De otra parte, estos gustos son también influenciados por circunstancias relacionadas con el medio ambiente en el cual se vive, tales como el clima, la geografía, y las costumbres y hábitos propios de cada comunidad.

Por regla general, los bienes presentes tienen un mayor valor que los bienes futuros y la satisfacción más próxima es preferida a la más lejana. Todo agente económico se ve forzado a decidir sobre cuándo consumir. Tiene que escoger entre consumir en el pre-

<sup>16</sup> En esta materia el economista escocés John Rae se anticipó (desde comienzos del siglo XIX) en su perspicaz análisis sobre el valor del tiempo. Véase Eugen Bohm Bawerk, *Capital and Interest*, Libertarian Press, 1959, Vol. 1, p. 219.

sente una cierta cantidad de bienes o consumirlos más tarde, lo cual constituye el caso más simple de ahorro (por ejemplo, cuando se almacena ciertos bienes de consumo para su ulterior empleo, en previsión de una situación futura de emergencia). En tal circunstancia, se supone que el valor de la misma cantidad de bienes en el futuro es superior al presente<sup>17</sup>. De otra parte, el interesado puede optar en favor del ahorro cuando se abstiene del consumo inmediato de una cierta cantidad de bienes, en favor del consumo posterior de una mayor cantidad de los mismos bienes y otros que valen más. Sea como fuere, en condiciones normales, quien ahorra voluntariamente debe recibir una recompensa como incentivo para postergar su consumo presente.

El postergamiento de consumo, o sea el excedente entre lo producido y lo consumido, es condición indispensable para la acumulación de capital en métodos y sistemas cuya productividad por unidad de inversión sean cada vez mayor. Sin embargo, no necesariamente el ahorro garantiza de por sí el uso de recursos en sistemas productivos superiores. Surge entonces el interrogante de cómo emplear los recursos "liberados" a través de esa abstención de consumo presente. Por ejemplo, si emplearlos en sistemas productivos complejos para satisfacer necesidades en el lejano futuro o en sistemas menos eficaces pero que rinden sus frutos en forma más inmediata? Y de otra parte, en cuáles sectores de la actividad productiva emplearlos o para producir cuáles bienes?

En una economía con relativa libertad de mercado el Estado tiene a su disposición los medios para influir sobre estas decisiones. En primer lugar,

<sup>17</sup> Así también, ciertas personas pueden "guardar su plata debajo del colchón" porque están bien provistos en el presente e implícitamente le atribuyen una mayor utilidad marginal a un peso en el futuro que a un peso en el presente. Este es el caso especialmente de personas que preven un futuro sin fuente de ingreso.

a través de la política fiscal, puede favorecer a las generaciones futuras con relación a las presentes, por ejemplo, utilizando los ingresos tributarios para financiar inversiones con un largo período de gestación, en lugar de financiar gastos de consumo. De otra parte, puede el Estado recurrir al crédito interno o externo y postergar así el pago de parte de sus actuales programas de gastos, de tal manera que sean las generaciones futuras las que terminen cubriendo el costo de dichos programas. O también, está en capacidad por medio de políticas monetarias y de tasas de interés de alterar las propensiones de ahorrar y consumir de los particulares. Por último, asegurando cierta estabilidad política y monetaria, puede el Estado evitar cambios bruscos no deseables en las preferencias intertemporales de la gente y ante todo, lograr que no se acorte demasiado el horizonte de tiempo dentro del cual cada quien actúa<sup>18</sup>.

Toda decisión de ahorrar y consumir o entre gastar o invertir es una decisión entre varias posibles satisfacciones temporales (medidas en término de ingreso para facilitar la contabilidad económica) y particularmente, entre consumir o disfrutar el ingreso ahora, sin retraso, o invertirlo para obtener después (al menos teóricamente) una mayor satisfacción o ingreso. Es el eterno conflicto entre el impulso a gastar y el impulso a invertir<sup>19</sup>. En el caso de una economía de mercado el dilema se regula por medio de las decisiones de una multitud de agentes eco-

<sup>18</sup> Por ejemplo cuando el futuro político es muy incierto el horizonte de tiempo dentro del cual actúa la gente tiende a acortarse pues se vuelve común la actitud de olvidarse completamente del mañana para ocuparse más del presente. Cuando los problemas del presente son tan graves que acaparan la casi exclusiva atención de las gentes, se tiende a asignarle poca consideración a los problemas del futuro.

<sup>19</sup> Como lo planea Irving Fisher, en "Income and Capital", publicado en *Readings in the Concept and Measurement of Income*, R.H. Parker y G. C. Harcourt (eds.), Cambridge University Press, 1969, p. 49.

nómicos entre los cuales cabe incluir el propio Estado, mientras en el caso de un ordenamiento centralizado de la economía los "dueños" del Estado determinan directamente la tasa de ahorro y acumulación de capital. De esta manera, el problema económico relacionado con el tamaño y tipo de inversión se encuentra atado al problema político relacionado con el grado de descentralización del proceso de toma de estas decisiones.

Buena parte de la discusión anterior tiene que ver con el tema del ahorro voluntario y el ahorro forzoso. En todo país (la diferencia es de grado), el Estado obliga a los particulares a financiar sus programas de gastos, entre los cuales se encuentran inversiones con un largo período de maduración. Esta financiación es a través de impuestos, préstamos o inclusive inflación. De esta forma, el Estado influye sobre el nivel y composición de la inversión. En la medida en la cual la propensión marginal a invertir del Estado sea distinta de la de los particulares que financian el gasto, cambia la magnitud de la inversión (aumento o disminuye, según sea el caso). Así mismo, cambia su composición pues los intereses del gobierno pueden no coincidir con lo de los particulares en cuanto a su orientación temporal y su finalidad; por ejemplo, la tasa de descuento con la cual el sector público y el sector privado evalúan los beneficios futuros de sus proyectos de inversión puede no ser la misma<sup>20</sup>.

En una economía en donde interviene la iniciativa privada el tamaño y composición del ahorro es resultado de las decisiones de diversos agentes económicos, pero puede verse grandemente influenciado, entre otras, por las políticas fiscales y de gasto del Estado. Esas decisiones entre ahorrar y gastar o entre consumir e invertir son en gran medida voluntarias y son además afectadas por una serie de variables que inciden sobre las expectativas de los ahorradores y empresarios. Sin embargo, existe la alternativa de acudir a ambiciosos esquemas de ahorro forzoso a través de la agencia del Estado (especialmente mediante el racionamiento de bienes de consumo), para lograr una tasa de ahorro y acumulación de capital acorde con los deseos de los dueños del gobierno o del grupo de planificadores económicos. En sociedades económicamente atrasadas resulta difícil obtener una elevada tasa de ahorro interno, a menos que haga el Estado uso de dichos esquemas de ahorro forzoso. Pero, la adopción de tales esquemas para elevar el ahorro, lleva generalmente como contraparte un sistema político centralizado y autoritario que debe disponer de los mecanismos de persuasión que garantizan la viabilidad de un importante sacrificio del consumo presente.

Entre más económicamente atrasada una sociedad, entre menor sea en términos relativos el conjunto de bienes de capital disponible, así como los niveles de vida de la población, menor tiende a ser la proporción de recursos que se destinan a aumentar la capacidad productiva. En otras palabras, la capacidad de ahorro de una sociedad económicamente atrasada es reducida, debido entre otros factores a que los niveles actuales de consumo son bajos, siendo difícil generar un excedente sobre dichos niveles. No se trata sola-

sino una tasa de descuento que simplemente refleja los intereses del Estado y sus representantes, intereses éstos que pueden favorecer las generaciones futuras en perjuicio de las presentes o viceversa.

<sup>20</sup> El horizonte de tiempo del Estado puede ser mayor en cuyo caso tiende a utilizar una tasa de descuento menor y favorecer así proyectos con largo período de gestación. Se dice por ejemplo que el Estado es el representante de las generaciones futuras y para defender sus intereses debe utilizar una tasa de descuento baja que denota una preferencia temporal en favor del futuro. Los particulares, en cambio, disponen de un horizonte de tiempo limitado por su período de vida (y la de sus descendientes?). Véase S.A. Marglín, "The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 77, pp. 100-109. Sin embargo, en último término no existe en abstracto una tasa social de descuento,



mente de falta de conocimientos técnicos sobre métodos de producción. La escasez de capital se traduce en incapacidad para producir los bienes deseados. El país con mayor cantidad de bienes de capital en un momento dado puede alcanzar determinados niveles de producción más pronto que el país que no posee dichos bienes, sin necesidad de restringir el consumo o aumentar la inversión de trabajo y de otros factores de producción. El país con menor cantidad de bienes de capital, solo restringiendo su consumo, puede compensar tal superioridad.

En las etapas iniciales de desarrollo económico, en países con niveles per cápita de vida muy bajos, la tasa de ahorro interno es bastante menor de la que se observa en los países industrializados<sup>21</sup>. Tradicionalmente en tales economías atrasadas, la insuficiencia de ahorro interno tiende a ser compensada en algo con ahorro externo. Estos países son importadores netos de capital del resto del mundo, mientras los países ricos tienden a ser exportadores. La transferencia de ahorro se realiza usualmente por medio de inversiones, créditos o donaciones, y ha llegado a representar un componente importante del ingreso nacional en las economías más atrasadas.

Si bien la escasa cantidad de bienes de capital disponible y los reducidos niveles de consumo contribuyen a una baja capacidad de ahorro, también existen otros factores que vale la pena mencionar. Algunos historiadores económicos han resaltado la importancia de ciertos valores sociales y religiosos en la implantación de instituciones ineludibles para que pueda prosperar el ahorro y la inversión<sup>22</sup>. Lo cierto es que el proceso de acumulación de capital en Europa Occidental tardó muchos años, antes de alcanzar los elevados niveles de finales de siglo XIX. Actualmente ha aumentado la impaciencia de los países menos desarrollados, especialmente aquellos en posición "intermedia", por disfrutar las ventajas de un alto grado de desarrollo económico en períodos relativamente cortos de tiempo. Y aunque tienen la ventaja de poder emplear las técnicas y métodos productivos más recientes de los países industrializados y ahorrarse así el esfuerzo y los recursos necesarios para su invención, no pueden escapar las consecuencias políticas de buscar elevadas tasas de ahorro y acumulación de capital, con el sacrificio implícito de consumo presente, o con el aporte del capital extranjero.

<sup>21</sup> Véase por ejemplo Hollis Chenery, *The Normal Developing Economy*, The Center for International Affairs, Harvard University, 1970, pp. 11-15 a 11-17.

<sup>22</sup> Por ejemplo, R. H. Tawney, *Religion and the Rise of Capitalism*, 1962, o también Max Weber, *General Economic History*, 1920.

**Un diálogo  
con el profesor Hicks**

**Diego Pizano Salazar**

## Un diálogo con el profesor Hicks\*

Diego Pizano Salazar

Diego Pizano: Quisiera comenzar esta discusión haciendo referencia a su teoría de los salarios ya que este tema está conectado con uno de los debates más controvertidos e interesantes de nuestro tiempo: el relacionado con los determinantes de la distribución del ingreso. Sé que no está satisfecho con algunas de sus afirmaciones de la primera edición del libro *La Teoría de los Salarios* (1932), pero algunos académicos sobresalientes, como el profesor Schumpeter consideraron muy interesante su aporte.

En primer lugar, sería de interés conocer su opinión sobre la posición de

académicos tales como Joan Robinson<sup>1</sup> y Maurice Dobb<sup>2</sup>, quienes han afirmado recientemente que la teoría económica no provee un marco adecuado para el estudio de la distribución del ingreso. Dobb llega inclusive a afirmar que ni siquiera los marxistas más serios han logrado construir una buena teoría.

Ha existido bastante confusión en este tema dado que muchos autores no aclaran cual podría ser la contribución de los economistas a un problema tan complejo y de tantas dimensiones. No creo que los economistas estén en capacidad de contestar la pregunta normativa de cuál debería ser la distribución del ingreso, pero si podrían ser útiles al sugerir una teoría operacional que permitiera aclarar cuáles son las variables económicas responsables de la forma y estructura de la distribución. En igual forma y también importante, los economistas podrían arrojar luz sobre la interacción entre la distribución del ingreso y los diversos ob-

\* Sir John Hicks, miembro del All Souls College fue Drummond Professor de Economía Política en la Universidad de Oxford hasta 1965. Es autor de numerosos artículos y libros entre los cuales se destacan: *The Theory of Wages* (1932), *Value and Capital* (1939), *A Contribution to the Theory of the Theory* (1967), *A Theory of Economic History* (1969) *Capital and Time* (1973). Fue miembro de la Comisión de Asignación de Fondos Públicos de Nigeria en 1950 y de la Comisión Real sobre Impuestos y Ganancias en 1951. La Academia de Ciencias de Suecia le otorgó el Premio Nobel en 1972 por sus importantes contribuciones a la teoría económica. El profesor Hicks ha sido muy generoso con su tiempo al analizar algunos puntos relacionados con su trabajo y al acceder a la publicación de esta conversación que tuvo lugar en Oxford, Inglaterra, en Junio de 1977. Esta es una traducción de la versión original en inglés.

<sup>1</sup> J. Robinson, "The Second Crisis in Economic Theory", *A.E.R.*, 1974.

<sup>2</sup> M. Dobb, *Theories of Value and Distribution Since Adam Smith*, Cambridge University Press, 1974.

jetivos macroeconómicos, a fin de resolver los posibles conflictos que suelen presentarse entre ellos.

Esta breve introducción lleva a la formulación de la siguiente pregunta: ¿Cree que su teoría de los salarios es una teoría normativa o positiva? En otras palabras, ¿considera que la versión lógicamente coherente de la teoría neoclásica en equilibrio implica relaciones de causalidad o sugiere más bien un "estado de cosas" deseable?

En un contexto dinámico en donde hay niveles de inflación y de desempleo altos, ¿sería correcto aplicar la teoría de la productividad marginal? O, por el contrario, ¿no debería reconocerse que en situaciones de desequilibrio esto puede llevar a interpretaciones erróneas? Y, ya que hablamos de problemas que se presentan dentro de la dimensión temporal, ¿no valdría la pena hacer un intento por integrar algunos aspectos de su teoría de los salarios con los puntos centrales de su propia teoría del ciclo económico? Me parece que sería interesante explicar qué sucede con las participaciones de los factores de producción en las fases ascendentes y descendentes del ciclo. Otro punto que me parece requiere análisis es la evaluación de la importancia de factores monetarios en la determinación de la distribución del ingreso. Tengo la impresión que estos factores podrían ser importantes, pero en su teoría no juegan un papel muy destacado.

Por otra parte, me gustaría conocer su opinión sobre lo siguiente: como usted bien lo sabe existen dos enfoques principales para construir una teoría de la distribución del ingreso. Una escuela de pensamiento (Champernowne, por ejemplo) asume que el ingreso es el producto de un proceso estocástico que actúa en forma multiplicativa. La otra escuela (Tinbergen, por ejemplo) parte de la base de que el ingreso es generado por un conjunto

de factores que operan simultáneamente. He estado analizando estos dos enfoques y he llegado a la conclusión de que no parece existir incompatibilidad alguna que obstaculice la integración de las dos; sin embargo, no encuentro un esfuerzo en esta dirección en la literatura, lo cual me sorprende. ¿Cuál sería su reacción a esta inquietud?

*Profesor Hicks:* En la segunda edición de *La Teoría de los Salarios*, traté de explicar qué aspectos de mi teoría original deberían rechazarse por ser inadecuados. Los primeros capítulos sobre la operación del mercado laboral constituyen la parte del libro que hoy en día parecen menos susceptibles de crítica. Todavía sostengo que tienen el mérito de haber demostrado que este mercado es por naturaleza muy especial, independientemente de la existencia de organizaciones sindicales, en donde intervienen tanto aspectos sociales como económicos. Sin embargo, mi libro tiene una serie de limitaciones entre las cuales sobresale el tratamiento del capital y en particular rehuye el problema de cómo debe integrarse el capital a una teoría estática. Este punto es relevante para el análisis de la clasificación de los inventos, tema que está conectado con la distinción que puede hacerse entre el capital como concepto físico (máquinas) y el capital como fondo de salarios. Si estamos haciendo una comparación estática, debemos usar el concepto físico, pero si estamos trabajando en el campo de la planeación del desarrollo económico, por ejemplo, no estaría dispuesto a defender la tesis de que el enfoque correcto sería el de las productividades marginales.

Me pregunta si considero mi teoría como normativa o positiva. Puede afirmarse que hace parte de la economía positiva, es decir, que contiene relaciones de causalidad. Pero no en el sentido de explicar la estructura de la distribución del ingreso en un punto en el tiempo sino, más bien, de suministrar un marco conceptual que permita orientarnos sobre la dirección en la

cual operan diversas fuerzas. He adelantado recientemente un trabajo sobre la economía ricardiana con el profesor Hollander, que está relacionado con este tema y que aparecerá pronto en el *Quarterly Journal of Economics*. Me sugiere también que sería fructífero integrar en alguna forma mi teoría de los salarios y mi teoría del ciclo económico. El problema es el de que mi contribución a la teoría de los salarios fue la de esbozar una teoría de equilibrio de largo plazo, en tanto que la teoría del ciclo económico pretende explicar eventos que tienen lugar en el corto y el mediano plazo. El enfoque de los dos trabajos es muy diferente. Dí por sentado lo que Keynes y Harrod habían elaborado, y estoy consciente que se debe hacer un esfuerzo para reconciliar mis dos trabajos. Se podría decir que una buena parte de mi libro *Capital y Crecimiento* (1965) constituye un paso en esa dirección.

**Diego Pizano:** Otro punto de mucho interés que quisiera comentarle está conectado con uno de los numerosos conceptos que usted ha introducido en la teoría económica: la elasticidad de sustitución. Como sabe, Joan Robinson y Champenowne introdujeron definiciones ligeramente diferentes a la suya; solamente si estamos en presencia de economías constantes a escala se podría demostrar que todas estas definiciones son equivalentes. Ahora bien, me parece claro que su definición y la de la profesora Robinson están restringidas al caso de la función de producción lineal y homogénea, mientras que la definición de Champenowne es independiente de la escala de planta si estamos en una economía en la cual las economías de escala son importantes. ¿Cree que su definición podría adaptarse a esta situación, o tendría razón el profesor Arrow cuando señala en su conferencia con motivo del Premio Nobel que la teoría económica no ha podido resolver los problemas que se crean al considerar los rendimientos creciente a escala?

**Profesor Hicks:** Lo que pienso actualmente sobre el concepto de la elasticidad de sustitución se encuentra resumido en un artículo reciente que publiqué en los *Oxford Economic Papers*<sup>3</sup>. En esa ocasión estaba interesado en extender el modelo original para tener en cuenta al menos tres factores de producción y mostrar así la naturaleza de las relaciones de sustitución y de complementaridad. Tal como sugerí en mis conclusiones, Joan Robinson ha debido tener los derechos exclusivos de autor en relación con la postulación del concepto de la elasticidad de sustitución; mi definición ha debido llamarse algo así como la elasticidad de la complementaridad. Solamente en el caso de dos factores de producción se puede demostrar que la una es recíproca de la otra. Creo que el problema de la linealidad que usted señala es importante, pero considero que las limitaciones que surgen al tener en cuenta solamente dos factores de producción pueden ser aún mayores.

**Diego Pizano:** Usted ha señalado en uno de sus últimos libros, *La Crisis de la Economía Keynesiana* (1975), que los historiadores del futuro muy posiblemente denominarán el tercer cuarto del siglo XX como la edad de Keynes. Creo que sería muy útil para los economistas que trabajan en América Latina si pudiera hacer unos comentarios relacionados con la exégesis de algunos aspectos de la teoría keynesiana. Esto podría tener alguna importancia si se tiene en cuenta que la mayor parte de los gobiernos de los países latino-americanos han sido influenciados por el enfoque macroeconómico en el diseño de políticas.

Es conocido que usted se interesó en la macroeconomía a través de los trabajos iniciales del profesor Hayek, al mismo tiempo que su entrenamien-

<sup>3</sup> J. R. Hicks, "Elasticity and Substitution Again: Substitutes and Complements", *O. E. P.*, Noviembre de 1970.



to teórico lo recibió en la tradición del equilibrio general de Walras y Wicksell. Sin embargo, ha reconocido muchas veces la gran influencia que ejerció Keynes sobre su desarrollo intelectual. La pregunta obvia que quisiera formular en este contexto es la siguiente: ¿cree que las contribuciones de Walras y de Keynes pueden entenderse dentro de un mismo marco conceptual? Posiblemente en su respuesta hará mención a su invento del célebre diagrama IS-LM que ha tenido un enorme valor pedagógico en todas las universidades del mundo, incluyendo las latinoamericanas. Pero, ¿podría asegurarse que el diagrama representa clara y fielmente el pensamiento de Keynes? En su libro afirma que el diagrama tenía por objetivo solamente captar un aspecto central del planteamiento keynesiano y que el mismo Keynes lo había aceptado como tal. Pero, al revisar la correspondencia que usted tuvo con él<sup>4</sup>, no parece claro que esa afirmación sea enteramente correcta puesto que Keynes señala que los conceptos de equilibrio e incertidumbre generan complicaciones importantes.

Quisiera aprovechar esta oportunidad para argumentar que no es posible acomodar la contribución de Keynes como un caso especial de la tradición walrasiana por las siguientes razones: (1) Los fundamentos epistemológicos de la teoría de Keynes (que no deben confundirse con los ideológicos), son diferentes a los de Walras; Keynes no concebía la economía como una ciencia natural y por tanto no estaba interesado en ofrecer explicaciones mecánicas del comportamiento económico de los hombres a la manera de Walras; en este contexto si hay un cambio en las expectativas de los principales agentes económicos, se producirá un desplazamiento simultáneo tanto de la curva IS como de la LM y el concepto de equilibrio puede ser de poco valor. (2) Keynes nunca pensó en la posibilidad

de construir un modelo determinístico del sistema económico de su época, dada la gran importancia del factor incertidumbre. Estoy escribiendo en la actualidad un breve ensayo mostrando que las conexiones entre su *Tratado de Probabilidad* y la *Teoría General* ilumina mucho este aspecto y que, sorprendentemente, no han sido tenidas en cuenta. La discusión de Keynes sobre las probabilidades subjetivas y la imposibilidad de medirlas en el mundo real, está claramente conectada con lo que considero es el mayor aporte de este pensador a la teoría económica, a saber: la incorporación del concepto griego de la tridimensionalidad del tiempo, mediante el papel que juega la incertidumbre en el modelo, y la postulación de la función de la preferencia por la liquidez.

Su libro sobre la economía keynesiana da la impresión de que el análisis de Hayek podría estar volviéndose más relevante para el examen de los problemas contemporáneos, mientras el marco conceptual de Keynes podría estar perdiendo su poder explicativo. ¿Podría deducirse de aquí que los problemas más urgentes de la política económica actual en el mundo industrializado tienen que ver más con los problemas que llamaban la atención a Pigou relacionados con el bienestar económico y la asignación de recursos, en lugar de las preocupaciones keynesianas relacionadas con el desempleo y la recesión? Y hablando de desempleo, ¿estaría usted de acuerdo con Hayek en que la teoría keynesiana del desempleo estaba equivocada y que la distorsión de los precios relativos es la verdadera causa del desempleo, ya que no permiten igualar la oferta y la demanda por trabajo en cada uno de los sectores de la economía?

**Profesor Hicks:** Debería comenzar diciendo que voy a tener que cambiarme de nombre. *Valor y Capital* (1939) fue escrito por un economista neoclásico llamado J. R. Hicks que ya murió

<sup>4</sup> J. M. Keynes, *Collected Works*, Royal Economic Society, Vol. XIV, 1973.

mientras, como lo he insinuado en otra parte los libros *Capital y Tiempo* (1973) y *Una Teoría de la Historia Económica* (1969) fueron escritos por John Hicks, un economista que no es neoclásico y que le falta el respeto a su tío con frecuencia<sup>5</sup>. Es importante anotar que estos dos últimos trabajos pertenecen a la misma categoría puesto que son el fruto de un enfoque histórico. *Capital y Tiempo* contienen el sistema temporal incorporado en una forma implícita pero puede explicarse en forma tal que sea comprensible por los historiadores. En mi *Teoría de la Historia Económica* la dimensión temporal está tratada explícitamente.

En *Capital y Tiempo* no supongo que existe un proceso de convergencia gradual y sin desviaciones bruscas hacia una solución de equilibrio, tal como un verdadero neoclásico hubiera supuesto. Por el contrario, mi intuición me señala que el proceso está posiblemente sujeto a perturbaciones y desviaciones, aún bajo todos los supuestos simplificadores que hice (no tuve en cuenta el dinero, ni los monopolios, ni el gobierno, ni tampoco los recursos no renovables).

Me he vuelto escéptico últimamente no sólo de la función de producción sino también de la frontera tecnológica. Estaría ahora dispuesto a abandonar la distinción entre las sustituciones que pueden ocurrir a lo largo de la frontera y los cambios en tecnología que desplazan la curva.

Sus comentarios sobre el diagrama IS-LM están relacionados, naturalmente, con los interrogantes que surgen al analizar la dimensión temporal en la teoría económica. Normalmente representamos el tiempo en nuestros diagramas mediante una coordenada espacial pero esa representación no es

completa. Existe una asimetría obvia entre el tiempo y el espacio. En el espacio nos podemos mover en cualquier dirección, mientras el tiempo es irreversible; el tiempo siempre procede hacia adelante y nunca puede retroceder<sup>6</sup>. El profesor Georgescu-Roegen ha llegado a este simple principio mediante un camino de tipo cósmico: la operación de la ley de la entropía. Soy bastante ignorante del contenido de las ciencias naturales y, a pesar de haber sido aficionado a las matemáticas, mi campo espiritual está en las humanidades por lo cual he llegado a mi interpretación del tiempo estudiando la historia. Una de las principales consecuencias de la asimetría del tiempo y del espacio es la de dar lugar a una gran diferencia entre eventos pasados y eventos futuros. El conocimiento que tenemos o que podemos tener del pasado, es muy distinto del que podemos construir en relación con el futuro; este último no puede llegar a ser más que un conocimiento de ciertas probabilidades.

Es interesante anotar que Carl Menger en su teoría de la liquidez fue capaz de entender, casi cien años antes de Keynes, que la demanda por dinero está enmarcada dentro de un tipo mucho más general de comportamiento. Es en realidad un mecanismo para asegurarse contra un futuro incierto. El problema de la liquidez es ciertamente un aspecto de una economía que se mueve a través del tiempo.

Diría que la teoría de Keynes tiene una parte en la cual el tiempo está incorporado en una forma explícita y otra en la cual ello se hace en forma estrictamente estática. La sección que trata sobre la eficiencia marginal del capital y la función de la preferencia

<sup>5</sup> Ver J. R. Hicks, "Revival of Political of Economy: The old and the New", *Journal of the Economic Society of Australia and New Zealand*, Sept. 1975.

<sup>6</sup> El professor Hicks consignó sus opiniones sobre la dimensión temporal en la economía en un trabajo que apareció en un libro en honor de N. Georgescu-Roegen. Véase J. R. Hicks, "Evolution Welfare and Time in Economics", *Essays in Honour of N. Georgescu-Roegen*, Toronto, 1976.

por la liquidez está indudablemente concebida en el tiempo. Pero hay otra parte, la teoría del multiplicador, que está fuera del tiempo. Esta última parte está elaborada en términos de curvas de demanda, curvas de costos y curvas de oferta, las viejas herramientas de la economía del equilibrio.

Estoy de acuerdo con su afirmación de que el procedimiento del diagrama IS-LM redujo toda la *Teoría General* a un esquema de equilibrio general. Estoy consciente de que esta forma de presentar las ideas de Keynes es, en realidad, un poco artificial. La teoría del crecimiento, desde Von Neumann, ha sido la escena de un grado exagerado de "equilibrismo". Los teóricos que intentaron ir más allá de Keynes sólo lograron retroceder. Esto fue una consecuencia directa de la invención del estado estacionario.

Me parecen pertinentes sus comentarios sobre la conexión entre la *Teoría de la Probabilidad* de Keynes y su *Teoría General*. Esa línea de investigación podría ser muy fructífera. La razón por la cual quiero volver a la economía más consciente del tiempo es la de que, al hacerlo así, ésta se acerca más a la realidad humana. Las invenciones y los descubrimientos son las que hacen la historia interesante. Solamente lo que ocurra en el futuro, antes de que la humanidad se destruya a sí misma, o antes de que nos estancuemos en un equilibrio aterrador, nos dan esperanza e interés en el futuro.

En relación con la aplicabilidad actual de la teoría keynesiana del empleo, no afirmaría que esta teoría es falsa sino, más bien, incompleta. Keynes estaba preocupado por el desempleo involuntario (como lo denominó), o sea un tipo de desempleo que surge como consecuencia de una ausencia de demanda efectiva. Creo que la distinción de Keynes entre empleo voluntario e involuntario no es muy útil. En el momento que los sindicatos

demandan un determinado nivel de salarios puede haber desempleo por razones que Keynes llamaría voluntarias: distorsiones, rigideces, etc.

**Diego Pizano:** Hayek<sup>7</sup> continúa su análisis afirmando que el primer paso para resolver el problema del estancamiento económico con inflación (stagflation) sería el de frenar las tasas de aumento en la cantidad de dinero. Para él, el objetivo fundamental de la política económica debía ser la estabilidad en el valor de la moneda y no el pleno empleo. Supongo que usted no estaría de acuerdo con él, ya que ha rechazado al menos parcialmente la explicación y los razonamientos de la escuela monetarista (me estoy refiriendo a su artículo de 1974 publicado en el *Lloyds Bank Review*.) Tengo dos comentarios sobre su posición: (1) ¿Estaría de acuerdo con Hayek en que una política de ingresos y salarios solamente escondería los efectos de la inflación y llevaría gradual pero inevitablemente a un sistema totalitario? (2) ¿Hasta que punto tendría razón Harry Johnson<sup>8</sup> cuando afirma que usted olvidó en su artículo la diferencia entre una tasa de cambio fija y una flexible, por una parte, y por otra, que no distinguió los efectos diferenciales entre un mundo externo inflacionario y uno estable?

**Profesor Hicks:** En cuanto a su pregunta sobre la explicación monetarista quisiera decir lo siguiente: la tesis monetarista es incompleta y no falsa. Creo que se pueden señalar tres causas fundamentales de la aceleración de los precios en el mundo industrializado en años recientes: (1) No hay duda de que la crisis de las materias primas 1972-1973 tuvo un efecto importante en aumentar los precios al consumi-

<sup>7</sup> F. A. Hayek, "Full Employment at any Price?" IEA, London, 1975.

<sup>8</sup> H. Johnson, "What is Right with Monetarism?" *Lloyds Bank Review*, No. 20, Abril 1976, p. 13-18.

dor. (2) La "flotación" general de las monedas pudo haberse traducido en efectos que operaban en la misma dirección. (3) Aún antes de la crisis de las materias primas y antes de introducirse la flexibilidad en las tasas de cambio, existía una tendencia de los precios a aumentar. Para mí es claro que durante los últimos 20 años ha habido una presión inflacionaria subyacente, que la crisis de las materias primas y la "flotación" de las monedas simplemente agravó. Pero lo importante es observar el hecho de que esta presión inflacionaria no puede explicarse fácilmente haciendo referencia a una teoría que la atribuye la situación al déficit de balanza de pagos de los Estados Unidos; tampoco creo que la inflación puede entenderse haciendo referencia exclusivamente a un aumento en la cantidad de dinero.

**Diego Pizano:** El tema relacionado con las fluctuaciones y los ciclos económicos continúa siendo un tema de análisis y de preocupación por parte de los teóricos y del público. Es evidente que un mejor entendimiento por parte de quienes diseñan política económica, sobre las causas del comportamiento cíclico de los sistemas económicos es crucial para formular políticas efectivas de estabilización. Varias categorizaciones de las teorías del ciclo económico existen en la actualidad: Gordon (1961), Haberler (1964), Mass (1975). Sin embargo, la característica esencial que todos estos modelos tienen en común es que explican las fluctuaciones en el nivel de la actividad económica mediante variaciones en el nivel de la formación de capital fijo. Esto no es sorprendente si se tiene en cuenta que el mismo Keynes planteó la tesis de que el ciclo económico se relaciona con la forma en que fluctúa la eficiencia marginal del capital.

Sería muy interesante si pudiera comentar los siguientes planteamientos: (1) Las teorías que destacan la forma-

ción de capital parecen ser de poca utilidad para entender las causas de ciclos económicos cortos, aún cuando pueden suministrar elementos de juicio para comprender las causas de movimientos cíclicos de mediano plazo; como Abramovitz ha señalado, la variación de la inversión en capital fijo puede no ser la causa de ciclos de corta duración ya que éstos presentan rezagos largos en la formación de capital y en la depreciación. (2) Las teorías principales (Harrod, Hicks, Samuelson, Goodwin, Tinbergen y Kaldor) explican las fluctuaciones en el nivel de demanda por medio de un mismo mecanismo, pues todas las fluctuaciones son tratadas de la misma forma y no se hace énfasis en las diferencias. Teniendo en cuenta la experiencia del mundo occidental, en cuanto a ciclos económicos se refiere, ¿no le parece tal vez demasiado ambicioso el buscar explicaciones monistas de todas las fluctuaciones del nivel de ingreso de los países? (3) ¿Piensa construir su propia teoría del ciclo económico teniendo en cuenta la tesis planteada por usted sobre la crisis en el sistema keynesiano? (4) Su modelo, lo mismo que el de Harrod, está caracterizado por un nivel de inestabilidad que parece extremo; ¿no cree que la evidencia empírica de la época de la post-guerra, que señala un crecimiento continuo y estable contradice su teoría, o que las grandes recesiones han sido producidas por diversos factores y no necesariamente por el mismo conjunto de fuerzas?

**Profesor Hicks:** La teoría del acelerador, influenciada profundamente por Keynes, fue la base para la construcción de mi modelo de ciclo económico. Creo que la versión original fue demasiado elaborada y he formulado mi posición actual en un nuevo trabajo<sup>9</sup>. Tuve el cuidado de dejar un lugar para la influencia de variables moneta-

<sup>9</sup> J. R. Hicks, *Economic Perspectives: Further Essays on Money and Growth*, London, 1977.

rias, pero una buena parte del modelo no tiene en cuenta la moneda y no le pone mucha atención a los precios.

En su forma más simple, el modelo del acelerador es muy violento; demasiado violento para que tenga aplicabilidad. Si el ahorro se relaciona con la producción y la inversión con el crecimiento del producto, la igualdad entre ahorro e inversión nos dá:  $SY = cg Y$ ; por lo tanto,  $s = cg$  (la ecuación de Harrod) es la condición de equilibrio del sistema. No me gustó este esquema porque, como usted lo comentaba, se traduce en un equilibrio intrínsecamente inestable. No hay ningún factor en la operación de este modelo que frene una fluctuación hacia abajo, hasta que el sistema se acerca a un colapso total. Por lo consiguiente, si se buscaba representar la realidad con el modelo del acelerador había que modificarlo o suavizarlo. Por esta razón decidí introducir dos "variables amortiguadoras" (coolants) lo cual me llevó en una primera instancia a introducir rezagos, dado el hecho de que estamos enfrentados a un ajuste instantáneo tan explosivo. Mi segunda variable amortiguadora o suavizadora fue la inversión autónoma. Admití la existencia de inversión que no está influenciada directamente por el nivel de la producción actual, ya sea de corto o de largo plazo. Estas modificaciones fueron hechas con el objetivo de una posible aplicación histórica.

Cuando usted pregunta si las grandes depresiones han sido producidas por varios tipos de factores perturbadores contestaría afirmativamente y diría que es precisamente la incorporación de la inversión autónoma la que permite introducir distintas causas.

Se pueden distinguir por lo menos dos tipos de inversión autónoma. La primera es la que surge de innovaciones tecnológicas. La segunda es la inversión pública, cuyo nivel depende naturalmente de decisiones de política

económica. Pero estas variables amortiguadoras no son las únicas. Dos variables adicionales que no mencioné en mi libro deben ser consideradas. Una es la no linealidad, es decir, el rechazo de la proporcionalidad planteada por Harrod entre la producción y el consumo. La otra, y tal vez más importante, es la modificación que debe hacerse al principio del acelerador. ¿Por qué debe la inversión postularse como una función del ritmo de crecimiento de la producción actual aún teniendo en cuenta un rezago? Esto solamente tiene sentido si un aumento en la producción requiere un aumento de la capacidad instalada. En este contexto se debe poner el énfasis sobre el concepto de elasticidad de la capacidad.

Debo aclararle, sin embargo, que si el modelo del acelerador se modifica en la forma expuesta, cambia su carácter. Deja de ser un modelo matemático como el que podría utilizarse para formular una hipótesis econométrica. Las matemáticas (o algunas ramas de esta disciplina) ha suministrado algunos ejercicios que iluminan ciertos problemas, pero no pueden aplicarse en su estado actual de desarrollo.

**Diego Pizano:** Creo que usted nos podría iluminar un poco en el análisis de la economía inglesa actual. Es claro que en un breve espacio es muy difícil resumir y evaluar el desempeño de la economía de su país desde la segunda guerra, pero la experiencia británica es muy interesante para un país como Colombia en el cual se piensa que vale la pena tratar de aprender lecciones de los demás.

En comparación con otras naciones industriales, la evolución económica de Inglaterra durante la post-guerra no ha sido muy satisfactoria. En este período la participación del país en el mercado mundial de manufacturas ha caído en más de un 50% y lo mismo ha pasado con el valor externo de la



libra esterlina. La producción per-cápita es relativamente baja si se compara con la de Francia o la de Alemania Occidental. ¿Cuáles podrían ser las causas de lo que ha sido llamado la caída y la decadencia de Inglaterra?. 1) *¿Tecnológicas*, en el sentido que las técnicas son obsoletas si se comparan con los sistemas de producción americanas? 2) *¿Sicológicas*, en el sentido que la gente ha desarrollado una preferencia marcada por el ocio frente al trabajo? 3) *¿Sociales*, en el sentido que el sistema educativo no está orientado hacia el crecimiento económico? 4) *¿Institucionales*, en el sentido que la política económica no ha sido la apropiada y el sector público se ha expandido más allá de su nivel "óptimo"? El caso de la industria del acero, con sus sucesivos procesos de nacionalización, desnacionalización y renacionalización, ¿no es síntoma inequívoco de la falta de estabilidad de la política de gobierno? 5) *¿Ecológicas*, en el sentido que ya hay una serie de factores que están frenando el crecimiento?

**Profesor Hicks:** Una forma rápida de definir mi posición sobre el particular podría ser la de decir que comparto las ideas de W. Eltis<sup>10</sup>, cuando escribe sobre el fracaso de la sabiduría keynesiana convencional y debate con el profesor Lord Kahn de la Universidad de Cambridge. La política económica británica de los últimos 25 años destruyó la rentabilidad de la industria. El gobierno se apropió de una porción muy grande del producto nacional bruto y el tamaño del sector público sobrepasó cualquier nivel "óptimo" que pudiera pensarse. La actitud oficial de no dar importancia a las consecuencias de los déficit fiscales, y la indiferencia hacia la inflación, han tenido efectos muy adversos.

**Diego Pizano:** Pero, ¿no se podría decir que el estancamiento del progre-

so científico fue una de las causas primordiales para una evolución económica tan lenta? A mí me parece sorprendente y paradójico observar que Inglaterra todavía tiene el liderazgo científico mundial en algunas áreas (biología molecular, por ejemplo) y que a pesar de ésto sus técnicas son descritas como obsoletas. ¿No será que existe una tendencia a no apoyar descubrimientos científicos aplicables o, que se está presentando un rezago largo entre la aparición de un invento y su aplicación en la industria?

**Profesor Hicks:** No pretendo saber nada sobre este punto pero déjeme contarle que quedé muy impresionado por la historia de la Industria Química Imperial. Alemania tenía el liderazgo en esta área desde que se adelantó a los demás países en 1914; por ese entonces los alemanes le propusieron una inversión conjunta ("joint-venture") a la empresa inglesa que estaba en esa área de producción, operación que se llevó a cabo. Pero todo esto resultó ser muy complicado y fue necesario planear un divorcio en un país neutral (Holanda). Desde la década de los veinte los alemanes fueron los líderes pero, en los años cincuenta la situación cambió radicalmente. La empresa inglesa fue transformada y una gama muy variada de productos fue incorporada. A partir de este momento el desempeño de la empresa fue muy satisfactorio y sus productos ampliamente competitivos a nivel internacional. Ahora bien, este tipo de fenómeno no ha vuelto a ocurrir. Yo tengo la convicción que esto se debe fundamentalmente a la política económica del gobierno. Si existe un rezago entre los descubrimientos científicos y su aplicación en la industria, esta situación se explica por las medidas del gobierno que eliminaron los incentivos para aumentar la eficiencia y mejorar las técnicas de producción.

**Diego Pizano:** Cuando se leen los planteamientos presidenciales ante la Sociedad Real de Economistas (Royal

<sup>10</sup> W. Eltis, "The Failure of Keynesian Conventional Wisdom", *Lloyds Bank Review*, 1976.

Economic Society) y la Asociación Americana de Economistas (American Economic Association) en los últimos años, queda la inevitable impresión de que hay un gran descontento respecto al estado presente de la teoría económica. ¿Usted considera que existen en la actualidad una serie de fenómenos que no se pueden acomodar a las categorías tradicionales? ¿En otras palabras, sería usted de la opinión de que existe una buena distancia entre las construcciones teóricas y los eventos del mundo real?

**Profesor Hicks:** Es muy difícil contestar su pregunta. Todo lo que puedo decir es que los países industrializados cometieron un gran error durante los años sesenta al asumir que la oferta de productos primarios era elástica y que podríamos planear un universo en expansión, sin considerar limitaciones importantes. Estoy escribiendo un libro que tiene relación con este tema y que será publicado próximamente.

La característica más sobresaliente de la evolución del sistema económico mundial en las últimas décadas ha sido la del desequilibrio entre la oferta de productos industriales y la oferta de productos básicos. Los términos de intercambio, como todos sabemos, se han movido a favor de estos últimos. Esta situación ha creado grandes expectativas de crecimiento en casi todas partes del mundo. Pero, a menos que sea posible desarrollar formas industriales que no sean dependientes de productos básicos, el intento por industrializarse de los países en desarrollo va a agudizar la competencia de recursos escasos. Aún si pudiéramos imaginar un gobierno mundial con el poder y los medios para industrializar el mundo, muy pronto se llegaría al problema de su incapacidad para lograr este objetivo sin reducir el standard de vida de los países de la OECD, los cuales resistirían con todos los medios a su disposición una medida de tal naturaleza.

**Diego Pizano:** Creo que se podrían derivar dos corolarios de su planteamiento: (1) La forma y la estructura de la distribución internacional del ingreso no se puede modificar fácilmente. (2) Solamente unos pocos países en desarrollo van a ser capaces de alcanzar un alto grado de industrialización, a menos que se produzca un cambio tecnológico que amplíe en una forma considerable las fuentes de abastecimiento de materias primas. Por otra parte, es cierto que los términos de intercambio han sido favorables últimamente para los productos básicos, pero no se puede destacar que este movimiento a favor sea temporal ya que los países industrializados tienen suficiente poder de negociación para contrarrestar una disminución importante de su nivel de vida, a través de una inflación de costos en el sector manufacturero.

**Profesor Hicks:** Estoy convencido que en las circunstancias actuales solamente unos pocos países en desarrollo van a ser capaces de industrializarse. Siempre he estado interesado en la historia económica comparativa de Australia y Argentina. El análisis de la experiencia de estos dos países debería servir como una lección para otros países. Las dos naciones son relativamente similares en cuanto a orígenes raciales y recursos naturales se refiere. En los dos casos, uno encuentra ciudades grandes y una oposición fuerte entre los intereses del sector industrial y el sector agrícola. Pero el desempeño económico de Argentina no es tan bueno como el de Australia; Argentina estaba creciendo hasta que el conflicto entre los sectores, combinado con una política económica que discriminaba en contra de la agricultura, llevó al estancamiento. En estas circunstancias existe una extraordinaria tendencia a ponerse la soga al cuello. No conozco la situación de Colombia al respecto.

**Diego Pizano:** Colombia adoptó la estrategia de sustitución de importacio-

nes a partir de la gran depresión. Como resultado de ello surgió buena parte del sector industrial actual. Sin embargo, este proceso tuvo su costo en términos del grado de discriminación que se instauró contra la agricultura, la insuficiente generación de empleo, las dificultades de balanza de pagos y el crecimiento exponencial de las ciudades. El problema de la escogencia de técnicas no recibió mucha atención y la elaboración de una estructura arancelaria apropiada no se hizo con base en criterios de tipo macroeconómico.

**Profesor Hicks:** Considero que los economistas han estado poniendo mucho énfasis sobre el problema del grado apropiado de intensidad de capital o de mano de obra. Creo que debemos empezar a hablar más bien de coeficientes energéticos y de intensidad de utilización de materias primas en los procesos de producción.

**Diego Pizano:** Por lo que usted dice, supongo que estaría de acuerdo en recomendar a los economistas que incorporen en sus modelos la tasa de extracción de los recursos naturales ya que la ley de entropía implica un proceso irrevocable de transformación de la energía.

**Profesor Hicks:** Creo que eso es verdad, aún cuando debe hacerse la distinción entre los límites físicos establecidos por los científicos y los efectos económicos. Estos últimos tienden a aparecer mucho antes que los primeros como en la época de Jevons, hacia 1860, cuando se discutían los problemas relacionados con la oferta de carbón. No hay que olvidar que el significado fundamental de la industrialización es la sustitución de combustibles por energía humana. El ente misterioso que con las fuentes de energía llamamos capital tiene menos que ver con el proceso de crecimiento económico.

**Diego Pizano:** Soy de la opinión que el futuro del crecimiento económico del planeta no es predecible, ya que la trayectoria del progreso tecnológico no puede definirse apriori. Es evidente que los nuevos inventos no pueden tener pre-existencia. Por lo tanto, no existe ningún método racional para lanzar proyecciones como las que ha intentado hacer el Club de Roma.

**Profesor Hicks:** Estoy de acuerdo con usted en que los economistas no pueden predecir el curso futuro de la historia humana.

**Diego Pizano:** En este contexto, ¿estaría de acuerdo con Schumpeter cuando plantea la tesis de que los economistas deberían concentrar sus esfuerzos en suministrar explicaciones de eventos históricos?

**Profesor Hicks:** Creo que ese es un aspecto importante del trabajo de los economistas. Pero considero que es importante también tratar de trabajar un poco hacia el futuro. Los economistas serios pueden, a veces, anticipar algunas de las consecuencias de adoptar determinadas políticas y estrategias económicas.

**Diego Pizano:** En relación con el futuro, compartiría la tesis de Keynes en el sentido que en el largo plazo estamos todos muertos y que el largo plazo es para estudiantes de pregrado?

**Profesor Hicks:** Debo manifestar que ese fue un comentario muy peligroso y muy irresponsable.

**Diego Pizano:** Pasando a otro tema, quisiera conocer su opinión sobre el debate relacionado con el grado "óptimo" de planeación o de intervención del Estado. Considera que la tendencia que se observa en los distintos sistemas económicos a converger, ha arrojado luz sobre la pregunta de ¿en cuáles sectores se debe aplicar la planeación y con qué criterios?

**Profesor Hicks:** Creo que esa es una pregunta que no se puede resolver en términos abstractos. Una planeación ambiciosa requiere una gran burocracia y eso puede llevar fácilmente a un alto grado de ineficiencia y de corrupción. Como usted me comentaba, parece haber un alto nivel de desempleo y subempleo en Colombia. Creo que los países que tienen que enfrentarse a este serio problema deberían concentrar sus esfuerzos en tratar de reducirlo.

**Diego Pizano:** ¿Pero cree posible reducir en una forma significativa el nivel de desempleo a través de la libre operación de las fuerzas del mercado?

**Profesor Hicks:** En realidad esa es una pregunta muy difícil de contestar

pues ningún país ha tenido un mercado verdaderamente libre. De otra parte, es preciso tener en cuenta que las restricciones tales como las licencias de importación no estimulan la generación de empleo en todos los casos.

**Diego Pizano:** Para terminar esta interesante conversación quisiera formularle un interrogante de un carácter distinto. ¿Estaría de acuerdo con Keynes en el sentido que el mundo está gobernado por las ideas de los economistas y los filósofos políticos?

**Profesor Hicks:** No estoy de acuerdo. Creo que los economistas pueden ser útiles pero no deberían tratar de ser muy ambiciosos.

## PUBLICACIONES DE FEDESARROLLO

### AHORRO Y MERCADO DE CAPITALS

- \* Determinantes económicos del comportamiento bursátil colombiano, por Roberto Junguito y Juan Carlos Jaramillo, 1971.
  - \* Ahorro público y capitalización social, por Guillermo Perry y Manuel Martínez, 1971.
  - \* La estructura de la bolsa de valores y posibilidades de colocación de nuevos papeles en el mercado de capitales, por Oscar Gómez V., 1971.
  - \* Las tasas de interés en Colombia, por Hernando Gómez Otálora y Fernando Pardo, 1973.
  - 7 Relaciones comerciales y financieras entre Estados Unidos y América Latina, por Rodrigo Botero, 1972 \$ 30.00
  - 37 Algunos aspectos del mercado libre de dinero en Colombia, por Joaquín de Pombo, 1973 60.00
  - 51 Los institutos descentralizados de carácter financiero. Aspectos políticos del caso colombiano, por Rodrigo Losada, 1973 60.00
  - 73 La banca de desarrollo en Colombia. El caso de las corporaciones financieras privadas, por Rudolf Hommes y Gabriel Turbay, 1974 50.00
  - 74 I. La distribución del ingreso y la distribución de la educación. II. El sector financiero y la distribución del ingreso, por Miguel Urrutia, 1974 70.00
  - 77 Instrumentos financieros, inflación, producción y empleo, por Hernando Gómez O., Francisco Pieschacón y Mauricio Carrizosa, 1974 50.00
  - 82 La inversión estatal en el mercado de capitales. Eficiencia y distribución del ingreso, por Mauricio Carrizosa, 1975 40.00
- Tercer simposio sobre el mercado de capitales, por Hernando Gómez O. (en Coyuntura Económica Colombiana, Vol. IV, No. 4, 1974).
- Demanda por dinero y balanza de pagos, por Alberto Roque Musalem (en Lecturas sobre Derecho Económico Colombiano, 1974).
- Comentarios a la demanda por dinero de Musalem, por Jorge García, (en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974).
- Dinero e inflación en Colombia, por Mauricio Carrizosa, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 1, 1976).

### COMERCIO EXTERIOR

- \* Tendencias y fases de la economía colombiana y sus transacciones internacionales, 1950-1970, por Carlos Díaz-Alejandro, 1972.
- 2 Nota sobre una metodología para evaluar proyectos relacionados con el sector externo, por Carlos Díaz-Alejandro, 1971. 10.00
- 7 Relaciones comerciales y financieras entre Estados Unidos y América Latina, por Rodrigo Botero, 1972. 30.00
- 22<sup>a</sup> Política económica exterior de Colombia, por Albert Berry, 1972 (también en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974), 60.00
- 34 La ventaja comparativa de la industria manufacturera colombiana, por Haroldo Calvo y Manuel Martínez, 1973. 60.00
- 41 El cambio de una política de sustitución de importaciones a una de promoción de exportaciones en Colombia, por Carlos Díaz-Alejandro, 1973 60.00



- 58 Las políticas de comercio exterior y desarrollo económico, por Carlos Díaz-Alejandro, 1974. \$ 90.00
- El mercado de eurodólares por Camilo Pieschacón, (en Coyuntura Económica, Vol. IV, No. 4, 1974).
- Situación y perspectivas de la economía mundial, por Morris Harf y Carlos Caballero (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 1, 1975).
- Economía Mundial, 1975-1976, por Morris Harf, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 1, 1976).

#### Exportaciones

- \* Las exportaciones y el empleo. Una perspectiva para Colombia, por Daniel Vargas y Eduardo Wiesner, 1971.
- 14 Una política industrial para estimular las exportaciones y fomentar el empleo, por Gabriel Turbay, 1972, 60.00
- 19 Criterios para la asignación de inversión en Colombia, por John Sheahan. Y la respuesta de las exportaciones colombianas a variaciones en la tasa efectiva de cambio por John Sheahan y Sara Clark, 1972, 60.00
- 29 Las exportaciones colombianas de manufacturas, 1963-1971, por Haroldo Calvo S. y José Francisco Escandón, 1973, 60.00
- 30 Las exportaciones menores colombianas, por Carlos Díaz-Alejandro, 1973, 80.00
- 33 Canales de información para los exportadores colombianos, por Michael Bernhart y Manuel Martínez, 1973, 60.00
- 40 El crecimiento de las exportaciones menores y el sistema de fomento de la exportación en Colombia, por J.D. Tejeiro y R.A. Elson, 1973, 60.00
- 50 Los ingredientes del éxito exportador: Las experiencias de Corea, Singapur y Hong-Kong, por Haroldo Calvo S. 1973, 60.00
- 54 Obstáculos al desarrollo de exportaciones manufacturadas, por Manuel Martínez, 1973, 60.00
- 69 Dos temas sobre comercio exterior: Las zonas francas y la promoción de exportaciones, la experiencia colombiana, por Roger Young, y La exportación de productos colombianos seleccionados por Jean Currie, 1974, 60.00

#### Importaciones

- \* Análisis de la estructura de control de importaciones en Colombia, por FEDESARROLLO, 1974, (mimeo).
- 32 Determinación de las importaciones de bienes en Colombia y su relación con la formación de capital, por Carlos Díaz-Alejandro, 1973, 60.00
- 38 Los mecanismos de control de importaciones. El sistema durante 1971 y un recuento de su evolución, por Carlos Díaz-Alejandro, Parte I, 1973, 60.00
- 44 Los mecanismos de control de importaciones. El sistema durante 1971 y un recuento de su evolución, por Carlos Díaz-Alejandro, Parte II, 1973, 60.00
- 57 Algunos aspectos cuantificables de las importaciones colombianas y del control a las importaciones en 1970-1971, por Carlos Díaz-Alejandro, 1974, 60.00
- 62 La liberación de importaciones en Colombia 1965-1966, por Carlos Díaz-Alejandro, 1974, 60.00

Importaciones oficiales, por Nohra Pombo de Junguito (en Coyuntura Económica Vol. IV, No. 4, 1974).

La liberación actual de importaciones y su perspectiva histórica, por Alfredo Fuentes, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 2, 1976).

**Integración Económica**

- 45 La segunda década del desarrollo y la integración económica regional, por Bela Balassa, 1973, \$ 60.00
- 59 Grupo Andino: Situación actual y proyecciones hacia 1985 con el ingreso de Venezuela, por Morris Harf, 1974. 80.00
- 75 Situación y perspectivas de la economía colombiana en relación con el progreso de integración andina, por Roberto Junguito y Carlos Caballero, 1974, 40.00
- El Arancel Externo Común Andino, por Alfredo Fuentes, (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 3, 1975).
- Algunos interrogantes sobre las perspectivas del Grupo Andino, por Luis Jorge Garay y Guillermo Perry, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 4, 1976).
- Evolución reciente de la integración andina, por Alfredo Fuentes, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 4, 1976).

**Inversión Extranjera**

- 39 La evaluación de la inversión extranjera en América Latina, por Shane J. Hunt, 1973, 60.00
- El control de la inversión extranjera en Colombia: antecedentes y perspectivas, por Alfredo Fuentes, (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 4, 1975).

**COMPORTAMIENTO POLITICO**

- 51 Los institutos descentralizados de carácter financiero. Aspectos políticos del caso colombiano, por Rodrigo Losada, 1973, 60.00
- 86 Las elecciones de Mitaca en 1976: participación electoral y perspectivas históricas, por Rodrigo Losada, 1976, 45.00
- \* Resúmenes de tesis de grado sobre política colombiana, por Rodrigo Losada y Gladys Delgado, 1976, (próximo a publicarse por la Universidad nacional)

**DEMOGRAFIA**

- \* Familia y consumo en la ciudad colombiana, por Cecilia de Rodríguez y Hernando Gómez B., 1976 (por publicarse).
- \* La política socioeconómica y el comportamiento demográfico. El caso del subsidio familiar, por Cecilia de Rodríguez, 1976, (por publicarse).
- 26 Implicaciones económicas del crecimiento demográfico, por Cecilia de Rodríguez, 1972, 60.00
- 71 Familia, educación y anticoncepción, por Alejandro Angulo N., 1974, 80.00
- 78 Trabajo y fecundidad de la mujer colombiana, por Cecilia de Rodríguez y Alejandro Angulo, 1975, 80.00
- 80 Temas sobre población y desarrollo económico en América Latina, por Alvaro López T. 1975, 80.00
- Demografía colombiana, por Enrique Pérez, (en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974).
- Nota sobre los fenómenos migratorios, del Valle del Cauca, por Alvaro López T. (en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974).
- Familia y Consumo en la ciudad colombiana, por Cecilia de Rodríguez y Hernando Gómez Buendía 250.00

**DESARROLLO ECONOMICO**

- \* La Costa Atlántica. Algunos aspectos socio-económicos de su desarrollo, por Cecilia de Rodríguez, 1974.

- \* El sector agropecuario y el desarrollo económico colombiano, por Roberto Junguito, 1972.
  - \* Tendencias y fases de la economía colombiana y sus transacciones internacionales, 1950-1970, por Carlos Díaz-Alejandro, 1972.
  - \* Colombia, Derecho y Desarrollo, Textos, lecturas y casos, Cap. I, por Hernando Gómez O., 1972.
  - \* Colombia, Derecho y Desarrollo, Cap. II, por Hernando Gómez O., 1972.
  - \* Principales aspectos de la evolución económica colombiana, 1961-1971, por FEDESARROLLO, 1972.
  - \* Análisis de algunos aspectos del Plan de Desarrollo: "Para cerrar la brecha", por FEDESARROLLO, 1976.
- 
- |  |          |
|--|----------|
| 9 Colombia, derecho y desarrollo, Cap. III, por Hernando Gómez O., 1972,   | \$ 60.00 |
| 11 Colombia, derecho y desarrollo, Cap. IV, por Hernando Gómez O., 1972,   | 60.00    |
| 15 Colombia, derecho y desarrollo, Cap. V, por Hernando Gómez O., 1972,  | 20.00    |
| 16 Colombia, derecho y desarrollo, Cap. VI, por Hernando Gómez O., 1972,   | 60.00    |
| 20 Aspectos teóricos de la tesis Prebisch, por Haroldo Calvo S., 1972,   | 60.00    |
| 26 Implicaciones económicas del crecimiento demográfico, por Cecilia de Rodríguez, 1972,   | 60.00    |
| 27 Crecimiento económico y asignación de recursos, por Eduardo Sarmiento, 1972,  | 60.00    |
| 43 Latinoamérica hacia el año 2.000, por Carlos Díaz-Alejandro, 1973,  | 60.00    |
| 48 México en la post-guerra: los economistas y la política económica, por Leopoldo Solís, 1973,  | 50.00    |
| 53 Familias mas pequeñas a través del progreso económico y social, por William Rich, 1973,   | 50.00    |
| 58 Las políticas de comercio exterior y el desarrollo económico, por Carlos Díaz-Alejandro, 1974,  | 80.00    |
| 61 ¿Quién se beneficia del desarrollo económico? por Irma Adelman, 1974,   | 60.00    |
| 64 El sistema jurídico de los Indígenas Guahibos en Colombia, por Alejandro Reyes, 1974,   | 60.00    |
| 65 Estrategias de desarrollo económico en algunos países de América Latina, por Edmor L. Bacha, Dominique Hachette, Gonzalo Martner, Leopoldo Solís, Pedro Tinoco y Rubens Vaz da Costa, 1974, | 50.00    |
| 66 Estrategias alternativas de desarrollo, por Hollis B. Chenery, 1974,  | 70.00    |
| 68 Lecturas sobre desarrollo económico colombiano, por varios autores, editado por Hernando Gómez Otálora y Eduardo Wiesner Durán, 1974,   | 200.00   |
| 80 Temas sobre población y desarrollo económico en América Latina, por Alvaro López T., 1975,  | 80.00    |

#### DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

- 88 La tierra en el mercado pirata de Bogotá, por Rodrigo Losada L. y Hernando Gómez B., 1976. 250.00
- Legislación y problemas urbanos, por Rodrigo Losada, (en Coyuntura Económica Vol. V, No. 3, 1975).

## DISTRIBUCION DEL INGRESO

- \* América Latina y equilibrio ecológico mundial, por Antonio Barrera, 1971.
- \* La distribución del ingreso en Colombia, por Miguel Urrutia (en Lecturas sobre Desarrollo Económico, 1974).
- 49 El cambio en la distribución del ingreso en el desarrollo económico. El caso colombiano, por Albert Berry, 1973, 60.00
- 74 I. La distribución del ingreso y la distribución de la educación. II. El sector financiero y la distribución del ingreso, por Miguel Urrutia, 1974, 70.00
- 82 La inversión estatal en el mercado de capitales. Eficiencia y distribución del ingreso, por Mauricio Carrizosa, 1975, 40.00
- La distribución del ingreso urbano en una economía dual, por Ricardo R. Nelson, T. Paul Schultz y Robert L. Slighton, (en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974).
- Mecanismos y objetivos de la distribución del ingreso, por Richard French Davis, (en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974).
- La función del Estado en la redistribución del ingreso, por Jorge Ospina (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 2, 1975).
- Política de estabilización y distribución del ingreso en Colombia, por Miguel Urrutia y Jaime Tenjo (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 4, 1976).
- La distribución del ingreso en Colombia, por Miguel Urrutia, (en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974).
- Notas sobre la teoría económica de los usos del tiempo, por Jorge Ospina, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 2, 1976).

## EMPLEO Y DESEMPLEO

- \* Las exportaciones y el empleo. Una perspectiva para Colombia, por Daniel Vargas y Eduardo Wiesner, 1971.
- 4 Absorción de mano de obra en el sector industrial, por Gustavo Ranis, 1971, 30.00
- 14 La política industrial para estimular las exportaciones y fomentar el empleo, por Gabriel Turbay, 1972, 60.00
- 22 La división internacional del trabajo: el caso de la industria, por Hollis B. Chenery y Helen, 1972, 60.00
- 28 Empleo, desempleo y subempleo, por Antonio Urdinola, (también en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974), 60.00
- 52 Sustitución de importaciones, creación de empleo y generación de divisas en Colombia, pocas perspectivas para la industria petroquímica, por David Morawetz, 1973, 60.00
- 77 Instrumentos financieros, inflación, producción y empleo, por Hernando Gómez Otálora, Francisco Pieschacón y Mauricio Carrizosa, 1974, 80.00
- 78 Trabajo y fecundidad de la mujer colombiana, por Alejandro Angulo y Cecilia de Rodríguez, 1975, 80.00

## HIDROLOGIA

- \* Los problemas ambientales y la hidrología, por Jaime Saldarriaga, 1971.
- 12 Modelos estocásticos para la simulación de sistemas recursos hídricos, por Jaime Saldarriaga y Argemiro Aguilar, 1972, 60.00
- 31 La investigación y el planteamiento hidráulico en América Latina, por Jaime Saldarriaga, 1973, 60.00
- 35 Introducción al desarrollo y la planeación de los recursos hídricos, por Jaime Saldarriaga, 1973, 60.00

- 42 Dos temas del desarrollo hidráulico: I. Diseño de proyectos de recursos hídricos con datos escasos. II. El impacto ecológico de la construcción de presas, por Jaime Saldarriaga, 1973, \$ 60.00
- 47 Principios para la evaluación social de recursos hídricos, por Jaime Saldarriaga, 1973, 60.00
- La política de recursos hídricos en Colombia y la experiencia internacional, por Jaime Saldarriaga, (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 3, 1975).

## MONEDA Y BANCA

- 6 Mas allá de Bretton Woods. Una propuesta para reformar el sistema monetario internacional, por Lawrence B. Kruse, 1972, 50.00
- 73 La banca de desarrollo en Colombia. El caso de las corporaciones financieras privadas, por Rudolf Hommes y Gabriel Turbay, 1974, 60.00
- 87 Lecturas sobre moneda y banca, editores Hernando Gómez O., Francisco Ortega y Patricia de Lombana, 1976, 350.00
- Moneda y Crédito, por Francisco Ortega, (en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974).

## PLANEACION ECONOMICA

- \* Modelos matemáticos para la planificación del sistema interconectado nacional, por Jaime Saldarriaga, 1971.
- \* Dos ensayos sobre planeación: Comentarios sobre el nuevo Plan de Desarrollo y la organización para la planeación económica nacional, participación y estabilidad, por Guillermo Perry, 1972.
- \* El proceso de la planeación en Colombia, por Augusto Cano, 1972.
- \* Análisis de algunos aspectos del Plan de Desarrollo: "Para cerrar la brecha", por FEDESARROLLO, 1976.
- 1 Algunos aspectos generales de la inversión pública en Colombia. El proyecto de carretera Medellín-Puerto Triunfo, por Antonio Barrera, 1971, 80.00
- 10 Introducción al estudio de los planes de desarrollo, por Guillermo Perry, 1972, 60.00
- 19 Criterios para la asignación de inversión en Colombia, por John Sheahan. Y la respuesta de las exportaciones colombianas a variaciones en la tasa efectiva de cambio, por John Sheahan y Sara Clark, 1972, 60.00
- 46 Desarrollo institucional de la planeación en Colombia, por Guillermo Perry, 1973, 60.00
- 84 Piesvalle, programa de indicadores económicos y sociales para el Valle, por Antonio J. Posada y Beatriz Castro, 1976 (circulación restringida).
- Antecedentes constitucionales y legales de la planeación en Colombia, por Augusto Cano (en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974).

## POLITICA AGROPECUARIA

- \* Estudio del impuesto de renta presuntiva al sector agropecuario, por Roberto Junguito, 1971.
- \* El sector agropecuario y el desarrollo económico colombiano, por Roberto Junguito, 1972.
- \* Objetivos de la política cafetera colombiana, por Roberto Junguito, 1974.
- \* La política agraria en Colombia, 1950-1975, por FEDESARROLLO, 1975.
- \* La economía cafetera en Colombia, por Roberto Junguito, Hernán Jaramillo, Juan Enrique Araya, Ricardo Villaveces, Rodrigo Losada y Juan Sebastián Betancur, 1976 (por publicarse).



- \* La industria colombiana de la pulpa, papel y cartón frente a la liberalización del comercio internacional, por Fernando Barberi, 1976 (por publicarse).
- 70 Un modelo de respuesta en la oferta de café en Colombia, por Roberto Junguito, 1974, \$ 60.00
- 85 Las industrias azucarera y panelera en Colombia, por FEDESARROLLO, 1976, 400.00
- 89 La mecanización en la agricultura colombiana, por Juan Enrique Araya y Carlos Ossa, 1976, 200.00
- La distribución de firmas por tamaño, distribución del ingreso y eficiencia de la producción agrícola en Colombia, por Albert Berry, (en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974).
- La política agraria y el Plan de Desarrollo, por Juan Sebastián Betancur, (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 2, 1975).
- La política azucarera y panelera colombiana: situación actual y perspectivas, por FEDESARROLLO, (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 4, 1975).
- El IDEMA y la política de comercialización de productos agrícolas en Colombia, por FEDESARROLLO, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 1, 1976).

POLITICA FISCAL Y TRIBUTARIA

- \* Estudio del impuesto de renta presuntiva al sector agropecuario, por Roberto Junguito, 1971.
- 24 Política fiscal, por Enrique Low M. 1972, (también en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974). 60.00
- Reforma de la estructura tributaria de la sociedad en Colombia: análisis de los problemas, y de las alternativas para su solución, por Richard Slitor, (en Lecturas Sobre Desarrollo Económico Colombiano, 1974).
- Algunos aspectos de la reforma tributaria, por Dionisio Ibáñez, (en Coyuntura Económica, Vol. IV, No. 4, 1974).

POLITICA INDUSTRIAL

- \* Automóviles y ciudades. Estrategia para los países en vía de desarrollo, por Wilfred Owen, 1975.
- \* La industria colombiana de pulpa, papel y cartón frente a la liberalización del comercio internacional, por Fernando Barberi, 1976 (por publicarse).
- 4 Absorción de mano de obra en el sector industrial, por Gustav Ranis, 1971, 30.00
- 14 La política industrial para estimular las exportaciones y fomentar el empleo, por Gabriel Turbay, 1972, 60.00
- 22 La división internacional del trabajo: el caso de la industria, por Hollis B. Chenery y Helen Hughes, 1972, 60.00
- 36 La industria petroquímica en un país subdesarrollado, por M. A. Aldeman y Martín B. Zimmerman, 1973, 60.00
- 52 Sustitución de importaciones, creación de empleo y generación de divisas en Colombia: pocas perspectivas para la industria petroquímica, por David Morawetz, 1973, 60.00
- 60 La utilización de capacidad instalada en Colombia; algunos resultados, por Francisco E. Thoumi, 1974, 60.00
- 72 Economía y petróleo. Aspectos internacionales y problemas colombianos, por Jorge Pérez y Guillermo Perry, 1974, 70.00
- 76 Evolución reciente de la situación petrolera y sus consecuencias para Colombia, por Jorge Pérez y Jaime Saldarriaga, 1974, 70.00

Situación petrolera en Colombia: balance y perspectivas para 1975, por FEDESARROLLO, (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 1, 1975).

El Plan de Desarrollo y la política industrial, por FEDESARROLLO, (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 2, 1975).

Controversia sobre la política de promoción industrial en Colombia, por Hernando Gómez B., Gabriel Misas y Jorge García, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 4, 1976).

Determinantes de la inversión industrial en Colombia, por Jorge Ospina, (en Coyuntura Económica, Vol. VI, No. 4, 1976).

#### SEGURIDAD SOCIAL

\* La política socio-económica y el comportamiento demográfico. El caso del subsidio familiar, por Cecilia L. de Rodríguez, 1976 (por publicarse).

La protección desigual: previsión y seguridad social en Colombia, por Hernando Gómez B. (en Coyuntura Económica, Vol. V, No. 3, 1975),

\* Estas publicaciones pueden consultarse en la Biblioteca de la Fundación.