

110  
rej



**Universidad Nacional Autónoma de México**

**Facultad de Economía**

**“ EL BANCO MUNDIAL Y SU ENFOQUE  
SOBRE LA POBREZA ”**

**T E S I S**  
Que para obtener el Título de:  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**  
P r e s e n t a :  
**VIRGINIA PEREZ COTA**

México, D. F.

1985



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**I N D I C E**

## I N D I C E

INTRODUCCION.....	7
-------------------	---

### CAPITULO I

1. Desarrollo del capitalismo: 1945-1982	
1.1 Auge y crisis del capitalismo industrial avanzado	12
1.2 América Latina.....	41
1.3 Las relaciones institucionales y las alternativas frente a la crisis.....	56

### CAPITULO II

2. Evolución del Banco Mundial	
2.1 El Banco Mundial en el auge de posguerra.....	68
2.2 El Banco Mundial en la crisis.....	81

### CAPITULO III

3. Enfoque del Banco Mundial sobre la pobreza	
3.1 Antecedentes.....	108
3.2 Definición y causas de la pobreza.....	117
3.3 Estrategia y políticas específicas.....	141

### CAPITULO IV

4. A Manera de Conclusión: algunos elementos críticos y lineamientos de una propuesta alternativa.....	172
--	-----

## I N T R O D U C C I O N

Desde principios de la década de los años setenta se empieza a generalizar la preocupación por la pobreza como problema teórico, tanto a nivel de los organismos internacionales como al interior de las naciones, a la luz de los resultados sociales y económicos producto del crecimiento económico de casi veinte años en los países subdesarrollados.

Frente a las relativamente altas tasas de crecimiento del producto experimentadas por la mayoría de los países en desarrollo y la persistencia de amplios grupos de población en condiciones de subsistencia en extremo precarias -alto grado de desnutrición, elevadas tasas de mortalidad infantil, insalubridad, analfabetismo, etc.-, se planteó la necesidad de revisar los marcos teóricos en los que se venían sustentando las políticas para el desarrollo. Diversos organismos internacionales, nacionales y regionales- se dieron a la tarea de investigar los orígenes o causas de la pobreza en los países subdesarrollados y a realizar planteamientos para su superación.

En estos esfuerzos han jugado un papel fundamental los organismos internacionales entre los que destaca el Banco Mundial por su evolución misma, y en el marco de la actual crisis por su proyección en términos globales y su creciente injerencia en la orientación de las políticas de desarrollo de las naciones subdesarrolladas.

El propósito de esta tesis es realizar un esfuerzo de sistematización y análisis de diversos planteamientos elaborados por el Banco Mundial, los cuales conformarían su enfoque sobre la pobreza.

El objetivo de este esfuerzo es cuestionar el diagnóstico que sobre la pobreza en los países subdesarrollados realiza el Banco y las propuestas de política que deriva para su superación, en la medida en que estas últimas se destinan a promover la elevación de la productividad de la mano de obra como objetivo subordinado al objetivo más global de crecimiento con eje en la industrialización, en el marco de un proceso de mayor articulación de los aparatos productivos de estas sociedades a la economía internacional.

En este sentido, la propuesta de estrategia del Banco para superar la pobreza aparece como una alternativa de corte inmediatista encaminada a atender las expresiones más agudas del problema, a atender a los grupos potencialmente peligrosos para la estabilidad del status quo.

Para el logro del objetivo de la tesis, ésta se divide en cuatro capítulos.

El primero de ellos se destina a realizar un recuento de los cambios en los comportamientos de la producción, del comercio, de las finanzas y las relaciones institucionales a nivel internacional y sus efectos en los países subdesarrollados -específicamente en América Latina-, durante el largo auge de posguerra y la crisis capitalista mundial actual con el fin de ubicar históricamente y entender la actuación y el funcionamiento del Banco Mundial en los países subdesarrollados a medida que la exclusión y la pobreza de exacerban. En este sentido, se destaca la importancia de la pérdida de hegemonía productiva de los Estados Unidos y su compensación vía el capital financiero, en la medida en que las políticas

que se llevan a cabo para tal fin tienen repercusiones económicas, sociales y políticas en los países desarrollados y fundamentalmente en los subdesarrollados.

El segundo capítulo se dedica a reseñar la evolución del Banco Mundial en el período. Se plantean los grandes objetivos que guían sus acciones y políticas y los cambios organizativos que para el cumplimiento de aquéllos realiza. Asimismo, a través del análisis de la estructura sectorial y regional de sus programas de préstamo y de las recomendaciones de política que proporciona se deriva la orientación teórica que respalda su funcionamiento. Todo ello mediante de un corte temporal basado en el comportamiento cíclico de posguerra.

El tercer capítulo se aboca a analizar los planteamientos que sobre la pobreza realiza el Banco Mundial tratando de elaborar una sistematización de éstos. Para ello se busca derivar de aquéllos la conceptualización y el marco teórico en los que se basa su concepción o enfoque de la pobreza y, de ahí, las causas que atribuye al fenómeno así como la estrategia y propuestas de política que la institución plantea para su superación.

Por último, en el cuarto capítulo se elaboran algunos elementos de crítica sobre el enfoque del Banco y se proponen algunos lineamientos para una propuesta alternativa.



CAPITULO I

DESARROLLO DEL CAPITALISMO

1945 - 1982

## 1.1 AUGE Y CRISIS DEL CAPITALISMO INDUSTRIAL AVANZADO

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial están dadas las condiciones para una nueva fase de articulación del sistema capitalista internacional.

La recomposición de la economía internacional favorece una nueva ola de inversiones apoyada materialmente en las transformaciones tecnológicas, financieras y productivas acumuladas durante los años de crisis y guerra. Este proceso da paso a un período de fuerte expansión y rápido crecimiento de aproximadamente un cuarto de siglo de duración. En efecto, el largo período de prosperidad del capitalismo avanzado culmina a mediados de la década de los años sesenta, cuando se empieza a manifestar una nueva crisis que aún hoy día no tiene visos de superación.

La explicación del auge capitalista posbélico y, a la vez, de la crisis en la que se encuentra inmerso va a encontrarse, fundamentalmente, en el patrón de acumulación industrial y en los efectos de su adopción en los diversos espacios nacionales.

Las características básicas del período de auge del capitalismo avanzado son la afirmación hegemónica del capital estadunidense y un intenso proceso de internacionalización del patrón industrial de acumulación.

En efecto, al término de la última conflagración mundial, y como resultado de ella, Estados Unidos surge y se afirma como potencia hegemónica en razón de las condiciones producti

vas y monetarias que mantiene; y, como tal, va a determinar el reordenamiento del sistema monetario y financiero mundial, mediante el establecimiento de un sistema de reglas de funcionamiento del mercado internacional basado en el liberalismo económico y en la adopción del dólar como patrón monetario internacional. Este sistema de reglas se materializa en las tres instituciones surgidas de los acuerdos de la *Conferencia Monetaria y Financiera de Bretton Woods (1944)*: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio (GATT).

Estados Unidos, en el marco del liberalismo económico, con el dólar como medio de pago y cambio internacional y el potencial productivo y tecnológico que le sirve de respaldo, encabeza el proceso expansivo de posguerra al convertirse en el prestamista y proveedor de los recursos financieros y de las mercancías necesarias a la reconstrucción de los países devastados por la guerra y al crecimiento del resto del mundo.

Los fuertes flujos de capital y mercancías del país hegemónico hacia Europa, Japón y las economías periféricas significan la influencia y generalización del patrón industrial-manufacturero de aquel país - patrón que se sustenta en la producción masiva de bienes de consumo durable- y a la ampliación acelerada de la circulación internacional del dólar.

En efecto, algunos autores afirman que: "*la hegemonía productiva y monetaria de Estados Unidos en el marco del liberalismo comercial, ..., condujo a una gran concentración*

*de recursos bajo el signo del dólar que de esta manera amplió aún más su circulación internacional" (1)*

Asimismo, la hegemonía política y militar estadounidense y la remilitarización del mundo occidental permiten a los Estados capitalistas, particularmente a los países devastados por la guerra, abocarse a las tareas de reconstrucción económica y reorganización de sus fuerzas tecnológicas y productivas. Conforme avanza la reconstrucción y en la medida en que ésta implica instalaciones, maquinaria y equipos nuevos -en tanto que Estados Unidos mantiene en uso la misma planta productiva- los índices de productividad van a tender a ser, en términos relativos, crecientemente mayores en Europa, en particular en Alemania Federal, y en Japón, lo que va a conducir, por un lado, a una mayor competitividad de las manufacturas de dichos países en relación a las estadounidenses, y por otro, a la atracción de inversiones norteamericanas hacia el continente europeo.

La agresiva participación de las manufacturas alemanas, fundamentalmente hacia el resto de Europa, y japonesas dirigidas principalmente a Asia, trae como consecuencia la reactivación del comercio internacional y "...la merma de la participación de los Estados Unidos en el comercio mundial, hecho que ya es manifiesto a comienzos de la década de los años sesenta" (2)

A este fenómeno van a contribuir también, por un lado, la masificación del consumo de durables en Europa -mientras que en Estados Unidos ésta se había logrado ya al inicio de la posguerra-, y por otro, la orientación armamentista

de la economía estadounidense en el marco de la guerra fría, acelerada por la guerra de Corea, que propicia un crecimiento de los precios de las materias primas y de los salarios por encima del crecimiento de la productividad industrial.

En breve, durante el período de reconstrucción -entre el fin de la guerra y mediados de la década de 1950- bajo el pleno predominio estadounidense en los ámbitos productivo, comercial, financiero, político y militar, se realiza la reconstrucción de las economías de Europa y Japón con amplia y creciente participación de los Estados y se adecúan las antiguas estructuras al patrón industrial-manufacturero de la potencia hegemónica. Este proceso conduce a la elevación de la productividad y competitividad de las manufacturas de aquellos países en relación a las estadounidenses y a la reanimación del comercio internacional, el cual va a fungir como elemento dinamizador del proceso de rápida acumulación de la posguerra.

La mayor productividad de la industria en Europa y su descenso relativo en Estado Unidos genera el más fuerte flujo de capitales norteamericanos hacia el continente europeo entre 1953 y mediados de los años sesenta. Este flujo de inversiones, al encontrar mayores posibilidades de rentabilidad, *"...vitalizó enormemente el ritmo de acumulación en Europa y le dió mayor liquidez a la economía de esos países..."*(3), dinamizando fuertemente el comercio exterior.

Asimismo, la existencia, en este período, de un sistema europeo de pagos (ligado directamente al flujo de capitales estadounidenses y a los gastos militares), de comercio y ma-

nufacturero, guiado por el liberalismo interregional, dinamiza en mayor medida la industria y el comercio europeos.

Este mayor dinamismo de las economías europeas y japonesa se expresa en un acelerado crecimiento de su participación en la producción y en las exportaciones industriales mundiales y, como contraparte, en la merma de la participación estadounidense (ver cuadros 1.1 y 1.2): entre 1953 y 1963 la Comunidad Económica Europea eleva su participación en la producción y en las exportaciones industriales del área capitalista de 16% a 22% y de 19.3% a 27.8%, respectivamente; la participación de la producción japonesa pasa de 2% a 5.3% y sus exportaciones de 1.7% a 4%; en tanto que los Estados Unidos ven reducir su participación de 52% a 44% en la producción y de 21% a 17% en las exportaciones industriales.

*"La mayor participación de Europa y Japón en el mercado internacional hace que a partir de 1953 las exportaciones comiencen a expandirse más rápidamente que la producción industrial:.... Entre 1953 y 1963 el volumen mundial de la producción industrial capitalista creció en 62%, mientras que sus exportaciones aumentaron en 82%..."(4).*

Así, desde mediados de la década de los años de 1950 se inicia la transnacionalización de la producción, encabezada por las empresas estadounidenses -para compensar el descenso relativo de la rentabilidad de las inversiones en los Estados Unidos. Como consecuencia "...La fuerte competencia intercapitalista en cada espacio nacional europeo presiona en el sentido de respuestas dinámicas de los capitales nacionales, tanto privados como estatales, en

*estrecha conexión con los grandes bancos nacionales".(5)*

CUADRO 1

PORCENTAJE DEL TOTAL DEL PRODUCTO INDUSTRIAL  
CAPITALISTA MUNDIAL

	1953	1963	1970
ESTADOS UNIDOS	52%	44 %	40.5%
COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA	16%	21.1%	22 %
GRAN BRETAÑA	10%	6.4%	5 %
JAPON	2%	5.3%	9.5%

FUENTE: Ernest Mandel: El Capitalismo Tardío. Ediciones Era.  
Primera Ed. México, 1972. p. 329.

CUADRO 2

PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DEL  
MUNDO CAPITALISTA

	1953	1963	1970
ESTADOS UNIDOS	21 %	17 %	15.5%
COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA	19.3%	27.8%	32 %
GRAN BRETAÑA	9.7%	8.7%	7 %
JAPON	1.7%	4 %	7 %

FUENTE: *Idem*

El dinamismo alcanzado por las economías europeas y japonesa, que eleva la competitividad de sus manufacturas y permite ampliar su presencia y participación en la producción y mercado mundiales de productos industriales, lleva a un crecimiento acelerado de las exportaciones por encima del crecimiento de la producción. Este hecho significa un mayor ritmo de crecimiento de la productividad en relación al crecimiento de la demanda global, lo que va a repercutir en un descenso de la tasa universal de ganancia en los primeros años de la década de 1960.

La caída en la tasa de ganancia global de principios de los años sesenta es compensada a través de la remilitarización de la economía estadounidense a partir de 1964 para su participación a gran escala en Indochina. Sin embargo, si bien los gastos militares impulsan el crecimiento económico norteamericano éste es acompañado de altas tasas de inflación, lo que repercute en un acelerado incremento de sus importaciones manufactureras y el descenso de sus exportaciones y, por consiguiente, en beneficio de las economías de Europa Occidental y Japón (ver nuevamente cuadros #1 y #2).

Sin embargo, el nuevo impulso a la economía capitalista a través de la remilitarización de la economía norteamericana ya no va a redundar en la canalización de los excedentes a la esfera productiva, sino que la competencia intercapitalista se va a volcar a la esfera monetario-financiera.

La pérdida de dinamismo de la economía estadounidense y el desplazamiento de sus manufacturas en varios mercados por las de algunos países europeos y Japón conducen a una ace



lerada disminución del superávit en cuenta corriente de la balanza de pagos norteamericana lo que, aunado a las fuertes corrientes de capitales hacia el exterior, conduce a una rápida disminución de sus reservas de oro (ver cuadro #3) y al aumento de su déficit externo.

Ello, junto con el creciente déficit fiscal consecuencia de sus abultados gastos en armamentismo, a la postre significa el paulatino debilitamiento del dólar como moneda internacional. Esto es, el agravamiento permanente del déficit estadounidense no permite mantener al dólar como patrón regulador de los movimientos comerciales y financieros internacionales. Asimismo, las medidas que se adoptan para tratar de sostenerlo van a coadyuvar a acentuar la pérdida relativa de competitividad de los productos industriales estadounidenses y a la salida masiva de capitales norteamericanos al exterior.

Así, los primeros signos de agotamiento del patrón de acumulación capitalista de la posguerra se van a presentar en la esfera monetario-financiera con las sucesivas devaluaciones de la libra esterlina y del dólar norteamericano y la desvinculación del último respecto del oro, en un contexto de alta inestabilidad de las tasas de interés y de bruscos movimientos de capitales a escala internacional.

En efecto, si bien la escalada militar en Indochina estimula una fuerte expansión de la economía estadounidense (en 1965 el PNB norteamericano crece en 6%), ella es acompañada por altas tasas inflacionarias (que en 1969 alcanza 5.4%), lo que repercute tanto en sus exportaciones como en sus

CUADRO 3

PORCENTAJE DEL TOTAL DE LAS RESERVAS DE ORO Y DIVISAS EXTRANJERAS

MUNDIALES CAPITALISTAS

	1953	1963	1970
ESTADOS UNIDOS	43 %	25 %	8.3%
COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA	11.5%	29.5%	37.0%
GRAN BRETAÑA	5 %	4.3%	3.5%
JAPON	1.5%	3.0%	11.2%

FUENTE: *Idem*

importaciones de manufacturas y, en consecuencia, en beneficio de las economías europeas y japonesa. A la vez, ya desde la administración de J. F. Kennedy, los gobiernos norteamericanos hacen esfuerzos por contener la salida de dólares al exterior a través de una serie de medidas de control (6). Sin embargo, a pesar de tales medidas las exportaciones de capitales se incrementan considerablemente: *"de 1964 a 1974 los bancos norteamericanos salen masivamente al exterior. Como consecuencia de los controles de 1963 y 1965, y de la política tendiente a mantenerlos, las corporaciones que necesitaban crédito debían hallarlo fuera de Estados Unidos, mientras que los bancos, para proseguir sus operaciones con sus principales clientes -las transnacionales- tenían que captar y otorgar capitales desde fuera de su país de origen. La banca, como el capital productivo, se transnacionalizó, asegurando su tasa de ganancia"* (7).

Toda esta situación conduce al inicio de la crisis del dólar. Entre 1965 y 1969 el dólar pierde el 19% de su valor, en tanto que las tenencias de esta moneda en manos extranjeras se expande aceleradamente, en forma tal que para 1965 las reservas de oro norteamericanas equivalen a la *"...mitad de las tenencias internacionales de dólares y en 1971 a sólo un séptimo"* (8).

En 1968 el *"pool del oro"* (9), que desde la década anterior hace esfuerzos por mantener el precio del oro en la paridad establecida en Bretton Woods, decide establecer un doble mercado para el metal, con lo que se le impulsó del 15% al 20% por arriba de su precio oficial. *"La liberación del*

oro resultó en una aparente calma en el sistema monetario que se extendió durante 1969 y 1970"(10)

En 1969 el gobierno estadounidense impone controles a la expansión de la economía y tasas de interés restrictivas con lo cual se dificulta la inversión y sobreviene, entre ese año y 1970, una contracción económica; aumentan las presiones inflacionarias, el desempleo y el déficit en la balanza de pagos.

Para finales de 1970 el gobierno de R. Nixon opta por una política expansionista que, entre otras medidas, incluye la liberalización del crédito y la reducción de las tasas de interés, logrando la superación temporal de la recesión. La contrapartida de la reanimación económica estadounidense es un acelerado aumento de las importaciones y de los flujos al exterior de capitales a corto plazo, lo que trae como consecuencia el primer gran déficit comercial norteamericano durante el presente siglo (cuadro #4), y una acelerada acumulación de dólares en las reservas de los países europeos y Japón.

Frente a esta situación el gobierno norteamericano decide modificar la estrategia y, aprovechando la posición hegemónica de ese país, rompe con las reglas pactadas en Bretton Woods, con el objetivo de compensar la pérdida relativa de la competitividad productiva.

Como afirman algunos autores: "*Desde comienzos de la década de 1970 la agudización de la pugna intercapitalista se expresa en el cambio de instrumentos y reglas del juego: la competencia intercapitalista ya no se resolvería mediante*

## CUADRO 4

BALANZA DE PAGOS DE E.U.A., R.F.A. Y JAPON  
1971 - 1982  
(MILES DE MILLONES DE DOLARES NORTEAMERICANOS)

		BALANZA COMERCIAL	BALANZA EN CUENTA CORRIENTE	BALANZA BASICA
E.U.A.*	1971	- 2.7	- 3.8	-12.9
	1972	- 6.4	- 9.7	- 1.9
	1973	0.9	...	- 6.9
	1974	- 5.4	- 5.0	-12.5
	1975	9.0	18.4	- 1.2
	1976	- 9.3	4.6	-10.5
	1977	-30.9	-14.1	-26.9
	1978	-33.8	-14.1	-27.2
	1979	-27.6	- 1.0	-24.6
	1980	-25.5	0.4	-10.8
	1981	-28.1	4.6	3.9
1982	-36.4	-11.2	-20.8	
R.F.A.	1971	4.6	0.8	2.6
	1972	6.4	0.8	5.7
	1973	12.3	4.6	9.5
	1974	19.6	10.3	7.8
	1975	15.1	4.0	- 3.4
	1976	13.7	3.9	3.6
	1977	16.5	4.9	- 1.3
	1978	20.5	9.0	7.6
	1979	12.2	- 6.1	0.6
	1980	4.9	-15.7	-12.6
	1981	12.3	- 5.8	- 2.1
1982	21.1	3.5	- 3.0	
JAPON	1971	7.8	5.8	4.9
	1972	8.9	6.7	3.7
	1973	3.6	- 0.1	- 8.5
	1974	1.3	- 4.7	- 8.3
	1975	4.9	- 0.7	- 0.8
	1976	9.8	3.7	2.9
	1977	17.3	10.9	7.7
	1978	25.6	17.5	4.1
	1979	1.8	- 8.7	-21.4
	1980	2.1	-10.7	- 8.4
	1981	20.0	4.8	- 1.7
1982	18.1	6.8	- 9.4	

\*BALANZA COMERCIAL CON EL METODO DE IMPORTACIONES FOB

FUENTE: Banco de México, Boletín de Indicadores Económicos Internacionales, Vol. X, No. 2 abril-jun., México, 1984.

La elevación de los índices de productividad -que la sobreproducción mercantil hace irredituable- sino mediante la manipulación de los instrumentos monetarios, fiscales y financieros en el ámbito internacional y doméstico"(11)

En este sentido, en 1971 (año del primer gran déficit comercial norteamericano aunado a una abultada deuda externa y fugas de capital en búsqueda de mejores condiciones de rentabilidad), el gobierno de los Estados Unidos se propone revaluar las monedas europeas y japonesa y decide la inconvertibilidad del dólar en oro. Asimismo, impone una sobretasa del 10% a las importaciones y otras medidas internas destinadas a reforzar su competitividad externa.

Posteriormente, en 1973 se devalúa por segunda ocasión el dólar y se rompe el sistema de cambios fijos, reemplazándolo por el de cambios flotantes -primero en Europa (*"serpiente monetaria europea"*) y más tarde de manera generalizada.

Todas estas medidas van a significar el derrumbe del sistema monetario internacional pactado al finalizar la segunda guerra mundial: abandono de la convertibilidad, del sistema de paridades fijas y estabilidad de cambios, del papel del oro como respaldo del sistema y el recurso a prácticas proteccionistas cada vez más acentuadas.

El llamado *"desorden monetario internacional"* que prevalece durante los años setenta es reflejo de los problemas de balanza de pagos, resultados del crecimiento desigual de las diversas economías desarrolladas durante la posguerra y, en este marco, la crisis del dólar no es más que el reflejo de la pérdida de hegemonía absoluta de los Estados Unidos en la

economía internacional. Este último hecho va a ser explícito a partir de la recesión de 1974-1975 cuando las exportaciones manufactureras alemanas y japonesas avanzan aceleradamente, reduciendo aún más la participación de los estadounidenses en el comercio mundial, y las prácticas intervencionistas de los bancos centrales de las principales economías capitalistas se vuelven casi cotidianas con el fin de mantener al dólar como respaldo del sistema monetario.

Con posterioridad a las manifestaciones en la esfera monetaria, la crisis comienza a manifestarse en el ámbito productivo de manera desigual en los diversos espacios nacionales. Sin embargo, a partir de 1972 hay una sincronía en los movimientos conjunturales de las economías industrializadas, encontrándose éstas en fase recesiva del ciclo durante 1974-1975. En efecto, en 1972 el gobierno norteamericano decide poner en práctica estímulos económicos importantes (entre los cuales destaca la escalada militar en Viet Nam), que repercuten inmediatamente en las economías europeas y japonesa: *"Por primera vez desde la segunda guerra mundial, en 1973 las economías industrializadas se encontraron en la misma fase del ciclo económico; el PNB y la producción industrial de todas ellas creció entre 5 y 12%, pero al precio de una elevada inflación. El movimiento de precios repercutió en los costos de producción y en la balanza de pagos de la mayoría de los países, por lo que éstos optaron, con mayor sincronización y simultaneidad temporal, por restringir la oferta monetaria, los gastos gubernamentales y elevar -hasta niveles sin precedentes- las tasas de interés.*

*Así llegó el período 1974-1975, cuando sincronizados todos los países industrializados del sistema entraron en la fase recesiva del ciclo productivo" (12)*

La recesión de 1974-1975 expresa la inversión de la larga onda expansiva de la economía capitalista: algunos de los rasgos que van a signar la década de los años setenta y los inicios de la presente década son el enlentecimiento de las tasas de crecimiento de las principales economías industrializadas y el aumento del desempleo, acompañados de procesos inflacionarios permanentes.

Ciertamente, como se desprende de los datos del cuadro #5, las tasas medias de crecimiento económico que se registran en la década de 1970 en los principales países industrializados están por debajo de las registradas durante los tres lustros anteriores. En este mismo sentido, el Banco Mundial estima una tasa promedio de crecimiento anual de PNB, a precios de 1977, durante el lapso 1970-80 de 3.1% para los países industrializados (13), en comparación a la de 5% para el período 1960-70.

En correspondencia a la baja en el crecimiento en la producción -especialmente durante la recesión de 1974-75- el desempleo aumenta de manera acelerada y se mantiene en niveles no registrados anteriormente (cuadro #6). Respecto a este fenómeno Mandel afirma que "...en el punto más bajo de la recesión había 17 millones de desempleados (en los principales países industrializados miembros de la OCED)... (la) reactivación que sin embargo aumentó la producción industria en un promedio de 10% con respecto al nivel más bajo de la re-



CUADRO 5

PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS  
(TASAS DE CRECIMIENTO A PRECIOS CONSTANTES RESPECTO AL  
MISMO PERIODO DEL AÑO ANTERIOR)  
AÑO BASE: 1980=100

AÑOS	ESTADOS UNIDOS (1)	JAPON (1)	ALEMANIA FEDERAL (1)	CANADA (1)	REINO UNIDO (2)	FRANCIA (2)	ITALIA (2)
1971	3.4	4.7	3.2	6.8	2.7	5.4	1.6
1972	5.7	9.0	4.2	6.1	1.9	5.9	3.2
1973	5.8	8.8	4.5	7.5	7.6	5.4	7.0
1974	-0.6	-1.2	0.5	3.6	-1.1	3.2	4.1
1975	-1.2	2.4	-1.6	1.2	-0.6	0.2	-3.6
1976	5.4	5.3	5.5	5.8	3.6	5.2	5.9
1977	5.4	5.3	2.8	2.0	1.3	3.0	1.9
1978	5.0	5.1	3.5	3.6	3.7	3.8	2.7
1979	2.8	5.2	4.0	3.2	2.1	3.3	4.9
1980	-0.3	4.8	1.9	1.0	-2.3	1.1	3.9
1981	2.6	4.0	-0.4	3.4	-1.0	0.3	0.2
1982	-1.9	3.3	-1.1	-4.4	2.2	1.8	-0.4
71-76	3.1	4.8	2.7	5.2	2.3	4.2	3.0
77-82	2.3	4.6	1.8	1.5	1.0	2.2	2.2

(1) LAS CIFRAS CORRESPONDEN AL PNB

(2) LAS CIFRAS CORRESPONDEN AL PIB

FUENTE: Banco de México, *Boletín de Indicadores Económicos Internacionales*, Vol. X, No.2 abril-junio, 1984. México.

CUADRO 6

TASA DE DESEMPLEO

AÑOS	ESTADOS UNIDOS	JAPON	ALEMANIA FEDERAL	REINO UNIDO	FRANCIA	CANADA	ITALIA
1971	5.9	1.2	0.9	3.3	2.6	6.4	3.2
1972	5.6	1.4	1.1	3.7	2.7	6.3	3.7
1973	4.9	1.1	1.3	2.7	2.6	5.6	3.5
1974	5.6	1.4	2.6	2.6	2.8	5.3	2.9
1975	8.5	1.9	4.7	3.9	4.1	6.9	3.3
1976	7.7	2.0	4.6	5.3	4.4	7.1	3.7
1977	7.0	2.0	4.5	5.8	4.7	8.1	7.2 (1)
1978	6.0	2.2	4.3	5.5	5.2	8.4	7.2
1979	5.8	2.1	3.8	5.1	5.9	7.5	7.7
1980	7.1	2.0	3.8	6.4	6.3	7.5	7.6
1981	7.6	2.2	5.5	10.0	7.3	7.6	8.4
1982	9.7	2.4	7.5	11.7	8.0	11.0	9.1

(1) A PARTIR DE ENERO DE 1977 CAMBIA LA COBERTURA DE LA ENCUESTA, POR LO TANTO LAS CIFRAS DE 1977 EN ADELANTE NO SON COMPARABLES CON LOS AÑOS RESTANTES.

FUENTE: Banco de México, Boletín de Indicadores Económicos Internacionales, Vol. X, No. 2 abril-junio, 1984. México.

cesión, dejó intocado el desempleo creado por la crisis"(14). Asimismo, asociada al desempleo, la inflación es un fenómeno permanente (cuadro # 7) que el Banco Mundial calcula en una tasa media de crecimiento de 9.4% para el período 1970-78, en comparación al 4.2% registrado durante 1960-1970 (15).

Correlativamente al descenso de la producción y el aumento del desempleo y de la inflación se presenta una contracción en los volúmenes del comercio internacional, agujijoneada por una aceleración de las medidas proteccionistas iniciadas por Estados Unidos desde 1971. Como menciona Mandel, si "...De 1963 a 1972 su producción industrial (de las economías capitalistas) se habla incrementado en un 65% mientras que sus exportaciones hablan aumentado 111%... en 1975 por primera vez desde el inicio de la larga fase de expansión económica de la posguerra, el volumen de las exportaciones disminuyó. La OCED evalúa este retroceso en un 7% para el conjunto del comercio mundial (...) lo que implica una tasa de contracción más marcada aún para el comercio internacional de los países capitalistas únicamente, ya que los intercambios entre los países no capitalistas siguieron aumentando"(16).

Por otro lado, durante la recesión generalizada de 1974-1975 se produce una contraofensiva de las exportaciones germano-occidentales y japonesas que se traduce en una mayor reducción en la participación de las manufacturas estadounidenses en el mercado internacional (cuadro # 8), lo cual viene a ser la confirmación de la pérdida relativa de com-

CUADRO 7

PRECIOS AL CONSUMIDOR  
(VARIACION PORCENTUAL MEDIA ANUAL)

AÑOS PERIODO	ESTADOS UNIDOS	JAPON	ALEMANIA FEDERAL	REINO UNIDO	CANADA	FRANCIA	ITALIA
1970	5.9	7.6	3.4	6.3	3.1	5.8	4.8
1971	4.2	6.1	5.1	9.4	3.0	5.5	5.1
1972	3.5	4.5	5.6	7.3	4.6	6.2	5.6
1973	6.3	11.7	7.0	9.2	7.6	7.2	10.9
1974	10.7	24.4	7.1	15.8	10.8	13.8	19.0
1975	9.2	11.8	5.9	24.3	10.8	11.7	17.0
1976	5.8	9.3	4.3	16.6	7.6	9.7	16.8
1977	6.5	8.0	3.6	15.8	7.9	9.3	17.0
1978	7.6	3.8	2.7	8.3	9.0	8.8	12.2
1979	11.2	3.6	4.2	13.5	9.0	10.7	14.7
1980	13.5	8.0	5.5	17.9	10.3	13.8	21.2
1981	10.4	4.9	5.9	11.9	12.4	13.4	17.8
1982	6.1	2.7	5.3	8.6	10.9	11.8	16.5
1961-70	2.8	5.8	2.7	4.1	--	4.0	--
1971-76	6.6	11.2	5.8	13.8	7.4	9.0	12.4
1977-82	9.2	5.2	4.5	12.7	9.9	11.3	16.6
1971-80	7.9	9.1	5.1	13.8	8.1	9.7	14.0

FUENTE: *Elaborado con datos del Banco de México, Boletín de Indicadores Económicos Internacionales, Vol. X. No. 2 abril-junio, 1984, p.88 y de CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1980, p.4.*

CUADRO 8

PARTES DE LAS PRINCIPALES POTENCIAL IMPERIALISTAS EN LAS EXPORTACIONES  
DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS.

AÑOS	ESTADOS UNIDOS %	ALEMANIA FEDERAL %	JAPON %	FRANCIA %	ITALIA %	GRAN BRETAÑA %
1964	21.5	19.3	8.1	8.7	6.3	14.4
1970	18.5	19.8	11.7	8.7	7.2	10.8
1974	17.2	21.7	14.5	9.3	6.7	8.8
1975	17.7	20.3	13.6	10.2	7.5	9.3
1976	17.2	20.5	15.6	9.7	7.1	8.8
1977	15.5	20.7	15.4	9.9	7.6	9.4
1978 (3er. trim)	16.1	20.8	15.8	10.1	7.2	9.9

FUENTE: Mendel, E., La Crisis 1974-1980...op.cit. pp.127 y 203.

petitividad de la industria manufacturera norteamericana, resultado del descenso relativo de la productividad de sus industrias.

Sin embargo, los rasgos anteriores, que están presentes durante los años setenta e inicios de los ochenta, no son más que las manifestaciones de una crisis clásica de sobreproducción en la economía capitalista, resultado del descenso de la tasa de ganancia. Este último hecho, raíz de la actual crisis del capitalismo internacional, se corrobora en el enlentecimiento de la inversión productiva en los principales países industrializados (cuadro #9) y en la subutilización de la capacidad productiva a la que se asocian la inflación y el desempleo permanentes (17).

Lo anterior se expresa claramente en los movimientos coyunturales de la década de los setenta.

Hacia finales de 1975, frente a la amplitud de la recesión los gobiernos de los principales países industrializados toman medidas de reactivación económica y con ello se logra frenarla y se esboza una reactivación que para 1978 parecía haberse ajustado con cierto éxito. Sin embargo tal recuperación se presenta relativamente débil. En efecto, si bien en términos de crecimiento económico los principales países industrializados logran un nuevo impulso, éstos enfrentan dificultades en la producción industrial para alcanzar los niveles registrados en vísperas de la recesión, así como para reabsorber el alto desempleo resultado de la misma recesión y controlar efectivamente la inflación.

Lo anterior es resultado de la lenta reactivación de las in

## CUADRO 9

## TASAS DE INVERSIONES COMPARADAS EN % DEL PNB

	PROMEDIO ANUAL 1970-74 (%)	1975 (%)	1976 (%)	1977 (ESTIMADO) (%)
ESTADOS UNIDOS	18.8	15.6	17.1	18.4
ALEMANIA FEDERAL	24.9	20.8	20.8	21.1
JAPON	34.9	30.8	29.9	32.3
FRANCIA	23.8	23.3	23.1	22.7
ITALIA	20.9	20.8	20.3	20.2
GRAN BRETAÑA	19.1	19.9	19.0	17.9
BELGICA	21.8	20.7	21.4	20.9
HOLANDA	24.0	21.3	19.8	20.6
SUECIA	22.0	20.9	20.5	19.9
AUSTRIA	28.1	26.7	26.0	26.5

FUENTE: Mandel, E., *La Crisis 1974-1980, Serie Popular*, Ed. Eha, México, 1980, p.130.

versiones productivas, consecuencia de la presión de las capacidades de producción no utilizadas que, por ejemplo, para finales de 1977 fluctúan alrededor del 20%; ello en plena reactivación del conjunto de las economías industrializadas. Esto significa que durante la reactivación no tiene lugar un "boom de inversiones" que releva el aumento de los gastos en consumo para poder mantenerla, en tanto que la permanencia del amplio desempleo conjugado con la inflación impide continuar aquélla vía consumo.

Por otro lado, la desincronización del ciclo económico en estos países lleva a la acentuación de las medidas proteccionistas lo que conduce al estancamiento, e incluso al retroceso, del comercio internacional, agregando con ello un nuevo freno a la reactivación.

Entre 1978 y 1979 en casi todos los países industrializados se acelera la inflación, lo que lleva a los gobiernos a tomar nuevamente medidas deflacionistas con el consecuente impacto sobre las economías; asimismo, hacia finales de 1978 el gobierno norteamericano adopta medidas destinadas a frenar la caída del dólar frente a las "divisas fuertes" lo que, aunado a las medidas deflacionistas, refuerza la tendencia hacia una nueva recesión.

De esta forma, la ausencia de un "boom" de inversiones productivas, el límite a la demanda de bienes de consumo en los mercados internos impuesto por el desempleo y la inflación, la agudización del proteccionismo y las medidas deflacionistas que siguen a la reactivación conducen a una nueva recesión que se hace presente en los principales países del



área capitalista entre 1979 y 1981.

Si bien, como se desprende de las páginas anteriores, la década de 1970 es una época de crisis para la economía capitalista en su conjunto, lo que viene a caracterizarla, a otorgarle su peculiaridad, es la alta inestabilidad y preminencia financiera.

Frente a la pérdida de hegemonía absoluta de los Estados Unidos en la esfera productiva y ante la generalización de la crisis en el área capitalista desarrollada, hechos que acentúan la contracción de la inversión y tornan más áspera la lucha por los mercados externos, la esfera financiera pasa a jugar un papel mucho más activo que en épocas anteriores.

Efectivamente, durante los años setenta Estados Unidos practica una política devaluatoria de su patrón monetario: entre 1970 y 1979 el yen se revalúa 38.8% y el marco alemán 49.9% respecto al dólar (18). Como causas principales de la caída del dólar se encuentran, como hemos visto, por un lado y fundamentalmente, el déficit de balanzas de pagos norteamericana provocado ante todo por una oferta menos competitiva, resultado de la diferencia necesariamente creciente de productividad y eficacia industrial entre las industrias estadounidense y germano-occidental y japonesa; y, por otro lado, la mayor inflación norteamericana en relación a la que prevalece en esos otros países.

La constante desvalorización del dólar respecto al yen, al marco alemán y al franco suizo favorece las exportaciones de mercancías norteamericanas pero, a la vez, alienta las exportaciones de capitales europeos (principalmente germano-

occidentales y japoneses). En este sentido, frente a la contracción de la inversión en los principales países capitalistas desde principios de la década de los años setenta -"la inversión ha mostrado un dinamismo sensiblemente menor en los setenta que en los quince años anteriores. En los seis principales países del sistema, ... la inversión (pública y privada) abandona la tendencia ascendente del período 1956-1970. En tres países, Inglaterra, Alemania e Italia, el índice de inversión prácticamente no crece entre 1970 y 1978, o lo hace muy moderadamente"- (19), se produce un exceso de liquidez que inunda a la economía norteamericana y se expande al mercado internacional a partir de 1974, cuando la Reserva Federal levanta las restricciones para los préstamos al extranjero (20).

Este exceso de liquidez, resultado de la contracción de la demanda de crédito por parte de las empresas nacionales y transnacionales, consecuencia, a su vez, de la contracción de la inversión productiva, aunado a la aparición de los petrodólares y a la ofensiva de las exportaciones hacia los países subdesarrollados y socialistas resultan en un aumento acelerado del crédito y de la moneda de crédito internacionales que, a más de ser un factor de mantenimiento de los procesos inflacionarios a escala internacional, viene a darle su rasgo distintivo a la actual crisis del sistema capitalista mundial. En este sentido, la materialización de la devaluación del dólar, su desvinculación del oro y la apertura de un nuevo régimen de flotación constante de las principales monedas no conduce a una retracción de los préstamos

internacionales, sino que por el contrario, el nuevo patrón, inestable en sí mismo, se acompaña por una expansión acelerada de la banca privada y sus operaciones de crédito a nivel mundial.

Efectivamente, la pugna por los mercados lleva a los bancos a redoblar sus esfuerzos como punta de lanza, para ganar zonas de exportación o abastecimiento. A la vez, iniciada la recesión en las principales economías capitalistas y la consiguiente retracción de la inversión productiva, la demanda de crédito se contrae relativamente liberando liquidez para el mercado internacional a través de la recanalización de los excedentes de las empresas no destinados al campo productivo, que tienden a valorizarse en el campo financiero. (21) Es decir, el campo financiero pasa a jugar un papel mucho más activo que en épocas anteriores. Este fenómeno se manifiesta concretamente en:

- "... una nueva organización del mercado internacional de préstamos que, a partir de centros financieros tradicionales (Londres) o nuevos centros financieros (en algunos países pequeños, subdesarrollados), permite a los bancos operar sin las restricciones que imponen las autoridades monetarias nacionales...
- "... una relocalización de los flujos financieros a nivel mundial de tal suerte que los países subdesarrollados, que en 1973 significaban apenas el 26% de la deuda contratada en el mercado internacional de préstamos, representaban en 1979 el 40.6% de esa contratación.

- "... un reordenamiento de las funciones asignadas, desde la segunda posguerra, a los organismos financieros internacionales y a la banca privada internacional. Esta última, que en 1970 alcanzaba tan sólo el 10% en la estructura de la deuda pendiente de 96 países subdesarrollados, superaba el 40% en 1979.
- "... una revalorización del crédito como arma comercial, fenómeno que resulta evidente a comienzos de la década de los ochenta..." (22).

Si bien todos estos hechos forman parte de un proceso global, es importante, para los fines de este trabajo, detenerse brevemente en el segundo y el tercer hechos mencionados por Quijano.

Respecto al segundo hecho, si bien hasta 1969 los principales prestatarios en los mercados de euromonedas son los bancos y grandes empresas estadounidenses en el exterior y posteriormente, cuando esa demanda de crédito declina, ganan importancia los sectores público y privado de los países industrializados, ya para inicios de los setenta emergen los países subdesarrollados como prestatarios importantes.

Las razones de su emergencia tienen que ver tanto, y fundamentalmente, con el contexto internacional de crisis en las principales economías capitalistas y la consecuente liquidez excesiva en búsqueda de colocación rentable, como con la forma particular de inserción y desarrollo de los países subdesarrollados que les lleva a una crisis permanente en su sector externo y, en consecuencia, a la necesidad estructu

tural de financiamiento externo.

En efecto, frente a la abundancia relativa de capitales-dinero en manos de los grandes bancos, en función del aminoramiento de la expansión del crédito a las grandes empresas, provocado por la recesión y la débil reactivación y por la afluencia de petrrodólares, aquéllos buscan nuevos clientes y los encuentran en el llamado Tercer Mundo; es decir, los bancos, al igual que las empresas industriales, se transnacionalizan, multiplican sus sucursales en el extranjero donde realizan una parte creciente de sus ganancias.

Por otra parte, la necesidad estructural de financiamiento adicional de los países subdesarrollados se ve incrementada durante los setenta en razón, entre otras, del creciente déficit en balanza comercial consecuencia del aumento en los precios del petróleo y de sus mayores requerimientos en importación de alimentos; demanda que no puede ser cubierta exclusivamente con financiamiento de carácter oficial (23).

En este sentido y en correlación con el tercer hecho que señala Quijano, durante la década de 1970 se presenta el fenómeno de "privatización" de la deuda externa de los países subdesarrollados. En efecto, durante esa década mientras los organismos bilaterales y los acreedores pierden significativamente participación en el financiamiento a estos países y los organismos multilaterales mantienen casi inalterable su participación, los bancos privados registran un acelerado crecimiento que los lleva de un 10% de participación en 1970 al 42% para 1978. Este hecho significa un cambio e

el funcionamiento del sistema financiero internacional respecto a las dos décadas anteriores, en la medida en que los países subdesarrollados se convierten en importantes clientes de la banca privada internacional y los organismos oficiales de financiamiento pasan a jugar un papel secundario en este rubro.

Sin embargo, como se verá posteriormente, el menor peso relativo de las instituciones financieras oficiales, especialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en los recursos crediticios externos de los países subdesarrollados no implica un debilitamiento de sus objetivos primordiales en el sistema financiero internacional, sino una nueva orientación de los condicionamientos a que deben sujetarse los países subdesarrollados en la contratación y renegociación de deudas (24).

## 1.2 AMERICA LATINA

El proceso expansivo de la segunda posguerra no excluye a los países periféricos; muy por el contrario, éstos fueron rearticulados a "...una división internacional del trabajo que la competencia imperfecta contribuye a preservar y a profundizar"(1)

La industrialización de las economías latinoamericanas se inicia a través del llamado proceso de sustitución de importaciones, en el cual va a jugar un papel determinante el Estado. La especificidad histórica de la industrialización latinoamericana va a estar condicionada, de un lado, por las condiciones generales del funcionamiento de la economía agróminero-exportadora y, por otro lado, por las condiciones generales de la división internacional del trabajo en las que se desarrolla tal proceso.

Los primeros impulsos al desarrollo industrial surgen con la Primera Guerra Mundial y la crisis de los años treinta que permiten debilitar los múltiples lazos de dominación que unen a los países de América Latina con las economías industriales. Sin embargo, no es sólo la coyuntura internacional lo que posibilita la expansión industrial sino que, a la vez, se encuentran dadas las condiciones económicas internas (mercado interno incipiente, mano de obra abundante y barata, infraestructura, industria artesanal, etc.), generadas a partir de la forma y el desarrollo de una integración al mercado mundial y la expansión de la economía exportadora desde el siglo anterior. Sin embargo, si bien la expansión de la economía de exportación y la consiguiente difusión de la

relaciones mercantiles alienta un desarrollo embrionario, sólo la superación de las modalidades de la economía exportadora y de la contradicción entre intereses exportadores e industriales va a posibilitar un impulso industrial en estos países.

La crisis de los treinta conduce, entre otros efectos, a la paralización del comercio internacional lo que va a producir una serie de depreciaciones cambiarias que ponen en marcha procesos inflacionarios internos que favorecen directamente la industrialización en la medida que modifican la distribución del ingreso a favor de los grupos industriales sin, por otra parte, alterar de manera sensible los ingresos de los grupos exportadores y latifundistas. *"La devaluación y la inflación actuaron en el sentido de elevar la rentabilidad del naciente núcleo industrial ligado al mercado interno"* (2)

En general, entre finales de los años veinte y de los cincuenta en diversos países latinoamericanos surgen coyunturas políticas internas caracterizadas por la presencia de regímenes populistas que, en el contexto de la crisis internacional, crean las bases para la expansión de un desarrollo industrial nacional, llevado a adelante por la política del Estado e impulsado, principalmente, con recursos internos.

*"De 1940 en adelante y a partir del fin de la segunda guerra, en la etapa de auge, la sustitución de importaciones se agiliza, las condiciones internas y externas están dadas. El objetivo es abastecer los centros hegemónicos con materias*



*primas y al mercado interno en base a la producción interna de manufacturas que los polos desarrollados habían dejado de producir durante la guerra... (3)*

Al término de la Segunda Guerra Mundial y, particularmente, de la Guerra de Corea, se reinicia el proceso de internacionalización de capital. La reinscripción de las economías latinoamericanas en la órbita del capital monopolístico transnacional, principalmente estadounidense, y la existencia de mano de obra abundante y barata, de una planta industrial, de una burguesía industrial emergente y el fortalecimiento del Estado son los elementos que posibilitan la redefinición y la continuidad, bajo nuevas pautas, del proceso de industrialización. La segunda fase de este proceso se va a centrar en la producción interna de productos de consumo durable, de bienes intermedios y algunos bienes de capital hasta entonces importados.

La nueva fase de internacionalización del capital vía la exportación de capitales va a ser un factor coadyuvante en la industrialización de las economías latinoamericanas. La inversión extranjera directa se va a dirigir, en esta fase, a la producción industrial creando nuevas industrias y estableciendo filiales de las empresas oligopólicas transnacionales, cuyo objetivo va a ser el mercado interno de estas economías, y va a ser la producción de manufacturas, específicamente el sector productor de bienes de consumo durable, la de mayor desarrollo y la más dinámica. Esto es, en este período el sector industrial se convierte en el eje de acumulación, con su principal base de sustento en la trans-

nacionalización del aparato productivo.

La actividad y expansión del capital transnacional en los países latinoamericanos requiere de la intervención del Estado. En efecto, a diferencia de los países industrializados europeos, el desarrollo industrial en estos países sólo es posible con la existencia de un Estado fuerte, ante una burguesía industrial embrionaria que parece ser más el resultado de la protección y el estímulo estatales que de un proceso histórico de acumulación y expropiación del excedente social. En estas economías el Estado asume el papel central en el desarrollo industrial a través de su intervención específica y creciente en el ámbito productivo.

*La especificidad del modelo de acumulación en esta segunda fase de la industrialización radica "en que el sector matriz está bajo el control de las empresas transnacionales, que este dinamismo necesita de una intervención creciente y específica del Estado; y que, finalmente, existe un sector letrárgico produciendo bienes de consumo no duradero, controlado aún, cuando menos al nivel de su parte más arcaica, por la burguesía local"(4).*

Así, la industrialización de los países latinoamericanos obtiene su especificidad y su dinámica a partir de su reinsertión en la economía mundial y no es resultado de un proceso endógeno, nacional de acumulación.

Durante el período del auge capitalista de posguerra las economías latinoamericanas presentan altos ritmos de crecimiento en el producto, dinamizado por el crecimiento del sector industrial (ver cuadro 1) y desarrollan ramas importantes de la

producción manufacturera (algunos bienes de capital, bienes

### CUADRO 1

#### TASAS ACUMULATIVAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y DEL PRODUCTO INDUSTRIAL EN AMERICA LATINA

PERIODO	PIB 1	PRODUCTO INDUSTRIAL 2	RELACIONES ENTRE TASAS 2/1
1940-50	5.0	6.8	1.4
1950-60	4.7	6.3	1.3
1960-68	4.5	5.4	1.2

FUENTE: Calzada y Gutiérrez: "LA CRISIS CAPITALISTA" *op. cit.*  
Cuadro 3. p. 42.

intermedios y en especial ciertas ramas productoras de eléctricos y químicos). Sin embargo, el dinamismo alcanzado por estas economías se apoya en el reforzamiento y profundización de la dependencia y la creciente participación de las empresas transnacionales en la economía, fundamentalmente en los sectores más dinámicos de la misma; estos elementos van a ser el origen de serios desajustes económicos y sociales.

Los principales efectos del patrón de acumulación con eje en la producción manufacturera transnacionalizada destinada al consumo interno de los grupos de ingresos altos y medios de las economías latinoamericanas son el creciente endeudami-

to externo, la llamada crisis fiscal del Estado, una acelerada concentración económica y del ingreso y la agudización y reproducción del desempleo y la marginalidad social.

En efecto, los requerimientos de importación de bienes de capital y materias primas elaboradas para continuar y expandir la producción industrial interna conducen a un creciente déficit en cuenta corriente, que aunado a las salidas de divisas por concepto de utilidades, regalías, etc. de la inversión extranjera conducen al endeudamiento permanente y creciente de las economías latinoamericanas (ver cuadros 2, 3 y 4).

Como hemos señalado, los cambios en el crecimiento en América Latina se han caracterizado por profundas transformaciones que incluyen los campos de la industrialización, el crecimiento demográfico, la migración de áreas rurales a urbanas, etc., como resultado de políticas que han puesto el acento en el rápido crecimiento del producto interno bruto a través de la concentración del capital, la producción en gran escala y la expansión de las exportaciones. Este progreso ha estado acompañado por mejoras en las condiciones de salud, de la nutrición y educativas de algunos segmentos de la población latinoamericana; sin embargo, grandes sectores permanecen aún sin cubrir sus mínimos requerimientos alimenticios, de salud, vivienda y educación.

A pesar del crecimiento económico durante la época de posguerra se han generado desigualdades económicas y sociales extremas tanto entre América Latina y el mundo capitalista desarrollado y entre los mismo países latinoamericanos, como

## CUADRO 2

AMERICA LATINA: BALANZAS DE MERCANCIAS Y SU CUENTA CORRIENTE,  
(1970 - 1980 )*"millones de dólares"*

AÑO	BALANZA DE MERCANCIAS	BALANZA EN CUENTA CORRIENTE (a)
1970	746.0	- 3208.4
1971	- 344.6	- 4830.5
1972	- 83.6	- 4459.6
1973	2035.1	- 3375.2
1974	280.1	- 7894.4
1975	-5042.2	-14283.9
1976	183.9	-10418.7
1977	2931.7	- 8581.1
1978	- 98.0	-14102.0
1979 (b)	763.0	-19485.0
1980 (b)	1520.0	-25370.0
Tasa de crecimiento anual.	7.38%	23.22%

(a) Incluye transferencias privadas.

(b) CEPAL: Las Relaciones Externas de América Latina en los años ochenta. Montevideo, 1981.

FUENTE: CEPAL, "Anuario Estadístico de América Latina. 1978"  
Tomado de Villarreal, R.: "El Desequilibrio Externo de América Latina y la Crisis del Capitalismo Industrial". en Revista Económica de América Latina. Núm. 7. CIDE, México, 2° Semestre de 1981.

CUADRO 3

INVERSIONES DIRECTAS EXTRANJERAS EN PAISES SUBDESARROLLADOS E INGRESOS POR INVERSIONES DIRECTAS REPATRIADAS A LOS PAISES INVERSORES, MONTOS ACUMULADOS (1970-1977)

"millones de dólares"

	Inversiones directas en los países subdesarrollados.	Ingresos por inversiones directas repatriadas a los países inversores(a)
Total de países subdesarrollados	34 915	82 919
<u>América Latina</u>	<u>18 756</u>	<u>22 052</u>
Medio Oriente	3 750	13 320
Asia del Sur y del Sur-este	12 167	13 862
Oceanía	623	587

(a) Incluye los beneficios no distribuidos (reinvertidos) de las inversiones, que aparecen igualmente con signo contrario en la categoría de inversión directa en el país subdesarrollado.

FUENTE: Tomado de Calcagno, A. E. y Jacobowicz, J. M. "El Monólogo Norte-Sur", CECADE. Mineo. México, 1980.

## CUADRO 4

ENDEUDAMIENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
(DEUDA PUBLICA Y PRIVADA A FIN DE CADA AÑO)

Miles de Millones de Dólares

---

AÑO	
1970	21.5
1974	51.2
1977	95.7
1978	121.7
1979*	140.0

---

\* Cifra estimada

FUENTE: World Bank, Annual Report, 1980

Datos tomados de Maza Zavala, D.F. y Malañe Mata, M. "La Crisis Capitalista Mundial y el Tercer Mundo" en Revista Investigación Económica, 157, jul.-sept. 1981. FE - UNAM.

al interior de éstos últimos.

El fracaso de las estrategias en el campo de "lo social" está claramente ligado a fuerzas económicas y políticas. Efectivamente, la naturaleza de las desigualdades puede atribuirse al patrón de acumulación excluyente y autolimitativo creado, como ya hemos visto, por la expansión del capitalismo transnacional, la creación de un nuevo sistema

CUADRO 5

EXPECTATIVA DE VIDA AL NACER: TASA DE MORTALIDAD INFANTIL Y PORCENTAJE DE MUERTES DE MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD EN AMERICA

	Expectativa de vida al nacer (a)				Años proyectados 1970 - 1980	Mortalidad infantil (b)			Porcentaje de muertes con menos de 5 años de edad (b)
	1960 - 1965	1970 - 1975	1975 - 1980			1960	1970	1975	
América del Norte						26.2	19.9	15.8	3.2
América Central						70.4	62.4	48.3	34.7
América del Sur						84.9	64.9	49.4	23.3
Argentina	66.0	68.2	69.4	+ 1.7					17.2
Bárbados	66.0	69.1	70.5	+ 2.6		60.3	45.9	29.0	6.5
Bolivia	43.8	46.8	48.3	+ 4.0				175.0 <sup>(c)</sup>	
Brasil	57.9	61.4	63.6	+ 4.3		70.0	(1977)90-100		
Canadá	71.4	72.4	72.5	+ 0.3		27.3	18.8	13.7	3.6
Chile	57.7	62.6	64.4	+ 3.5		120.3	79.3	55.4	22.1
Colombia	56.6	60.9	63.4	+ 4.9		99.8	70.4	56.0	33.0
Costa Rica	62.8	68.2	70.2	+ 3.6		68.6	61.5	37.1	27.5
Cuba	60.0		70.0			35.4	37.5	27.3	10.0
R. Dominicana	53.0	57.8	60.2	+ 4.8		100.6	50.1	43.6	39.4
Ecuador	54.2	59.6	62.1	+ 4.7		100.0	76.6	70.0	48.0
El Salvador	51.5	57.8	60.7	+ 5.5		76.3	66.6	58.3	38.6
Guatemala	47.2	52.9	55.7	+ 5.6		91.9	87.1	80.7	50.0
Guyana	62.4	67.9	69.1	+ 3.3		61.4		38.0 <sup>(c)</sup>	
Haití	45.5	50.0	52.2	+ 4.5		260.0		150.0	
Honduras	45.1	53.5	56.2	+ 5.4		52.0	32.2	33.7	41.0
Jamaica	65.8	69.5	70.6	+ 2.0		51.5	32.2	23.2	19.5
México	59.5	63.2	65.5	+ 3.8		74.2	68.5	49.7	36.8
Nicaragua	47.9	52.9	55.2	+ 4.7		70.2		46.0	37.4
Panamá	62.9	66.5	67.9	+ 2.6		56.9	40.5	30.3	29.1
Paraguay	57.0	61.9	63.6	+ 3.2		90.7	93.8	84.9	30.8
Perú	51.0	55.7	58.1	+ 5.0		92.1	65.1	65.0	47.1
Trinidad y Tobago	65.8	69.5	70.8	+ 2.3		45.4	34.4	32.8	12.4
Estados Unidos	70.0	71.3	71.6	+ 0.6		26.0	20.0	16.1	3.1
Uruguay	68.3	69.8	70.2	+ 0.9		47.4	42.6	48.6	10.4
Venezuela	60.2	64.7	66.4	+ 3.3		52.9	49.2	43.7	34.0

(a) Estimado y proyección de expectativa de vida al nacer en los países de las Américas.

FUENTE: Naciones Unidas, World population prospects as assessed in 1973.

(b) Tasas por mil nacidos vivos por país.

FUENTE: PAHO/WHO, Health conditions in the Americas 1973-1976. PAHO Scientific Publication Núm. 364, Washington, D.C., 1978. Banco Mundial, World Development Report, 1978. Washington, D.C., Agosto de 1978.

(c) Banco Interamericano de Desarrollo, Economic and social progress in Latin America. 1977 Report, Washington, D.C., 1978.

FUENTE: SOLIMANO, G. y CHAPIN, G.: "Efectos del desarrollo socioeconómico y el cambio ecológico sobre la salud y la nutrición en la América Latina", en Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina, selec. de SUNKEL, O. y GILBO, N., Lecturas 36\*\*, F.C.E., México, 1981.



CUADRO 6

PNB PER CAPITA: TASAS DE MORTALIDAD SELECCIONADAS Y PORCENTAJES  
DE POBLACION CON SERVICIO DE CAÑERIA Y DRENAJE EN AMERICA

	PNB PER CAPITA DOLARES 1976 <sup>(a)</sup>	MORTALIDAD INFANTIL 1975 <sup>(b)</sup>	TASA Y % DE MORTALIDAD POR DIARREA EN NIROS MENORES DE 5 AÑOS 1975 <sup>(b)</sup>		% DE POBLACION EN AREAS URBANAS 1975 <sup>(a)</sup>	% DE POBLACION CON SERVICIO DE: Cañeria Drenaje			
			Tasa <sup>(c)</sup>	%		Urb.	Rural	Urb.	Rural
América del Norte		15.8	5.0	1.4					
América Central		48.3	399.8	24.7		78	30	40	3
América del Sur		49.4	290.3	19.1		79	36	44	2
Haití	200	150.0	--	--	21	37	1	--	--
Bolivia	390	175.3 <sup>(d)</sup>	--	--	37	72	13	42	6
Honduras	390	33.7	397.8	25.8	28	99	14	48	<1
El Salvador	490	58.3	448.4	25.6	40	82	37	36	<1
Colombia	630	56.0	251.4	20.3	62	86	33	65	6
Guatemala	630	80.7	979.1	26.0	35	86	14	31	--
Ecuador	640	70.0	552.1	22.0	42	82	13	63	11
Paraguay	640	84.9	--	--	37	32	0	15	2
Nicaragua	750	46.0	497.4	39.7	48	100	43	31	--
Rep. Dominicana	780	43.6	233.1	18.3	44	88	29	27	17
Perú	800	65.0	394.9	21.1	57	72	10	50	<1
Cuba	860	27.3	44.0	8.1	62	91	6	46	6
Costa Rica	1 040	37.1	174.1	18.2	40	100	63	42	4
Chile	1 050	55.4	160.6	12.2	83	92	30	67	9
Jamaica	1 070	23.2	--	--	45	100	74	21	1
México	1 090	49.7	352.5	24.2	63	73	32	41	<1
Brasil	1 140	90-100 <sup>(e)</sup>	--	--	60	75	46	34	--
Panamá	1 310	30.3	120.0	11.9	51	100	63	97	78
Uruguay	1 390	48.6	94.9	8.2	81	89	13	58	3
Argentina	1 550	59.9	--	--	80	78	30	40	--
Trinidad y Tobago	2 240	32.8	198.6	34.4	25	87	90	69	6
Venezuela	2 570	43.7	195.5	15.3	82	94	47	52	7
Canadá	7 510	13.7	4.5	1.4	78	--	--	--	--
Estados Unidos	7 890	16.1	5.0	1.3	76	--	--	--	--

(a) Banco Mundial, World Development Report, 1978, Washington, D.C., agosto de 1978.

(b) Tasas por mil nacidos vivos por país.

FUENTE: PAHO/WHO, Health conditions in the Americas 1973-1976, PAHO Scientific Publication Núm. 346, Washington, D.C., 1978.

(c) Tasas por 100 mil de población.

(d) BID, Economic and social progress in Latin America, 1977 Report, Washington, D.C., 1977.

(e) 1977 o año de más reciente disponibilidad.

FUENTE: SOLIMANO, G. y CHAPIN, G.: "Efectos del Desarrollo Socioeconómico y el Cambio Ecológico sobre la Salud y la Nutrición en la América Latina, selec. de Sunkel, O. y Gligo, N., Lecturas 36", F.C.E., México, 1981.

sociocultural y sus efectos sobre la distribución de los re cursos.

A pesar del importante progreso tecnológico experimentado en América Latina durante las últimas tres décadas, los patrones de enfermedad y nutrición así como el rápido crecimiento po- blacional continúan reflejando el subdesarrollo de la región. Las tasas de mortalidad infantil exceden en gran medida a las de Estados Unidos y Europa; la esperanza de vida, otra medida importante de las condiciones de salud y nutrición (cuadro 5), es igualmente más baja en América Latina que en los paí- ses desarrollados. Los cuadros que se detallan dan una idea clara de esta situación: el cuadro 6 establece cierta relación entre el PNB y el estado medio de salud y sugiere mejora en los indicadores de salud a medida que el PNB aumenta. "No obstante, estas cifras requieren un examen más minucioso. La reducción de las tasas de mortalidad (o aumento en la esperan- za de vida) puede verse afectada por varios factores. En primer término, independientemente de las variables nutricio- nales, ambientales y de salud, estas cifras pueden indicar cambios en los procedimientos de información o recolección de datos; en segundo lugar, pueden reflejar mejora en las condiciones de salud en todos los sectores de la población; y finalmente, puede que sólo reflejen mejores condiciones de salud en algunos grupos de la población" (5)

Hemos tomado como indicadores los señalados porque entre los componentes de la salud se encuentra la nutrición ade- cuada, que constituye la base del crecimiento y desarrollo humanos los que a su vez guardan relación con las distintas

capacidades de acceso a satisfactores esenciales como educación y vivienda. Como se conoce, una nutrición deficiente o inadecuada puede contribuir a generar un gran número de problemas de salud, alterando funciones que regulan una vida normal y saludable. Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que la disponibilidad, distribución y consumo de alimentos son variables esenciales que relacionan la salud, la nutrición y la productividad económica con el proceso de desarrollo socioeconómico. (ver cuadro 7).

Los problemas que trae aparejado el tener una población con desarrollo físico e intelectual retardados se presentan por lo regular asociados con niveles bajos de productividad física de los individuos, lo que lleva a muchos a plantear que las poblaciones de bajo nivel de nutrición afectan el futuro desarrollo socioeconómico de la nación de que se trate. El bienestar humano debe constituir en una estrategia alternativa, un fin y no simplemente un medio para el desarrollo. La nutrición debe, entonces, reconocerse por lo que realmente es el supuesto cotidiano: tanto una causa como una resultante de la pobreza, la enfermedad y la reducción en la expectativa y calidad de vida.

De lo anterior se sugiere que de persistir el estilo de desarrollo seguido en América Latina se perpetuarán las condiciones sociales, políticas y económicas de pobreza que han caracterizado a América Latina durante largo tiempo. Si se acepta que los problemas del bienestar social están íntimamente relacionados con las políticas resultantes de estas formas de desarrollo, debemos considerar igualmente que su

CUADRO 7

SUMINISTROS DIARIOS POR HABITANTE DE CALORIAS Y PROTEINAS  
EN PAISES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS Y LA AMERICA LATINA  
EN GENERAL, EN COMPARACION CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA  
(Incluso producción e importación)

	C A L O R I A S				
	Suministro (a)		Necesidades	Suministro como % de necesi- dades (a)	
	1961-1963	1972-1974		1961-1963	1972-1974
Argentina	3 238	3 281	2 350 <sup>(a)</sup>	122	124
Bolivia	1 631	1 869	2 390 <sup>(a)</sup>	68	78
Brasil	2 382	2 538	2 390 <sup>(a)</sup>	100	106
Chile	2 552	2 736	2 440 <sup>(a)</sup>	105	112
El Salvador	1 808	1 885	2 290 <sup>(a)</sup>	81	91
México	2 537	2 693	2 330 <sup>(a)</sup>	109	116
Panamá	2 317	2 332	2 310 <sup>(a)</sup>	100	101
A. Latina	2 400	2 540	2 390	101	107
EE. UU.	3 320	3 530	2 635	126	134

	P R O T E I N A S				
	Suministro (a)		Necesidades	Suministro como % de necesi- dades (b)	
	1961-1963	1972-1974		1961-1963	1972-1974
Argentina	108.6	102.0	54	201	189
Bolivia	44.9	48.5	54	83	90
Brasil	61.7	63.4	54	114	117
Chile	66.2	73.9	54	123	137
El Salvador	46.0	47.4	54	85	88
México	62.7	65.6	54	116	121
Panamá	57.3	57.4	54	106	106
A. Latina	64	65	54	119	120
EE. UU.	101	104	54	187	193

(a) UN Population Commission, Report of monitoring of population trends (E/CN.9/XX/CRP.1), enero de 1979.

(b) Food and Nutrition Board: Recommended dietary allowances, ed. 8. National Academy of Sciences/Nations Research Council, Washington, D.C. 1974.

FUENTE: SOLIMANO y CHAPIN, "Efecto..." op.cit. p.166

solución sólo es posible si se llevan a cabo reformas sociales, políticas y económicas que pongan a "*lo social*" como lo prioritario.

### 1.3 LAS RELACIONES INSTITUCIONALES Y LAS ALTERNATIVAS FRENTE A LA CRISIS.

Como se mencionó, al término de la Segunda Guerra Mundial se articula un aparato institucional con el fin de regular las relaciones económicas y políticas bajo la hegemonía estadounidense, para establecer los canales de negociación y regular las relaciones entre los países desarrollados y de éstos con los periféricos.

Como resultado del proceso de descolonización y de la pugna por extender la influencia económica y política de las potencias se despierta el interés por el desarrollo de los países periféricos y surgen los primeros programas de ayuda. Este interés se concretiza en los préstamos otorgados por organismos oficiales de los países desarrollados (principalmente de los Estados Unidos: Eximbank, Mutual Security Administration, Foreign Operations Administration, etc.) y por organismos financieros multinacionales (Banco Mundial, FMI, BID, etc.) que se destinan a la modernización del capitalismo periférico (como la ALPRO), construir infraestructura, hacer frente a problemas de balanza de pagos, etc.

Durante las décadas de 1950 y 1960 las relaciones institucionales centro-periferia se centran en la "cooperación" y "ayuda" para el desarrollo y la principal exigencia de los países subdesarrollados en los distintos foros internacionales -sobre todo a partir de la declaración del Primer Decenio para el Desarrollo, a principios de los sesenta- es sobre la necesidad de incrementar, de manera sustancial, la

transferencia de recursos financieros desde los países desarrollados hacia el denominado Tercer Mundo.

En la década de los setenta las relaciones económicas internacionales en el ámbito institucional van a sufrir un cambio radical caracterizándose por un espíritu de confrontación con un sentido reivindicativo de las naciones periféricas. La explicación de tal cambio radica en diversas causas, entre las cuales se encuentran los numerosos movimientos político-sociales y movimientos de liberación nacional en Asia, África y el área caribeña de América Latina, durante la década de 1960; el desgaste de los anteriores programas de cooperación internacional, con la ineffectividad del mencionado Primer Decenio para el Desarrollo y los fracasos de la primera y segunda Conferencias de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y, principalmente, el fin del período expansivo de posguerra para el capitalismo en su conjunto.

Ya desde mediados de los sesenta y frente a estos hechos las principales agencias internacionales -como el Banco Mundial- se interesan crecientemente por "*las fallas de las estrategias de desarrollo*"

En 1967, el Presidente del Banco Mundial sugiere la formación de un grupo que estudie los resultados y consecuencias de 20 años de asistencia para el desarrollo, que clarifique los errores y haga propuestas de políticas para el trabajo futuro.

Al año siguiente el nuevo Presidente, R. McNamara, designa

a Lester Pearson para formar una comisión que tomara bajo su cargo tal estudio.

La estrategia de confrontación que se inicia con el embargo petrolero en 1973 y el aumento sustancial de los precios por los países de la OPEP, *"todo lo cual fue posible gracias al control nacional de la producción logrado por los integrantes..."*(1) de esa organización, conduce a que, por primera vez en la posguerra, un grupo de países subdesarrollados lleve a cabo una acción reivindicadora al elevar el precio de su producto básico de exportación -producto clave en el patrón de acumulación capitalista- y abra la posibilidad a un planteamiento global de reestructuración de las relaciones económicas entre los países avanzados y los países de la periferia.

En efecto, unos meses después de la primera alza en el precio de los hidrocarburos se aprueba en la Asamblea General de las Naciones Unidas la Declaración y el Programa de acción para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) (mayo 1974) con el voto en contra de Estados Unidos, Inglaterra, Alemania Federal, Bélgica, Luxemburgo y Dinamarca, y con el voto a favor del "Grupo de los 77" y los países socialistas, y poco después la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (diciembre de 1974). *"El NOEI surgió como una plataforma nacionalista y reivindicativa del Tercer Mundo frente a las antiguas potencias coloniales, para enfrentar la crisis económica mundial en un momento histórico de debilidad imperialista y auge tercermundista: éxito de la OPEP, victoria de Vietnam, descolonización de las po-*



*sesiones portuguesas, predominio del nacionalismo en América Latina...*"(2)

Sin embargo, la propuesta de un NOEI por parte de los países del Tercer Mundo se desdibuja y pierde fuerza ante el creciente peso de la crisis en sus economías y frente a la ofensiva desplegada por los países capitalistas avanzados en diferentes terrenos.

Como parte de la respuesta de las economías centrales a la propuesta del NOEI se encuentran las acciones destinadas a dividir a los países subdesarrollados, enfrentando a los exportadores de petróleo con los importadores y jerarquizándolos, de acuerdo a su nivel de industrialización o disponibilidad de recursos, en países de ingreso medio y bajo con tratamiento diferenciado en las áreas comercial, financiera y tecnológica; a fortalecer el papel de las instituciones base en la regulación de las relaciones económicas internacionales: el FMI, el Banco Mundial y el GATT; a limitar y desviar las negociaciones hacia foros más restringidos y hacia los temas de urgencia para los países desarrollados (energía, alimentación y balances externos) y a sistematizar una propuesta de un nuevo orden económico alternativo centrado en el impulso a la transnacionalización de la economía mundial.

La mayoría de estas acciones quedan esbozadas ya desde 1975 en las propuestas norteamericanas a la Séptima Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU consistentes "básicamente en la creación de cuatro nuevos organismos internacionales para la transferencia de tecnología y recursos finan-

cieros en los países en desarrollo (institutos de industrialización, intercambio tecnológico, energía y fondo para el desarrollo agrícola); la expansión de la inversión transnacional en los recursos minerales de los países del Tercer Mundo; la creación de foros de consumidores y productores para cada producto básico; el aumento de los recursos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI), el incremento de la ayuda alimentaria; y el mayor acceso de los países subdesarrollados a los mercados de capital".(3)

La sistematización de la propuesta alternativa de un nuevo orden económico o "proyecto de reestructuración global" -como lo denomina F.Fajnzylber (4)-, como contra-ofensiva ideológica a los planteamientos del NOEI y como forma de reestructuración de las relaciones económicas internacionales de dominación capitalista, hoy en crisis, se realiza fundamentalmente en dos variantes:

"una respaldada por los sectores más conservadores y sintetizada por la Comisión Trilateral y el FMI, pretende solucionar a corto plazo la crisis mundial mediante el expediente de trasladar al Tercer Mundo y a los trabajadores de los países desarrollados el costo del ajuste; la otra, respaldada por la socialdemocracia europea y formulada con mayor nitidez por el Banco Mundial, postula una vía menos brutal y más lenta, que evite la agudización de las tensiones protegiendo del rigor de la crisis a los países más pobres y a las franjas de extrema pobreza de los otros países; para ello propone, en la práctica, que el costo del ajuste se distribuya en un lapso mayor y se cargue, fundamentalmente,

*a los países medianos y a los sectores de clase media y obrera organizada" (5)*

En efecto, ambas propuestas consisten en impulsar la transnacionalización para la configuración de una nueva división internacional del trabajo vía el traslado de industrias intensivas en mano de obra -textiles, calzado, parte de la rama de alimentos y de productos metálicos y algunos electrónicos- a los países capitalistas subdesarrollados de "ingreso medio" y destinar la producción fundamentalmente a los mercados externos, en tanto que en los países de "bajo ingreso" habría que impulsar la producción del sector primario: la agricultura, la minería -sector en el cual se pugna, al igual que en los hidrocarburos, por la entrada de capitales externos como elemento que impulse la producción de materias primas estratégicas y se asegure su suministro a los países desarrollados- y quedando los sectores dinámicos en los países desarrollados.

Para el establecimiento de este proyecto se plantea, en los ámbitos económico y político, la necesidad de instrumentar políticas liberales para el comercio -disminución del proteccionismo-, las relaciones monetarias y de tipo de cambio y la inversión de capitales externos -vía las empresas transnacionales-: "*Los países de admisión no deberán limitar las transferencias corrientes, tales como utilidades, regalías, dividendos, o la repatriación del capital, cuando no sea en las condiciones acordadas al aprobarse la inversión inicial o renegociadas posteriormente*" (6); la limitación de la intervención del Estado y los sindicatos y la superación del

nacionalismo y de actitudes provincianas y su sustitución por una conciencia global.

Para el Banco Mundial la reestructuración tendría que llevarse a cabo paulatinamente y tratando de proteger a los países y sectores sociales más pobres a través de la transferencia de recursos -hacia ambos, países y grupos sociales- financieros y el establecimiento de programas específicos destinados a *"superar la pobreza extrema"*

## NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAP. 1:

## 1.1

- (1) GONZALEZ CASANOVA, P. y FLORESCANO, E. (Coordinadores): México, Hoy. Siglo XXI Eds., México, 1979, p. 24.
- (2) TAVARES, M.C. y TEIXEIRA, A.: "La internacionalización del capital y las transnacionales en la industria brasileña", en Revista de la CEPAL, agosto de 1981, CEPAL-ONU, Santiago de Chile, p. 89.
- (3) GONZALEZ C. y FLORESCANO: op. cit. pp. 25-26.
- (4) *Ibid*, p. 26
- (5) TAVARES Y TEIXEIRA: op. cit. p. 90.
- (6) El gobierno de Kennedy impuso, en 1965, gravámenes a los préstamos al extranjero; el encabezado por L.B. Johnson, en 1965 sometió a control la salida de capitales a través de una serie de medidas entre las cuales se cuentan el "Programa Voluntario de Restricciones de Créditos al Exterior" y el "Programa de Inversión Extranjera Directa". Ver R. Green: Estado y banca transnacional en México, CEESTEM y Nueva Imagen, coeds., México, 1981.
- (7) GREEN, R.: Estado y banca... op. cit. p.120
- (8) *Ibid.*, p. 122
- (9) "Pool del Oro": Grupo formado por los directores de los bancos centrales de Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania Federal, Italia, Suiza, Bélgica y Holanda.

- (10) CALZADA, F. y GUTIERREZ, A.: "La crisis mundial capitalista y el Fondo Monetario Internacional", Tesis profesional; Fac. de Economía, U.N.A.M., México, 1981.
- (11) GONZALEZ C. y FLORESCANO: *op. cit.* pp.29-30.
- (12) *Idem*
- (13) El Banco Mundial denomina "países industrializados" a los miembros de la OCEDE, excepto España, Grecia, Portugal y Turquía. Ver Informe sobre el desarrollo mundial, 1980, B.M., Washington, D.C., agosto, 1980.
- (14) MANDEL, E.: La crisis 1974-1980, Ediciones Era, Serie Popular, México, 1980, p. 107.
- (15) Ver Informe sobre... *op. cit.* anexo estadístico
- (16) MANDEL, E.: ...*op. cit.* p.24.
- (17) Ver GONZALEZ C. y FLORESCANO: *op. cit.*
- (18) QUIJANO, J.M.: México: Estado y banca privada, Colección Economía, Ensayos no. 3, CIDE., México, 1981, p.31.
- (19) *Ibid.* p.50
- (20) Ver nota 6.
- (21) Ver QUIJANO, J.M.: *op. cit.*
- (22) *Ibid.*, pp. 46-47.

- (23) Ver GREEN, R: *op. cit.*, en particular el cap. III.
- (24) LICHTENSZTEJN, S.: "América Latina en el dinámica de la crisis financiera internacional" en Economía de América Latina, No. 10, 1er. sem., 1983, CIDE, México.

## 1.2

- (1) GONZALEZ C., P y FLORESCANO, E. (Coordinadores): México, Hoy...*op. cit.* p.32
- (2) FURTADO, Celso: La Economía Latinoamericana: Formación Histórica y Problemas Contemporáneos, Siglo XXI Eds., México, 1980, Cap. X.
- (3) CALZADA, F. y GUTIERREZ, A.: "La Crisis Mundial Capitalista y el Fondo Monetario Internacional", Tesis profesional, F.E/UNAM., México, 1981, p.36
- (4) SALAMA, Pierre: "El Imperialismo y la Articulación de los Estados Nación en América Latina" en Crítica de la Economía Política, Núm 2, Ed. El Caballito, México, 1977, p. 121.
- (5) SOLIMANO, G. y CHAPIN, G.: "Efecto del desarrollo socioeconómico y el cambio ecológico sobre la salud y la nutrición en la América Latina" en Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina, Seleccionado de O. Sunkel y N. Gligo, Lecturas Núm. 36\*\*, F.C.E., México, 1981, p. 159.

## 1.3

- (1) ESTEVEZ V., Jaime: "Los pobres y la supervivencia del orden inter

nacional. El debate del NOEI y las propuestas McNamara y Brant" en Revista de Investigación Económica, Núm. 156, abril-junio de 1981, FE/UNAM, México, p. 60.

(2) Idem

(3) Ibidem, p. 62

(4) FAJNZYLBER, Fernando: "Sobre la reestructuración del capitalismo y sus repercusiones en la América Latina", en El Trimestre Económico, Núm. 184, oct.-dic. de 1979, México

(5) ESTEVEZ V., Jaime: "La réplica de los países desarrollados al Nuevo Orden Económico Internacional. El caso del Informe Brant" en Economía de América Latina, Núm. 5, 2º sem. de 1980, CIDE, México.

(6) BRANT, W: "North--South: A Program of Survival", citado por G. de Bernis en " El Informe Brant: Un intento de resolver la crisis dentro del orden capitalista" Revista de Investigación Económica Núm. 157, jul.-sep. 1981, FE/UNAM, México, p. 70.



## CAPITULO II

### EVOLUCION DEL BANCO MUNDIAL

## 2.1 EL BANCO MUNDIAL EN EL AUGE DE POSGUERRA.

Como se hizo mención anteriormente, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) es una de las instituciones surgidas de los Acuerdos de Bretton Woods; posteriormente, junto con una red de instituciones asociadas, va a conocerse bajo el nombre genérico de Banco Mundial (B.M.)

El papel clave que juega el B.M. en la regulación del sistema capitalista mundial de posguerra se expresa tanto en su propia evolución como institución financiera internacional, como en su creciente poder de injerencia en las políticas internas de las naciones subdesarrolladas y se torna más claramente manifiesto en las responsabilidades que asume en relación a la crisis internacional. En efecto, de funcionar de manera muy similar a la banca privada -financiando proyectos específicos en áreas determinadas- el B.M. evoluciona hasta llegar a un funcionamiento en el cuál las propuestas de medidas de política económica, destinadas a incidir específicamente en las estructuras productivas de los países del llamado Tercer Mundo, van a ser parte consustancial de sus actividades financieras. Asimismo, en el contexto de la crisis, *"a partir de 1977, el Banco Mundial se empieza a convertir en el foro idóneo para la concepción y puesta en práctica de las principales acciones en materia de relaciones económicas internacionales"*(1) y llega a promover la formación de una comisión encargada de formular un programa para la integración *"Norte-Sur"*.

El Banco Mundial tiene como finalidad primordial proporcio

nar un medio de movilización del capital internacional y orientarlo hacia las actividades productivas, mediante el apoyo que brinda, con sus operaciones financieras y las "recomendaciones" de política económica, a la generación de las condiciones propicias a la inversión privada, nacional y extranjera.

Con esa finalidad, el Banco acompaña el desarrollo del sistema capitalista internacional y adecúa sus funciones y modalidades de operación a las necesidades de este mismo desarrollo.

Durante sus primeros diez años de operación el Banco Mundial se aboca principalmente a respaldar la reconstrucción de las economías devastadas por la guerra y, aunque cumple un papel secundario frente al establecimiento del Plan Marshall y otros programas bilaterales de ayuda, en ese sentido dirige casi la mitad de los préstamos aprobados hacia los países desarrollados. En efecto, en este período el 44% del total de préstamos aprobados (cuadro 1) corresponde a las economías europeas y japonesa y cerca del 30% al rubro de reconstrucción (cuadro 2).

En relación a los países subdesarrollados, los recursos del Banco se dirigen en su mayoría al sector infraestructura. Como se observa en el cuadro 2, del total de préstamos aprobados en este período el 41% se destina a la infraestructura en los países subdesarrollados (representando más del 70% del total de los recursos aprobados para las regiones de América Latina, Asia y Africa), con casi su totalidad en los rubros de energía eléctrica y transporte (cuadro 3).

## CUADRO 1

## DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS PRESTAMOS APROBADOS POR EL BIRF: 1947-1957

(millones de dólares)

América Latina	Asia y Africa	Europa y otros países (a)	T o t a l
723.9 (23%)	1029.7 (33%)	1353.9 (44%)	3107.9 (100%)

(a) Incluye: Japón, Australia y países socialistas de Europa.

FUENTE: Tomado de LICHTENSZTEJN, S. y BAER, M.: POLITICAS GLOBALES DEL CAPITALISMO: EL BANCO MUNDIAL, Ensayos. Colección Economía, CIDE, México, 1982.

En esta época el Banco destina menos del 3% de los préstamos totales al sector agrícola de estos países y casi la mitad de esos recursos se dirigen a proyectos de riego, en tanto que el sector industrial participa del 7.3% de los préstamos aprobados, con casi el 70% de esos recursos para el rubro de hierro y acero.

Durante este período la institución opera financiando proyectos garantizados por los gobiernos, fundamentalmente obras de infraestructura, y se basa, esencialmente, en la rentabilidad económica de los mismos para asignar los recursos en préstamo.

En la medida en que se va realizando la reconstrucción de las economías europeas y japonesa, esta actividad pierde importancia en el seno del Banco y el crecimiento económico de los países subdesarrollados pasa a ser el objetivo central de su funcionamiento. A ello contribuye la acelerada

CUADRO. 2

PARTICIPACION EN EL MONTO TOTAL DE PRESTAMOS APROBADOS POR EL BIRF POR REGION Y SECTOR  
ECONOMICO: 1947 - 1957  
(millones de dólares)

	<u>Infraestructura</u>	<u>Agricultura</u>	<u>Industria</u>	<u>Población y Salud</u>	<u>Educación</u>	<u>Otros</u> <sup>(b)</sup>
América Latina	635.2 (20.4%)	48.2 (1.5%)	32.5 ( 1.1%)	-	-	8.0 (0.3%)
Asia y Africa	634.7 (20.4%)	39.4 (1.3%)	194.1 ( 6.2%)	-	-	161.5 (5.2%)
Europa y otros países (a)	241.5 ( 7.8%)	67.8 (2.2%)	122.6 ( 3.9%)	-	-	922.4 (29.7%)
Totales	1511.4 (48.6%)	155.4 (5.0%)	349.2 (11.2%)	-	-	1091.9 (35.2%)

(a) Incluye: Japón, Australia y países socialistas de Europa.

(b) Para América Latina, Asia y Africa: Fines generales, asistencia técnica y préstamos multisectoriales;  
para Europa y otros países: Reconstrucción y préstamos multisectoriales.

FUENTE: Elaborado con datos de LICHTENSZIEJN, S. y BAER, op. cit.

CUADRO 3

MONTO Y DISTRIBUCION DE PRESTAMOS APROBADOS  
POR EL BIRF POR REGION Y DESTINO ECONOMICO: 1947-1957  
(millones de dólares)

	AMERICA LATINA		ASIA Y AFRICA		EUROPA Y OTROS PAISES (a)		TOTAL	
		%		%		%		%
<b>INFRAESTRUCTURA</b>	<b>635.2</b>	<b>87.7</b>	<b>634.2</b>	<b>61.6</b>	<b>241.5</b>	<b>17.8</b>	<b>1511.4</b>	<b>48.6</b>
- Agua y Alcantarillado	-	-	-	-	-	-	-	-
- Desarrollo Urbano	-	-	12.8 (e)	1.2	-	-	12.8	0.4
- Energía	386.0	53.3	320.9	31.2	164.8	12.2	871.7	28.0
- Telecomunicaciones	-	-	1.5	0.1	0.5	...	2.0	0.1
- Transporte	249.2	34.4	299.5	29.1	76.2	5.6	624.9	20.1
<b>AGRICULTURA</b>	<b>48.2</b>	<b>6.7</b>	<b>39.4</b>	<b>3.8</b>	<b>67.8</b>	<b>5.0</b>	<b>155.4</b>	<b>5.0</b>
- Crédito Agrícola	24.4	3.4	17.5	1.7	2.0	0.1	43.9	1.4
- Desarrollo Regional	-	-	-	-	1.4	0.1	1.4	...
- Elaboración y Almacenamiento	0.8	0.1	3.9	0.4	-	-	4.7	0.2
- Ganadería	-	-	-	-	-	-	-	-
- Investigación y Extensión	-	-	-	-	-	-	-	-
- Riego	23.0	3.2	18.0	1.7	45.4	3.4	86.4	2.8
- Otros (b)	-	-	-	-	19.0	1.4	19.0	0.6
<b>INDUSTRIA</b>	<b>32.5</b>	<b>4.5</b>	<b>194.1</b>	<b>18.9</b>	<b>122.6</b>	<b>9.1</b>	<b>349.2</b>	<b>11.2</b>
- Fertilizantes y abonos	-	-	-	-	0.8	0.1	0.8	...
- Hierro y Acero	-	-	151.8	14.7	-	-	151.8	4.9
- Industria Extractiva	-	-	-	-	5.0	0.4	5.0	0.2
- Pequeña y Mediana Empresa	10.0	1.4	-	-	-	-	10.0	0.3
- Instituciones Financieras de Desarrollo	-	-	-	-	-	-	-	-
- Financiamiento Sectorial	2.5	0.3	20.0	2.0	96.0	7.1	118.5	3.8
- Otros (c)	20.0	2.8	22.3	2.2	20.8	1.5	63.1	2.0
<b>POBLACION Y SALUD</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>EDUCACION</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>OTROS (d)</b>	<b>8.0</b>	<b>1.1</b>	<b>161.5</b>	<b>15.7</b>	<b>922.4</b>	<b>68.1</b>	<b>1091.9</b>	<b>68.1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>723.9</b>	<b>100.0</b>	<b>1029.7</b>	<b>100.0</b>	<b>1354.3</b>	<b>100.0</b>	<b>3107.9</b>	<b>100.0</b>

(a) Japón, Australia y los países socialistas de Europa.

(b) Para América Latina: Silvicultura, préstamos intrasectoriales, cultivos permanentes y defensa de inundaciones; para Asia y África: Pesca, cultivos permanentes, silvicultura, agroindustria y rehabilitación de zonas áridas. Para Europa y otros países: Intrasectoriales y pesca.

(c) América Latina: Pulpa y Papel; Asia y África: Pulpa y papel, textiles e Ingeniería; Europa y otros países: Pulpa, papel y textil.

(d) América Latina y Asia y África: Fines generales, asistencia técnica y préstamos multisectoriales; Europa y otros países: Reconstrucción y préstamos multisectoriales.

(e) Control de inundaciones.

... Menor a 0.10

FUENTE: Elaborado con datos de Lichetstejn, S. y Baer, M. op. cit.

incorporación de estos países a la membresía de la institución, en el marco del nacimiento de nuevos Estados Nacionales en el denominado Tercer Mundo. Con tal fin, el Banco modifica tanto su estructura organizativa como su forma de operación.

Ya que el BIRF sólo financia proyectos con garantía gubernamental, desde mediados de los años cincuenta se plantea la necesidad de contar con una organización destinada a promover y apoyar a la inversión privada. En 1961 cristaliza la iniciativa y comienza a operar la Corporación Financiera Internacional (CFI), con respaldo del mismo BIRF y con el objetivo de *"incentivar el crecimiento de la inversión directamente productiva, tanto nacional como extranjera, aunque también ha actuado en la instalación de financieras y ha impulsado mercados de capitales locales"*(2).

Con propósitos similares se crea, durante la segunda mitad de la década de 1960, el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias relativas de Inversiones (CIADI), encargado de regular las relaciones entre los inversionistas extranjeros y los gobiernos nacionales.

Por otro lado, como respuesta a los requerimientos de países subdesarrollados de contar con recursos financieros en condiciones concesionales se crea, en 1960, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) con el objeto de otorgar préstamos con menores costos y mayores plazos de amortización que los fijados por el BIRF o los mercados financieros a nivel internacional.

Las fuentes de recursos a las que recurren los tres organis

mos prestamistas de la institución -el BIRF, la CFI y la AIF- son diferenciadas.

El BIRF durante sus primeros años de funcionamiento tiene como principal fuente de recursos el capital suscrito; sin embargo, a través del tiempo presenta una tendencia a recurrir de manera acelerada y creciente a los mercados financieros internacionales. La información del cuadro 4 muestra que en 1960 ya más de la mitad de los recursos de esta institución tienen origen en los mercados internacionales y a éstos se recurre de manera creciente hasta llegar a contar por casi el 70% hacia finales de los años setenta. A la vez, se observa un aumento en las ganancias propias y préstamos amortizados como fuentes de recursos.

Por lo que respecta a la CFI, ésta recurre directa y crecientemente a los mercados internacionales en razón de que, además de su actividad prestamista, realiza actividades de inversión en acciones que después traspasa a la iniciativa privada.

Por último, la AIF, a diferencia de los dos organismos anteriores, tiene como fuente principal de recursos las donaciones que realizan los países desarrollados y parte de las ganancias obtenidas por el BIRF.

A la vez, tanto por el origen de sus recursos como por el objetivo de acción, cada institución prestamista del Banco Mundial presenta condiciones operativas diferentes. En efecto, la CFI opera en condiciones de costo, período de gracia y plazo de amortización semejantes a las prevalecientes en los mercados financieros privados. La AIF - organismo de



CUADRO 4

## PRINCIPALES FUENTES DE RECURSOS DEL BIRF (a)

AÑO	EMPRESTITOS NETOS (b)	CAPITAL SUSCRITO DISPONIBLE	OTROS (c)	TOTAL
1950	27.1	70.3	2.6	100.0
1960	56.0	31.0	13.0	100.0
1965	58.1	22.1	19.8	100.0
1970	57.6	15.0	26.5	100.0
1975	69.8	6.1	24.1	100.0
1981	68.7	6.2	25.1	100.0

(a) Basado en saldos vigentes al 30 de junio de cada año.

(b) Bajo este rubro se consideran las ofertas públicas de bonos, las colocaciones junto a bancos centrales y gobiernos, otros préstamos obtenidos en algunos países desarrollados así como los préstamos traspasados por el BIRF a la iniciativa privada.

(c) En "otros" se consideran préstamos amortizados y ganancias disponibles.

FUENTE: LICHTENSZTEJN, S. y BAER, M: Políticas Globales...op. cit. Cuadro 1 p. 24.

ayuda concesional del Banco Mundial- cobra únicamente una tasa de 0.75% para cubrir los costos administrativos y tiene mayores plazos que los exigidos por otras fuentes (hasta 10 años de gracia y 50 años de amortización). El BIRF, aunque capta -hacia mediados de los años sesenta- la mayor parte de sus fondos en los mercados financieros internacionales y presta en condiciones equivalentes a las de la banca privada, está en condiciones de ofrecer préstamos a costos menores y a mayores plazos que aquélla en razón del menor costo de captación que tiene, debido al volumen de fondos que maneja y la alta liquidez de sus bonos.

Adicionalmente, la operatividad financiera incluye, como condiciones para el otorgamiento de préstamos, que el país prestatario tenga para cubrir los costos de operación del proyecto, que cumpla con las obligaciones del servicio de la deuda, que contribuya con un monto razonable al financiamiento de la inversiones (entre 20 y 60% de los costos del proyecto) y ciertas estipulaciones respecto a la elaboración y puesta en marcha de los proyectos (consultores designados por el Banco para su análisis y evaluación y licitación internacional para la participación de empresas privadas en su ejecución), condiciones, todas ellas, encaminadas a asegurar la eficiencia económica (rentabilidad) de las inversiones.

Las funciones que realiza el Banco durante este período están asociadas fundamentalmente al crecimiento económico de los países subdesarrollados. Ello se plasma, por un lado, en la mayor asignación que estos países van a obtener

de los recursos totales aprobados y, por otro, en la distribución sectorial de los mismos.

Efectivamente, entre 1958 y 1969 se destina, en términos globales, cerca del 90% de los préstamos aprobados por el BIRF y la AIF (cuadro 5) a las áreas subdesarrolladas, mientras

#### CUADRO 5

#### DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS PRESTAMOS APROBADOS POR EL BIRF Y LA AIF: 1958-1968 (millones de dólares)

AMERICA LATINA	ASIA Y AFRICA	EUROPA Y OTROS PAISES (a)	T O T A L
2700.0 (27%)	6174.6 (61%)	1266.1 (12%)	10140.7 (100%)

(a) Incluye: Japón, Australia y países socialistas de Europa.

FUENTE: LICHTENSZTEJN y BAER: Políticas... op. cit. p. 66.

que, en términos sectoriales, el 60% de estos préstamos se dirige al de infraestructura (cuadro 6) en dichos países. Es este último sector el que capta el mayor monto de recursos; sin embargo, en comparación con el período anterior ya se observa alguna diversificación de los recursos aprobados por el Banco: se incrementa la participación de los sectores agrícola e industrial (casi al 9% y 16% del total de préstamos aprobados, respectivamente) de los países atrasados y se inicia el financiamiento a los sectores denominados -por el mismo Banco- de "desarrollo humano", fundamentalmente al

CUADRO 6

PARTICIPACION REGIONAL Y POR SECTOR ECONOMICO EN EL MONTO DE PRESTAMOS APROBADOS POR EL BIRF  
Y LA AIF: 1958-1968  
(millones de dólares)

	Infraestructura	Agricultura	Industria	Población y Salud	Educación	T o t a l (b)
América Latina	2274.8 (22.4%)	278.6 (2.8%)	121.3 ( 1.2%)	3.0 (...)	21.3 (0.2%)	1.0 (...)
Asia y Africa	3842.1 (37.9%)	594.6 (5.8%)	1473.5 (14.5%)	5.0 (0.1)	140.7 (1.4%)	118.7 (1.2%)
Europa y otros países (a)	969.6 ( 9.6%)	16.4 (0.2%)	260.1 ( 2.5%)	- -	- -	20.0 (0.2%)
Totales	7086.5 (69.9%)	889.6 (8.8%)	1854.9 (18.2%)	8.0 (0.1%)	162.0 (1.6%)	139.7 (1.4%)

(a) Incluye: Japón, Australia y países socialistas de Europa.

(b) Para América Latina, Asia y Africa: Fines generales, asistencia técnica y préstamos multisectoriales; para Europa y otros países: Reconstrucción y préstamos multisectoriales.

FUENTE: Elaborado con datos de LICHTENSZTEJN y BAER; op. cit.

sector educativo (1.6% del total de préstamos).

Respecto de la distribución intrasectorial de los recursos aprobados por el Banco durante el período reseñado se observa que las asignaciones prioritarias, por una parte, con tin úan efectuándose en los rubros de infraestructura básica y, por otra, se dirigen a instituciones financieras ligadas al sector industrial. Efectivamente, como se observa en el cuadro 7, al interior del sector de infraestructura los ru bro s que obtienen los mayores montos son los de energía y transporte (que en conjunto absorben cerca del 65% de los préstamos para los países subdesarrollados y el 93% de los recursos para el sector), y lo mismo sucede con el monto aprobado para obras de riego dentro del sector agropecuario (5.5% del total de recursos para los países subdesarrollados y 56% de los recursos destinados al sector), en tanto que se inician las operaciones de préstamos a instituciones financieras vinculadas al sector industrial con una canalización de casi un 13% de los préstamos aprobados para los países subdesarrollados (70% de los recursos para ese sector, aproximadamente).

Por otro lado, durante este período el Banco Mundial modifica sus modalidades de operación instituyendo los "*préstamos a proyectos con base en programas*", lo que implica ubicar los proyectos susceptibles de financiamiento en programas de mayor plazo y en el contexto de las condiciones específicas de un sector económico o, eventualmente, de un país.

Junto con los recursos que presta el Banco proporciona recomendaciones sobre el diseño y ejecución de la política econó

CUADRO 7

MONTO Y DISTRIBUCION DE PRESTAMOS APROBADOS POR EL BIRF Y LA ATF POR REGION Y DESTINO ECONOMICO: 1958-1968  
(millones de dólares)

	América Latina		Asia y Africa		Europa y otros países(a)		T o t a l	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
<b>INFRAESTRUCTURA</b>	<b>2274.8</b>	<b>84.3</b>	<b>3842.1</b>	<b>62.2</b>	<b>969.6</b>	<b>76.6</b>	<b>7086.5</b>	<b>69.9</b>
-Agua y Alcantarillado	35.3	1.3	91.2	1.5	3.9	0.3	130.4	1.3
-Desarrollo Urbano	-	-	72.5	1.2	-	-	72.5	0.7
-Energía	1519.9	56.3	1023.7	16.5	511.4	40.4	3055.0	30.1
-Telecomunicaciones	83.6	3.1	122.8	2.0	-	-	206.4	2.0
-Transporte	636.0	23.6	2531.9	41.0	454.3	35.9	3622.2	35.7
<b>AGRICULTURA</b>	<b>278.6</b>	<b>10.3</b>	<b>594.6</b>	<b>9.6</b>	<b>16.4</b>	<b>1.3</b>	<b>889.6</b>	<b>8.8</b>
-Crédito Agrícola	45.5	1.7	145.8	2.4	-	-	191.3	1.9
-Desarrollo Regional	5.0	0.2	15.4	0.2	-	-	20.4	0.2
-Elaboración y Almacenamiento	-	-	19.2	0.3	-	-	19.2	0.2
-Ganadería	127.8	4.7	-	-	-	-	127.8	1.3
-Investigación y Extensión	-	-	-	-	-	-	-	-
-Riego	99.1	3.7	392.0	6.3	16.4	1.3	507.5	5.0
-Otros	1.2	...	22.2	0.4	-	-	23.4	0.2
<b>INDUSTRIA</b>	<b>121.3</b>	<b>4.5</b>	<b>1473.5</b>	<b>23.9</b>	<b>260.1</b>	<b>20.5</b>	<b>1854.9</b>	<b>18.2</b>
-Fertilizantes y Abonos	-	-	25.0	0.4	-	-	25.0	0.2
-Hierro y Acero	52.0	1.9	192.5	3.1	-	-	244.5	2.4
-Industria Extractiva	21.8	0.8	185.5	3.0	-	-	207.3	2.0
-Pequeña y Mediana Empresa	-	-	-	-	5.0	0.4	5.0	0.1
-Instituciones Financieras de Desarrollo	37.5	1.4	588.5	9.5	42.5	3.3	668.5	6.6
-Financiamiento Sectorial	10.0	0.4	482.0	7.8	150.6	11.9	642.6	6.3
-Otros (c)	-	-	-	-	62.0	4.9	62.0	0.6
<b>POBLACION Y SALUD</b>	<b>3.0</b>	<b>0.1</b>	<b>5.0</b>	<b>0.1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>8.0</b>	<b>0.1</b>
<b>EDUCACION</b>	<b>21.3</b>	<b>0.8</b>	<b>140.7</b>	<b>2.3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>162.0</b>	<b>1.6</b>
<b>Otros (d)</b>	<b>1.0</b>	<b>...</b>	<b>118.7</b>	<b>1.9</b>	<b>20.0</b>	<b>1.6</b>	<b>139.7</b>	<b>1.4</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2700.0</b>	<b>100.0</b>	<b>6174.6</b>	<b>100.0</b>	<b>1266.1</b>	<b>100.0</b>	<b>10140.7</b>	<b>100.0</b>

(a) Japón, Australia y los países socialistas de Europa.

(b) Para América Latina: Silvicultura, préstamos intrasectoriales, cultivos permanentes y defensa de inundaciones.  
Para Asia y África: Pesca, cultivos permanentes, silvicultura, agroindustria y rehabilitación de zonas áridas.  
Para Europa y otros países: Intrasectoriales y pesca.

(c) América Latina: Pulpa y papel; Asia y África: Pulpa, papel, textiles e ingeniería. Europa y otros países: Pulpa y papel, textiles.

(d) América Latina, Asia y África: Fines generales, asistencia técnica y préstamos multisectoriales; Europa y otros países: Préstamos multisectoriales.

... Menor al 0.1%

FUENTE: Elaborado con datos de LICHTENSZTEJN y BAER; op. cit.

mica en los países subdesarrollados inspiradas en la concepción económica liberal que orienta la organización del sistema internacional capitalista de posguerra.

Efectivamente, para el Banco una de las principales limitantes del proceso de crecimiento de los países subdesarrollados es la escasez de capital, fenómeno que tiene origen en una baja capacidad de ahorro interno. Para subsanar esta deficiencia el Banco recomienda a los gobiernos de los países prestatarios adoptar un conjunto de medidas de política económica que alienten una mayor formación de ahorro interno e incentiven la entrada de recursos externos (inversión directa y préstamos). En términos generales, estas medidas se componen de la liberalización del sector externo de la economía (comercio exterior, tipo de cambio y movimiento de capitales), del equilibrio fiscal y monetario (reducción de subsidios y transferencias, mayor eficiencia administrativa, emisión monetaria limitada y elevación de las tasas de interés) y de la contención salarial.

La reseña de la trayectoria del B.M. durante los veinte años que siguen a su creación nos muestra que, como lo señalan S. Lichtensztejn y M. Baer en el libro reiteradamente citado, en un inicio el Banco no es pieza fundamental del sistema internacional de posguerra, destinándose a apoyar los esfuerzos de reconstrucción de las naciones arrasadas por la guerra y, secundariamente, el crecimiento económico de los países subdesarrollados. Estas funciones las cumplía el financiamiento de proyectos específicos condicionado a la rentabilidad económica de los mismos, sin tener mayor

injerencia en la política económica instrumentada por los gobiernos de los países prestatarios como cualquiera institución financiera privada.

Posteriormente, a partir del resurgimiento de las economías europeas y japonesa y con la reactivación del proceso de internacionalización del capital, las actividades del Banco se refuncionalizan, inscribiéndose en una tendencia de creciente apoyo a dicho proceso. Para ello, el Banco modifica su estructura organizativa y su forma de operación, vinculando su objetivo, fundamentalmente, al crecimiento económico de los países subdesarrollados a través de financiar proyectos, pero ahora enmarcados en programas de mayor alcance e inspirados en concepciones económicas liberales.

En efecto, dentro de la concepción de desarrollo económico adoptada por el Banco -entendido como la transformación de una economía predominantemente agrícola en una moderna, industrializada- la existencia de una infraestructura básica de soporte es un requisito indispensable para elevar la formación de capital privado: *"Un adecuado abastecimiento de energía e instalaciones de comunicación y transporte son antecedentes necesarios para la mayor parte de la asignación productiva del ahorro privado en nuevas empresas. También es el primer paso en el proceso gradual de industrialización"*(3). Asimismo, la predominancia de un ambiente favorable de expectativas a la inversión privada (nacional y extranjera) es condición necesaria del mismo proceso.

En esta concepción el mejoramiento de las condiciones de vida del grueso de la población es resultado directo del



crecimiento y la modernización de la economía: en la medida que se amplía la inversión de tecnología avanzada, la absorción de empleo y la productividad se elevan, con lo cual se incrementan el ingreso global y per cápita y, por tanto, el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Las actividades del Banco, desde su creación hasta finales de la década de 1960, se encuentran enmarcadas por ese enfoque del desarrollo. Ello se expresa de manera concreta en la asignación regional y sectorial de sus propios recursos, en las orientaciones de política económica que proporciona, en su estructura organizativa y en sus formas de operación.

Así, la reseña del funcionamiento del Banco Mundial durante sus primeros veinte años de operación delinean una tendencia a jugar un rol de destacada importancia en la regulación del sistema internacional. En efecto, si se ubica la trayectoria del Banco durante estos veinte años en una perspectiva histórica, en el contexto del desarrollo y condiciones del sistema capitalista mundial, la connotación que adquieren sus actividades difieren ampliamente del sentido de ayuda y apoyo al desarrollo de los países del llamado Tercer Mundo. En ese sentido, hemos visto que las actividades del Banco, de ser netamente financieras, pasan a apoyar directa e indirectamente la creación de las condiciones necesarias a la internacionalización de las economías subdesarrolladas. Dentro de esta perspectiva, la propia afirmación que hace la institución en el sentido de que: "*uno de los objetivos fundamentales del Banco es ayudar a crear las condiciones que*

*impulsarán un flujo sustancial e importante de inversión privada, principalmente capital de riesgo en los países subdesarrollados miembros del Banco"(4), adquiere su real sentido.*

Tanto el destino sectorial de los recursos del B.M. como sus formas de operación inciden, de alguna manera, en la orientación del crecimiento económico de los países subdesarrollados: centrar sus recursos en determinados sectores y ramas considerados clave en el proceso de modernización de las naciones atrasadas, con un sistema de préstamos de mayor alcance que el financiamiento a proyectos aislados y bajo las condiciones operativas reseñadas, incide en la composición y destino de los recursos internos (gasto público y crédito), a la vez que, y junto con, el respaldo a políticas económicas de corte liberal apoya y orienta los recursos externos en búsqueda de nuevas áreas de capitalización.

En breve, el Banco Mundial, en el lapso comprendido entre mediados de los años cincuenta, y finales de la década de 1960 se va convirtiendo en una de las instituciones del sistema internacional que abre "camino para la mayor internacionalización de los países subdesarrollados y para la expansión transnacional en áreas dinámicas de sus economías" (5).

## 2.2 EL BANCO MUNDIAL EN LA CRISIS.

En el transcurso de la década de 1970, en el contexto de la crisis económica mundial y los efectos de ésta sobre los países subdesarrollados; frente a la experiencia de numerosos movimientos políticos y sociales en Asia, Africa y la zona caribeña de América Latina desde los años sesenta y las acciones de los países del Tercer Mundo para lograr un orden económico internacional que les sea menos desfavorable, el B.M. entra en un proceso de readecuación de su funcionamiento global a las condiciones y necesidades del sistema internacional.

Desde la perspectiva del Banco, apoyar a los países subdesarrollados a afrontar los desafíos que les plantea un *"ambiente internacional deteriorado"* implica redefinir sus funciones de tal forma que atienda las cuestiones fundamentales en su proceso de desarrollo: ajuste estructural, desarrollo energético y ataque a la pobreza; y, en concordancia con las nuevas funciones, amplía sus recursos, diversifica las áreas de atención y modifica el sistema de préstamos.

En efecto, en el período de 1960-1981 el B.M. aumenta de manera sustancial el monto de préstamos aprobados llegando a 78,927.3 millones de dólares, cantidad que representa, en términos nominales, casi seis veces el monto global aprobado entre 1947 y 1968. Del total de los recursos aprobados el 92% se destina a los países de las zonas subdesarrolladas (ver cuadro 8).

## CUADRO 8

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS MONTOS APROBADOS POR EL BIRF  
Y LA AIF : 1969-1981  
(millones de dólares)

---

América Latina	Asia y Africa	Europa y otros países(a)	T o t a l
19223.7 (24%)	53510.7 (68%)	6192.9 (8%)	78927.3 (100%)

---

(a) Incluye: Japón, Australia y países socialistas de Europa.

FUENTE: LICHTENSZTEJN y BAER; op. cit. p.66.

En la distribución sectorial de los préstamos aprobados por el BIRF y la AIF durante 1969-1981 se observa una mayor diversificación (ver cuadro 9), en relación a los períodos anteriores: si bien el sector de infraestructura continúa teniendo la mayor participación (43.2%) en el monto global aprobado, su peso relativo disminuye respecto de los períodos anteriores en beneficio, principalmente, de los sectores agrícola y de bienestar social. Efectivamente, al sector agrícola se le asigna el mayor aumento de recursos y capta, en términos globales, más del 28% de los préstamos aprobados. Del monto sectorial alrededor del 70% se dirige a los países asiáticos y africanos.

La participación del sector industrial (17% del total de préstamos aprobado) se mantiene casi en el mismo nivel que en el período 1958-68; sin embargo, en términos regionales

**CUADRO 9**

**MONTO Y DISTRIBUCION DE LOS PRESTAMOS APROBADOS POR EL BIRF Y LA AIF POR REGION Y DESTINO ECONOMICO: 1969-1981.**  
(millones de dólares)

	INFRAESTRUCTURA	AGRICULTURA	INDUSTRIA	POBLACIÓN Y SALUD	EDUCACIÓN	OTROS (b)
América Latina	40327.7 (13.1)	4314.5 ( 5.5)	3412.7 ( 4.3)	60.8 (0.1)	505.4 (0.6)	602.6 (0.8)
Asia y Africa	21389.5 (27.1)	15905.3 (20.2)	8697.1 (11.0)	462.6 (0.6)	2927.5 (3.7)	4128.7 (5.2)
Europa y otros países (a)	2388.0 ( 3.0)	2115.2 ( 2.7)	1376.4 ( 1.7)	- -	303.3 (0.4)	10.0 ...
<b>TOTAL</b>	<b>34105.2 (43.2)</b>	<b>22335.0 (28.4)</b>	<b>13486.2 (17.0)</b>	<b>523.4 (0.7)</b>	<b>3736.2 (4.7)</b>	<b>4741.3 (6.0)</b>

(a) Incluye: Japón, Australia y países socialistas de Europa.

(b) Para A. Latina, Asia y Africa: Fines generales, asistencia técnica y préstamos multisectoriales; para Europa y otros: préstamos multisectoriales.

FUENTE: Elaborado con datos de Lichtensztein y Baer: op. cit.

se observa un sensible incremento en los recursos destinados a los países latinoamericanos con la correspondiente disminución en el peso relativo de los montos destinados al resto de los países.

También se incrementan de manera sensible los montos aprobados para los sectores de educación y de población y salud (en conjunto, 5.4% del total de préstamos aprobados), destacando el financiamiento a este último sector en los países de los continentes Asiático y Africano; empero, la asignación que tienen estos dos sectores, en conjunto, no alcanza los niveles de ningún otro sector de la economía.

En la asignación intrasectorial de los recursos aprobados por el BIRF y la AIF se observa de manera más clara la diversificación de las áreas atendidas por el Banco. Como se muestra en el cuadro 10, de los rubros que componen el sector de infraestructura los de energía y transporte disminuyen su participación relativa -aunque continúan captando las mayores asignaciones de recursos en préstamo-, en tanto que en los rubros de agua y alcantarillado y desarrollo urbano se aumentan los recursos, notoria y fundamentalmente para los países subdesarrollados.

Al interior del sector agrícola, además del rubro de riego que continúa con una alta asignación (34% de los recursos aprobados para el sector en los países subdesarrollados), destacan los de desarrollo regional y crédito agrícola (que, en su conjunto, participan del 40% de los préstamos aprobados para el sector en las zonas atrasadas), especialmente en las regiones de Asia y Africa.

CUADRO 10

MONTO Y DISTRIBUCION DE PRESTAMOS APROBADOS POR EL BIRF Y LA AIF POR REGION Y DESTINO ECONOMICO: 1969-1981

(millones de dólares)

	América Latina		Asia y Africa		Europa y otros países (a)		T o t a l	
		%		%		%		%
<b>INFRAESTRUCTURA</b>	<b>10327.7</b>	<b>53.7</b>	<b>21339.5</b>	<b>40.0</b>	<b>2388.0</b>	<b>38.6</b>	<b>34105.2</b>	<b>43.2</b>
-Agua y Alcantarillado	1453.0	7.6	2420.2	4.5	230.0	3.7	4103.2	5.2
-Desarrollo Urbano	759.1	3.9	1258.9	2.4	-	-	2018.0	2.6
-Energía	4158.3	21.6	7932.4	14.9	718.5	11.6	12809.2	16.3
-Telecomunicaciones	319.6	1.7	1637.5	3.1	40.0	0.7	1997.1	2.5
-Transporte	3637.7	13.9	8080.5	15.1	1399.5	22.6	13117.7	16.6
<b>AGRICULTURA</b>	<b>4314.5</b>	<b>22.4</b>	<b>15905.3</b>	<b>29.7</b>	<b>2115.2</b>	<b>34.2</b>	<b>22335.0</b>	<b>28.4</b>
-Crédito Agrícola	800.2	4.2	2938.9	5.5	533.0	8.6	4272.1	5.4
-Desarrollo Regional	892.3	4.6	3512.0	6.5	217.0	3.5	4621.3	5.9
-Elaboración y Almacenamiento	305.0	1.6	693.9	1.3	100.0	1.6	1098.9	1.4
-Ganadería	761.4	3.9	642.1	1.2	323.0	5.2	1726.5	2.2
-Investigación y Extensión	256.0	1.3	799.1	1.5	12.7	0.2	1067.8	1.4
-Riego	1109.4	5.8	5767.9	10.8	827.5	13.4	7704.8	9.8
-Otros (b)	190.2	1.0	551.4	2.9	102.0	1.7	1843.6	2.3
<b>INDUSTRIA</b>	<b>3412.7</b>	<b>17.8</b>	<b>8697.1</b>	<b>16.3</b>	<b>1376.4</b>	<b>22.2</b>	<b>13486.2</b>	<b>17.0</b>
-Fertilizantes y Abonos	583.5	3.0	1838.3	3.4	176.3	2.8	2598.1	3.3
-Hierro y Acero	665.0	3.5	269.5	0.5	118.0	1.9	1052.5	1.3
-Industria Extractiva	203.7	1.1	443.8	0.8	-	-	547.5	0.8
-Pequeña y Mediana Empresa	276.5	1.4	958.7	1.8	245.6	4.0	1480.8	1.9
-Instituciones Financieras de Desarrollo	1484.0	7.7	4282.4	8.0	447.0	7.2	6213.4	7.9
-Financiamiento sectorial	200.0	1.0	348.8	0.7	295.5	4.8	844.3	1.0
-Otros (c)	-	-	555.6	1.0	94.0	1.5	649.6	0.8
<b>POBLACION Y SALUD</b>	<b>60.8</b>	<b>0.3</b>	<b>462.6</b>	<b>0.8</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>523.4</b>	<b>0.7</b>
<b>EDUCACION</b>	<b>505.4</b>	<b>2.6</b>	<b>2927.5</b>	<b>5.5</b>	<b>303.3</b>	<b>4.9</b>	<b>3736.2</b>	<b>4.7</b>
Otros (d)	602.6	3.1	4128.7	7.7	10.0	0.1	4741.3	6.0
<b>TOTAL</b>	<b>19223.7</b>	<b>100.0</b>	<b>53510.7</b>	<b>100.0</b>	<b>6192.9</b>	<b>100.0</b>	<b>78927.3</b>	<b>100.0</b>

(a) Japón, Australia y países socialistas de Europa.

(b) Para América Latina: silvicultura, préstamos intrasectoriales, cultivos permanentes y defensa contra inundaciones; para Asia y Africa: Pesca, cultivos permanentes, silvicultura, agroindustria y rehabilitación de zonas áridas; para Europa y otros países: Pesca e intrasectoriales.

(c) América Latina: Pulpa y papel; Asia y Africa: Pulpa, papel, textil e Ingeniería; Europa: Pulpa, papel y textil.

(d) América Latina, Asia y Africa: Fines generales, asistencia técnica y préstamos multisectoriales; Europa y otros países: Préstamos multisectoriales.

FUENTE: Elaborado con datos de LICHTENSZTEJN y BAER, op. cit.

Respecto al sector industrial, se observa que la atención está puesta prioritariamente en las instituciones financieras de desarrollo, como en el período anterior, y destacan los rubros de fertilizantes y abonos y hierro y acero (con asignaciones de 47.6, 20.0 y 7.7 por ciento respectivamente, del total de préstamos aprobados para el sector en los países subdesarrollados). Como se hizo mención anteriormente, los incrementos más sensibles se registran en el monto de préstamos dirigidos hacia los países de América Latina, que llega a una participación del 25.3% de los préstamos totales aprobados por el Banco para el sector industrial, en comparación con el 6.5% en el período de 1958-1968.

Además de la distribución más diversificada de los recursos en préstamo, el Banco inicia sus actividades financieras en otras áreas de la actividad económica. En efecto, hasta 1976 el Banco financia únicamente proyectos de energía eléctrica y a partir de 1977 comienza a dirigir recursos hacia otros tipos de energía, en especial de petróleo y gas. Como menciona S. Arriola, en 1977 el Directorio Ejecutivo del Banco adopta la decisión de *"preparar un Programa para acelerar la producción de petróleo y gas natural en los países en desarrollo"*(1). Este programa fija un monto de 1,500 millones de dólares para financiar proyectos de energía petrolera en países subdesarrollados no miembros de la OPEP para el período 1979-83. Posteriormente se modifica el Programa y en septiembre de 1980 el Banco se propone financiar igual tipo de proyectos por un monto de 13,000 millones de dólares durante el período 1981-85.



Durante 1978-1981 el área de gas y petróleo absorbe ya el 15% de los préstamos aprobados por el Banco para el rubro de la energía (ver cuadro 11).

## CUADRO 11

### PRESTAMOS APROBADOS POR EL BANCO MUNDIAL EN EL SECTOR DE ENERGIA 1977-1981

(millones de dólares)

	Recursos Propios	Cofinanciamiento (a)
Energía Eléctrica	7 114.9 (74%)	7 619.2 (78%)
Gas y Petróleo	1 431.6 (15%)	901.0 (9%)
Carbón y Gasificación	252.0 (3%)	485.7 (5%)
Leña y Biomasa	442.6 (5%)	272.2 (3%)
Refinerías y Reajustes	310.0 (3%)	532.7 (5%)
T o t a l	9 551.1 (100%)	9 810.8 (100%)

(a) Las operaciones de cofinanciamiento son "Arreglos a través de los cuales el Banco se asocia con otras fuentes de financiamiento fuera del país prestatario en el otorgamiento de préstamos para determinado proyecto" Banco Mundial, "Cofinanciamiento-Examen de las actividades del Banco Mundial", diciembre 1976.

FUENTE: Lichtensztejn y Baer, op. cit. Cuadro 11. p. 77

En relación con las "necesidades básicas o "ataque a la pobreza", además de los sectores de educación y población y sa

lud se pueden asociar al tema, siguiendo la metodología de Lichtensztein y Baer, los rubros de desarrollo regional, desarrollo urbano, agua y alcantarillado y pequeña y mediana empresa.

En el período de 1969-1981 la participación de los recursos destinados a estos rubros, en conjunto, en el monto total de préstamos aprobados para Asia, Africa y América Latina aumenta a poco más del 21% en comparación con el 4.9% que representa en el período anterior.

La distribución sectorial de los préstamos es diferenciada en términos de la participación relativa en los montos aprobados para cada región (ver cuadro 12): mientras que para los países latinoamericanos los rubros prioritarios son, en orden de importancia, los de agua y alcantarillado, desarrollo regional y desarrollo urbano, para los de Asia y Africa son los de desarrollo regional, educación y agua y alcantarillado.

A la vez que el Banco aumenta y diversifica sus actividades de prestamista, modifica el sistema de financiamiento y adecúa los componentes operativos de su política de préstamos a la evolución de la economía internacional.

En efecto, la tendencia del Banco durante los años de 1960 a financiar proyectos progresivamente enmarcados en programas se consolida durante la década siguiente al instituirse los "préstamos por programa" que tienen un carácter eminentemente nacional. En un inicio tales préstamos se destinan a atender problemas de corto plazo (escasez de di

## CUADRO 12

PRESTAMOS APROBADOS POR EL BIRF Y LA AIF PARA NECESIDADES BASICAS  
EN PAISES SUBDESARROLLADOS Y PARTICIPACION POR SECTORES EN EL TO-  
TAL DE PRESTAMOS APROBADOS POR REGION Y GLOBAL:1958-1981

(millones de dólares)

	1958 - 1968		
	América Latina	Asia y Africa	T o t a l
Dearrollo Regional	5.0 ( 7.7%)	15.4 ( 4.7%)	20.4 ( 5.2%)
Desarrollo Urbano	-	72.5 ( 22.3%)	72.5 ( 18.6%)
Pequeña y Mediana Empresa	-	-	-
Educación	21.3 ( 33.0%)	140.7 ( 43.3%)	162.0 ( 41.6%)
Población y Salud	3.0 ( 4.6%)	5.0 ( 1.5%)	8.0 ( 2.1%)
Agua y Alcantarillado	35.3 ( 54.6%)	91.2 ( 28.1%)	126.5 ( 32.5%)
T o t a l	64.6 (100. %)	324.8 (100. %)	389.4 (100. %)
	1969 - 1981		
	América Latina	Asia y Africa	T o t a l
Desarrollo Regional	892.3 ( 22.6%)	3512.0 ( 30.4%)	4404.3 ( 28.4%)
Desarrollo Urbano	759.1 ( 19.2%)	1258.9 ( 10.9%)	2018.0 ( 13.0%)
Pequeña y Mediana Empresa	276.5 ( 7.0%)	958.7 ( 8.3%)	1235.2 ( 8.0%)
Educación	505.4 ( 12.8%)	2927.5 ( 25.4%)	3432.9 ( 22.2%)
Población y Salud	60.8 ( 1.5%)	462.6 ( 4.0%)	523.4 ( 3.4%)
Agua y Alcantarillado	1453.0 ( 36.8%)	2420.2 ( 20.9%)	3873.2 ( 25.0%)
T o t a l	3947.1 (100. %)	11539.9 (100. %)	15487.7 (100. %)

Elaborado con datos de Lichtensztejn y Baer, op. cit.

visas como resultado de reducciones bruscas en los ingresos por exportación o de súbitos aumentos en los precios de importación, casos de desastres naturales, guerras, etc.). Sin embargo, hacia finales de la década se establecen los "préstamos para ajuste estructural" cuyo objetivo es incidir en la estructura productiva de los países subdesarrollados de forma tal que coadyuven a "que con el tiempo, por ejemplo en cinco a ocho años, reduzcan los déficit en cuenta corriente a niveles sostenibles" (2). Con este propósito, esta modalidad de préstamos incluye una serie de propuestas de política económica que, en conjunto, orientan la producción de las economías subdesarrolladas hacia el exterior -de acuerdo al "grado de desarrollo" y "ventajas comparativas" derivadas de la dotación de recursos de cada país- y, a la vez, promueven la sustitución de importaciones en los rubros que inciden fuertemente en la balanza en cuenta corriente (energéticos y alimentos).

En este sentido, las propuestas del Banco Mundial incluyen (3): liberalización del comercio exterior y disminución del proteccionismo a la industria, medidas específicas destinadas a alentar la exportación (devaluación, controles selectivos de cambio, etc.); política de precios que favorezcan la producción agrícola, minera y de energéticos, y a la vez que desestimulen el consumo de petróleo; asignación prioritaria de la inversión pública en rubros con incidencia en la balanza de pagos (energía, infraestructura para la exportación, etc.); austeridad y eficiencia en los gastos públicos vía la reducción de los gastos improductivos y reasigna

ción de gasto social y el manejo eficiente de las empresas públicas; control monetario y altas tasas de interés; y, la flexibilidad de la legislación sobre inversiones extranjeras en general, y sobre su participación en la exploración y exportación de recursos energéticos en particular.

Por otro lado, los componentes operativos de la actividad prestataria del B. M. sufren modificaciones durante el período reseñado. Como se menciona en el apartado 2.1, el Banco acelera su tendencia a recurrir de manera creciente a los mercados financieros internacionales como fuente de recursos, a la vez que, por su propia expansión, desarrolla sus ganancias y los reembolsos. Así mismo, en la medida que la CFI presta en condiciones semejantes a las exigidas por la banca privada internacional, y que el tipo de interés que cobra el BIRF depende de los niveles prevalecientes en los mercados privados, el Banco se inscribe en la tendencia que presentan los mercados financieros internacionales al endurecimiento de las condiciones de préstamos. Así, entre 1972 y 1979 mientras en los mercados privados de capital las tasas de interés fluctúan entre 7.3 y 11.7% y los plazos de amortización entre 7.8 y 10.8 años, las tasas de interés que fija el BIRF para América Latina varían entre 7.3 y 8.5% (llegando a ser de 9.6% en 1981) y los plazos de amortización y los períodos de gracia se reducen de 16.0 a 12.2 y de 4.8 a 3.8 años respectivamente (4). Así mismo, durante este período extiende sus operaciones de confinanciamiento a la banca privada, originalmente realizadas con otras instituciones financieras oficiales.

Tanto la asignación sectorial y regional de recursos como las modificaciones en el sistema de préstamos que realiza el Banco entre 1969 y 1981 se inspiran en un enfoque teórico revisado del proceso de crecimiento económico y en una explicación de la crisis internacional que deriva del mismo.

En el enfoque teórico que utiliza el Banco Mundial durante este período, al igual que en el anterior, el concepto de desarrollo económico comprende *"un conjunto de procesos interrelacionados que transforman sociedades esencialmente rurales, agrícolas, en naciones más urbanas, industrializadas"* (5), o sea, la modernización-industrialización es sinónimo de desarrollo económico. Y, al igual que en el enfoque anterior, la variable estratégica en este proceso es el ahorro y las condiciones necesarias para la aplicación de éste es la instrumentación de medidas de estabilización económica. Sin embargo, a diferencia del enfoque anterior, ya no es suficiente la sola expansión productiva de la economía sino que ésta ha de producirse en función de las condiciones prevalecientes en la economía internacional.

Sobre una base teórica que modifica los supuestos del modelo neoclásico (altas elasticidades de sustitución, recursos -- intercambiables y perfecta previsión) y los sustituye *"por estimativas empíricas de elasticidades de precios, y al admitir ritmos de cambio observables para las distintas magnitudes económicas (por ejemplo, grado de movilidad de mano de obra, reducción del consumo e incrementos en la inversión y las exportaciones).."* (6) se abre la posibilidad de desequilibrios estructurales, entre los cuales los relacionados-

con el comercio exterior pasan a jugar un rol fundamental - en el proceso de crecimiento. Desde esta perspectiva, ahora el crecimiento económico implica incrementar el ahorro - (interno y proveniente del exterior) y dirigir la inversión hacia aquellos sectores de producción comercializable internacionalmente con el propósito de evitar el estrangulamiento externo.

De este esquema revisado surgen las recomendaciones de política económica reseñadas páginas atrás y que acompañan la modalidad de *"préstamos para ajuste estructural"*.

Así mismo, con un esquema teórico similar el Banco Mundial explica la crisis internacional durante los setentas y sus efectos sobre los países subdesarrollados y deriva las propuestas para su superación.

Desde la perspectiva del Banco la situación económica internacional durante el decenio de 1970 se caracteriza por una serie de desequilibrios que, si bien inician desde fines de la década anterior como resultado de la instrumentación de políticas expansionistas con altos gastos improductivos en los países industrializados, se exacerban y profundizan a raíz de la elevación de los precios del petróleo de 1972-73 y provocan, como resultado, la *"transformación del ambiente internacional"*. Los repentinos aumentos en los precios del petróleo impactan, en distinto grado y forma, a todas las economías y alteran, en consecuencia, las corrientes comerciales y financieras internacionales: sobre las economías industrializadas el alza de los precios de la energía provoca el freno total de su crecimiento, al adicionarse el efec

to contracción de los mayores precios a las medidas restrictivas que en ese momento se instrumentan para frenar la excesiva expansión de 1972-73, a la vez que atiza la inflación y crea un "ambiente de gran incertidumbre" para la inversión productiva; en las economías "en desarrollo" importadoras del petróleo impactan negativa y aceleradamente sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos, imponiendo fuertes restricciones al ritmo de crecimiento; y, por último, benefician a los países exportadores de petróleo con entradas masivas de divisas que favorecen un alto ritmo de crecimiento económico. A nivel global, las consecuencias son la alteración de los déficit y superávit mundiales y el enlentecimiento del ritmo de crecimiento acompañado por un fuerte proceso inflacionario.

Para enfrentar esta situación las respuestas nacionales son diversas de acuerdo a la flexibilidad y grado de diversificación de las economías y al manejo de las políticas internas. En general, entre las medidas instrumentadas por los importadores de petróleo se encuentran la desaceleración -- del crecimiento, el aumento de las exportaciones, la sustitución de importaciones, el endeudamiento externo y medidas destinadas al ahorro de energía (de precios y otras); en tanto que los países exportadores de petróleo aumentan pronunciadamente sus importaciones y se producen mayores corrientes de capital de los países superavitarios a los deficitarios.

El resultado global de la combinación de los efectos y las respuestas nacionales es la "transformación del ambiente in



ternacional", en el cual "el lento crecimiento y la rápida inflación en los países industriales, los grandes aumentos del petróleo, la quiebra del sistema de tipos de cambio fijos, el ritmo y carácter cambiantes del comercio internacional (con el marcado contraste entre el rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas y el aumento mucho más lento de las exportaciones de productos primarios) y el incremento pronunciado de la corriente de préstamos de bancos comerciales a los países en desarrollo son los principales aspectos de la transformación". (7)

Si bien los aumentos en los precios del petróleo se toman como un elemento más de la "transformación internacional", en el análisis aparecen como el elemento central de tal transformación. En efecto, el mismo Banco afirma que el alza de los precios de los hidrocarburos de 1972-73 responde esencialmente al desajuste entre la oferta y demanda mundiales del mismo y los factores políticos y económicos de corto plazo influyen sólo en la magnitud de la elevación: "a medida que el crecimiento del consumo de petróleo comenzó a ser mayor que los aumentos de las reservas, los precios se habrían elevado fuera cual fuese el mercado de ese producto" (8). En este sentido, son las propias fuerzas de oferta y demanda las que restablecen el equilibrio en el mercado petrolero. De esta forma, sobre la base de estimaciones empíricas de las elasticidades precio e ingreso de la demanda de energía y la observación de los límites al aumento de la oferta de la misma (por un lado, se requieren grandes montos de inversión para proyectos de energía distinta del petróleo

y presentan plazos largos en su ejecución y, por otro, las decisiones de suministro por parte de los principales productores -OPEP- forman parte ya de la estrategia de desarrollo de cada país) se determina una modificación en el régimen de la energía mundial: *"El cambio de una energía barata y abundante a una escasa y de elevado precio ha sido la característica dominante de la economía mundial durante el último decenio"*(9). A largo plazo, pues, la energía cara se convierte en una constante que incide en el funcionamiento interno de las economías nacionales y en la marcha de la economía mundial.

Desde este punto de vista, el B.M. opina que es necesario entrar en un proceso de ajuste a nivel mundial y a nivel nacional de forma tal que se logre retomar la senda del crecimiento y aproximarse a los ritmos de la década de los años sesenta.

En la perspectiva mundial el ajuste implica un ambiente comercial liberal, en especial con la minimización de los efectos de la desaceleración económica de las naciones industrializadas sobre las exportaciones del mundo en desarrollo; el freno a la demanda de energía y la explotación de otras fuentes, con el fin de propiciar la seguridad en los suministros sin grandes alternaciones en los precios y el aumento de los flujos financiero -comerciales y concesionales- a los países "en desarrollo" importadores de petróleo.

A nivel nacional el ajuste significa la aplicación de polí-

ticas que a mediano plazo reduzcan los déficit en cuenta corriente a niveles financiables sin sacrificar el crecimiento. "Esto significa que a menudo los países deben aminorar su consumo por debajo del nivel que hubiera sido necesario en otras circunstancias y generar suficientes di visas para cubrir las importaciones precisas para el crecimiento, mediante el aumento de las exportaciones o, a la inversa, la reducción de las necesidades de importación. En la medida en que es menester mayor financiamiento para evitar contracciones repentinas durante el período de ajuste, deben poder atraer capital externo. Los regímenes de producción y consumo de energía han de cambiar, tanto para economizar en su utilización como para alentar la producción interna. En un período de austeridad es más fundamental que nunca utilizar de manera eficiente los escasos recursos para promover los objetivos económicos y sociales. A largo plazo, la estrategia de desarrollo y las tasas relativas de crecimiento de los diferentes sectores deben responder a los costos más elevados de la energía y las restricciones de divisas" (10); es decir, el crecimiento económico nacional exige aumentar el ahorro y reasignar la inversión hacia la producción de artículos de exportación y substitutos de importaciones (energéticos, especialmente), de acuerdo a las actuales condiciones comerciales y financieras internacionales.

La estrategia a seguir por cada nación para llegar a este objetivo es distinta y depende de sus características económicas. Sobre la base de una tipología de países elaborada a partir de los niveles de ingreso (alto, medio y bajo),

del tamaño del país (grandes y pequeños) y de su "grado de desarrollo" o "etapa de transformación estructural" (industrial, semindustrial y de producción primaria) se establece la estrategia adecuada para lograr el ajuste nacional exitoso. En términos generales, sin embargo, todas las estrategias han de pugnar por la especialización de los distintos países (de acuerdo a sus características) en la producción destinada al mercado mundial, o sea, la estrategia de cada espacio nacional "consiste en adoptar una posición orientada más hacia el exterior, fabricar productos en los que los países tengan una ventaja comparativa y dejar que las importaciones compitan con todos los bienes producidos en el ámbito nacional, salvo uno pocos"(11). De acuerdo con la nueva estructura de la producción y el comercio mundiales ciertas manufacturas tendrían que producirse en la periferia, en tanto que las industrias más avanzadas tecnológicamente continuarían en los países industrializados.

Del análisis de los nuevos cometidos que se asigna el Banco Mundial durante los años setenta y la forma de atenderlos se desprende que, en ese período, su papel es cada vez más importante en la regulación del sistema capitalista internacional.

Lo anterior se expresa en sus actividades, en la orientación de sus recursos y las nuevas modalidades de operación, vinculadas con los esfuerzos de reestructuración de la división internacional del trabajo y las necesidades de expansión de capital transnacional, en especial del financiero.

Su apoyo a la expansión financiera de la década anterior la observamos "...directamente en cuanto a la intermediación financiera (de fuentes y usos de recursos), e indirectamente, en la transferencia de capital privado a los países subdesarrollados, contribuyendo a la profundización del proceso de endeudamiento externo y a la internacionalización productiva" (12).

Su incursión y creciente interés en el sector de hidrocarburos expresa su preocupación por apoyar la seguridad de los suministros a niveles de precios compatibles con las necesidades de los países desarrollados.

Así mismo, y con igual o mayor relevancia que los anteriores aspectos, el mayor monto de recursos de préstamo y su destino sectorial así como las nuevas formas de operación, con mayor incidencia respecto a las políticas económicas de los Estados nacionales del llamado Tercer Mundo, expresan su apoyo a los esfuerzos por reestructurar el sistema internacional capitalista.

En relación con el "ataque a la pobreza", en esta primera aproximación al tema se observa que si bien los recursos dirigidos a los rubros ligados a ese fin han aumentado, el destino regional de recursos en sectores tales como salud y educación aparece sesgado hacia las zonas de grandes núcleos de población con altas carencias materiales en donde los pobres representan un peligro potencial para la estabilidad del status quo, en tanto que los recursos destinados a rubros más claramente articulados a la acumulación de capital (desarrollo urbano, agua y alcantarillado, etc.) se dirigen en

mayor medida hacia los países denominados de desarrollo medio. "Tales elementos permiten conjeturar que la política del Banco apoya más a los sectores productivos dinámicos que a las regiones atrasadas y los sectores más pobres"(13).

## NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAP. 2:

## 2.1

- (1) *ARRIOLA, Salvador: "El papel de las instituciones internacionales: el Diálogo Norte-Sur, la estrategia de los países industrializados", Mimeo, CECADE/SPP, 1980, México, p. 19.*
- (2) *LICHTENSZTEJN, S. y BAER, M.: Políticas Globales del Capitalismo: El Banco Mundial, Ensayos núm. 4, Colección Económica, CIDE, México, 1982, p. 25.*
- (3) *BANCO MUNDIAL: Sexto Informe Anual, citado por Lichtensztein y Baer, ...op. cit. p. 45.*
- (4) *BANCO MUNDIAL: Tercer Informe Anual, citado por Lichtensztein y Baer, ...op. cit. p. 45*
- (5) *LICHTENSZTEJN y BAER: ...op. cit. p. 45.*

## 2.2

- (1) *ARRIOLA, Salvador: "El papel ..." op. cit. p. 23.*
- (2) *BANCO MUNDIAL: Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1981, Banco Mundial, Washington, D.C., Agosto de 1981, p. 5*
- (3) *Ver Informe Sobre el Desarrollo Mundial de los años de 1978-1981 y S. Arriola: "El papel..." op. cit.*

- (4) LICHTENSZTEJN, S. y BAER, M.: Políticas... op. cit, pp. 71-72.
- (5) BANCO MUNDIAL: World Development Report, 1979, The World Bank, Washington, D. C., August, 1979, p. 44.
- (6) CHENERY, Hollis: Structural Change and Development Policy, Oxford University Press, 1979, p. 72. citado en Lichtensztein y Baer, op. cit.
- (7) BANCO MUNDIAL: Informe...., 1981, op. cit. p. 1
- (8) Ibid. p. 42
- (9) Idem
- (10) Ibid, p. 5
- (11) Ibid, p. 87
- (12) LICHTENSZTEJN y BAER: op. cit. p. 111
- (13) Ibid. p. 86



**CAPITULO III**

**ENFOQUE DEL BANCO MUNDIAL**

**SOBRE LA PROBREZA**

### 3.1 ANTECEDENTES

El problema de la pobreza como preocupación explícita del Banco Mundial se empieza a esbozar hacia finales de la década de 1960 en el informe "*Partners in Development*" que, a solicitud del mismo Banco, es elaborado por una Comisión encabezada por Lester B. Pearson (exprimer ministro de Canadá) y presentado por éste en 1969.

En este informe se intenta -al igual que otros elaborados por iniciativa de agencias internacionales o a petición del gobierno norteamericano durante esta misma época (1)- realizar una revisión de los problemas del desarrollo frente a la amplia percepción de la persistencia de la desigualdad entre y al interior de los países y de su más aguda expresión en las áreas subdesarrolladas.

En efecto, el Informe Pearson se inscribe en los intentos de las instituciones internacionales por realizar el análisis crítico de las estrategias de desarrollo frente a la constatación del hecho de que dos décadas de altos ritmos de crecimiento económico, y con una de ellas bajo el signo de la estrategia denominada por las Naciones Unidas "*Un decenio para el Desarrollo*", no lograron reducir -y aún exacerbaron- la brecha entre "*paises ricos*" y "*paises pobres*", ni lograron mejorar sustancialmente los miserables niveles de vida de las grandes mayorías de la población de los países subdesarrollados.

Sin embargo, el surgimiento de aquellos informes sobre las

relaciones internacionales y sus vínculos con el desarrollo económico, así como la proliferación de otros numerosos estudios bajo distintos enfoques y el creciente interés sobre la pobreza y las "necesidades básicas", sólo se pueden comprender si al análisis se incorporan la profundización de la crisis internacional, los movimientos sociales y políticos en el Tercer Mundo desde finales de los sesenta y la modificación de las relaciones internacionales de principios de la década siguiente.

Como menciona Seddon "conforme la crisis mundial se profundizó durante los setenta, así también lo hizo la crisis de la "teoría del desarrollo". Las predicciones optimistas hechas durante los cincuenta y principios de los sesenta respecto del desarrollo económico y social del Tercer Mundo, fundamentadas en las teorías del desarrollo dominantes, a través del crecimiento y la difusión (trickle-down) del capitalismo demostraron haber carecido de realismo antes del final de la década"... Empezaron a emerger una variedad de nuevas aproximaciones al análisis del mundo de la economía política, incluyendo la escuela de pensamiento... conocida como "teoría del subdesarrollo"... (y), aún las principales agencias de la política del desarrollo, tales como el Banco Mundial estuvieron crecientemente interesadas en la falta de las estrategias de desarrollo..." (2).

En este contexto, el propósito del "Partners in Development" es realizar una evaluación de veinte años de asistencia para el desarrollo y hacer las propuestas tendientes

a superar errores y mejorar su efectividad.

El análisis gira en torno de la afirmación de que es posible aumentar el desarrollo de los países atrasados, y de que lograrlo es un interés común de toda la comunidad internacional. En este sentido, el análisis se realiza en los planos internacional y nacional de los países subdesarrollados.

En el plano internacional la crítica se centra en las condiciones adversas a las que se enfrentan los países atrasados en los rubros de comercio, financiamiento y ayuda internacional. Para superar tales condiciones se propone una estrategia basada, fundamentalmente, en la dinamización del comercio exterior a través de la implementación de medidas tendientes a asegurar una mayor participación de las exportaciones manufactureras de los países subdesarrollados; en el impulso a la inversión extranjera privada mediante la superación de "*idiosincracias nacionales*" en su contra en países con baja capacidad de formación de ahorro; en el mejoramiento de las condiciones de endeudamiento de forma tal que este proceso sea más soportable y en la ampliación de la ayuda internacional con impulso de las formas multilaterales con el fin de evitar obligaciones de compra, compromisos políticos y otros intereses limitantes a una distribución más equitativa de los recursos financieros. (2)

En el plano interno de las economías subdesarrolladas la crítica central se dirige a las estrategias de crecimiento implementadas por estos países. Para los integrantes de la

Comisión Pearson la forma en que los países atrasados persiguen su industrialización ha resultado en la generación de obstáculos a un proceso de crecimiento autosostenido. Por un lado, la implementación de estrategias destinadas a hacer de la industria el *"motor de desarrollo"* conducen a un desarrollo insuficiente del sector agrícola, lo cual obstaculiza, interna y externamente, el propio proceso de industrialización en la medida en que se limitan el mercado interno y la producción de volúmenes suficientes de alimentos y para la exportación. Por otro lado, impulsar el proceso de industrialización a través de políticas de sustitución de importaciones, proteccionistas y con orientación a los mercados internos ha creado industrias poco competitivas a nivel internacional, con lo que se restringe aún más la capacidad de importación y, por ende, de crecimiento económico.

El Informe, a la vez que analiza el tipo de crecimiento económico, revisa los problemas del desempleo, la educación y el crecimiento demográfico en los países atrasados. Para la Comisión Pearson el problema socio-político fundamental en estos países es el desempleo que tiene como causa principal una insuficiente capacidad de absorción productiva de mano de obra por parte de la industria frente a la creciente demanda de empleo, la cual, a su vez, es producto de un alto ritmo de crecimiento poblacional. A este desequilibrio se agrega la existencia de sistemas educativos no adecuados a las necesidades del mercado de trabajo.

Las recomendaciones que hace el Informe en el ámbito de las políticas económicas nacionales consisten, a grandes rasgos, en la aceleración del proceso de modernización de la agricultura a través de la implementación de medidas contempladas en la llamada Revolución Verde; en el mejoramiento de la competitividad internacional del sector industrial a través de medidas tendientes a reducir la protección, elevar la participación de la inversión privada extranjera y liberalizar el comercio exterior. En el ámbito social se propone la reorientación del sistema educativo hacia esquemas de mayor especialización técnica, lo cual posibilitaría, por un lado, mayores niveles de absorción de las tecnologías avanzadas y, por otro, mejores oportunidades de empleo para la mano de obra desempleada.

Como se observa, el Informe Pearson se inscribe en, y reitera, la concepción de desarrollo-modernización que guía las acciones y políticas del Banco Mundial desde su creación y sobre esta base fundamenta un alto grado de optimismo respecto a la capacidad de transformación mundial y el futuro de los países subdesarrollados. No obstante, este Informe presenta un cierto "carácter renovador (que) puede encontrarse en los aspectos cualitativos de ese mismo desarrollo, hasta entonces omitidos o situados en planos marginales... y en el esbozo sobre la necesidad de nuevas relaciones internacionales". (4)

Sin embargo, como mencionamos anteriormente, es en la década de los setentas, en el contexto de la generalización y la profundización de la crisis económica y frente a la

perspectiva de amplios movimientos sociales y políticos en los países subdesarrollados y de acciones reivindicativas de éstos en el plano de las negociaciones globales, que surge la preocupación de las instituciones internacionales (5) por la pobreza y las necesidades básicas.

Específicamente en relación al B.M., a principios de la década de 1970 surge una crítica, en el ámbito de las estrategias de desarrollo, de mayor envergadura que la realizada por el Informe Pearson unos años antes. En la Conferencia Internacional de Desarrollo realizada en Washington en 1972, Mahbub ul Haq - en ese entonces Director del Departamento de Políticas de Planeación del B.M.- señala que *"después de dos décadas de desarrollo, los logros son totalmente insuficientes. Cuando uno hace a un lado las desconcertantes cifras sobre tasas de crecimiento se encuentra que para cerca de dos tercios de la humanidad el ingreso per-cápita ha sido de menos de un dólar al año, durante los últimos veinte años. Aún este ingreso, miserable como puede parecer, ha sido desigualmente distribuido, con el 40% más pobre de la población exprimido sin remedio en su lucha por la existencia y algunas veces obteniendo menos de lo que percibía hace veinte años"*(6)

Desde la perspectiva de Haq, al fracaso de las estrategias de desarrollo han contribuido, en gran medida, los mismos países subdesarrollados al "elegir" estrategias nacionales equivocadas, que buscan como objetivo primario la obtención de altas tasas de crecimiento del PNB, que se sustentan en la adopción de esquemas de economía mixta como estilo de

desarrollo y requieren de la ayuda "generosa" de los países desarrollados. En consecuencia, en la medida en que esta vía ha probado su escasa o nula efectividad, Haq plantea la necesidad para los países en desarrollo de explorar nuevas estrategias en las que el problema central a atender sea el ataque selectivo de las formas extremas de pobreza. En este sentido, el consumo y el empleo tendrían que ser considerados los objetivos prioritarios de las estrategias nacionales y la planeación de la producción tendría que ponerse a funcionar para el logro de esos fines.

La propuesta de Haq es la elección de una estrategia, por parte de los países en desarrollo, con eje en el empleo y la producción orientada al mercado interno como forma de elevar el consumo de los grupos más pobres de la población. La "elección" de una estrategia de este estilo, afirma Haq, requeriría *"una redefinición de los objetivos económicos y sociales, lo cual es de proporciones verdaderamente asombrosas, una liquidación de los grupos privilegiados e intereses creados, lo que bien puede ser imposible en muchas sociedades, y una redistribución del poder económico y político, lo cual puede ser solamente alcanzado a través de un cambio revolucionario que vía un cambio evolutivo"*(7), es decir, en la perspectiva de Haq los cambios económicos y políticos se entrelazan en forma integral a una estrategia de desarrollo que rechaza el argumento de que la pobreza puede ser atacada indirectamente a través del proceso de rápido crecimiento y modernización en las sociedades subdesarrolladas.



Sin embargo, a la vez que Haq desarrolla sus ideas con respecto a la necesidad de una estrategia alternativa de desarrollo en la que el ataque a la pobreza masiva forma parte integral de ella, al interior del mismo B.M. y otras instituciones internacionales se elaboran otras versiones alternativas sobre la pobreza y las formas de su superación en los países subdesarrollados.

Efectivamente, es en esta época cuando la Organización Internacional del Trabajo (OIT) elabora la alternativa conocida como el "enfoque sobre las necesidades básicas" y el B.M. estructura e integra sus plantamientos sobre el ataque a la pobreza a los fundamentos teóricos que guían su política institucional durante la década de los setenta.

El enfoque sobre "necesidades básicas" tiene su origen en las investigaciones que, en el marco del Programa Mundial del Empleo iniciado en 1969, realiza la OIT (8) y se concreta en la Declaración de Principios y Programa de Acción adoptados por la Conferencia Mundial del Empleo de 1976 en Ginebra, Suiza (y posteriormente respaldados por la Asamblea General de las Naciones Unidas), en los cuales se definen las "necesidades básicas" -en términos de los requerimientos domésticos de consumo familiar (alimentación, vestido, vivienda, salud, transporte público, agua potable y facilidades culturales)- y se establece que tanto éstas como el empleo deberfan incluirse como objetivos prioritarios del desarrollo nacional.

Por su parte, dentro del B.M. se realizan diversas investigaciones y planteamientos(9) sobre el origen de la pobreza y

las medidas destinadas a su superación, con los cuales se ha ido estructurando lo que podríamos denominar el "enfoque sobre la pobreza" de esta institución.

Como se verá a lo largo de este capítulo, en el enfoque sobre la pobreza que adopta el B.M. las "necesidades básicas" pasan a ser una materia de atención estatal de necesidades mínimas (o "mínimos de bienestar") en un contexto de aguda pobreza, sobre la base de evaluaciones de costos y beneficios de dicha atención frente a usos alternativos de los recursos.

### 3.2 DEFINICION Y CAUSAS DE LA POBREZA.

Para analizar el problema de la pobreza y derivar las acciones destinadas a su superación, el B.M. parte del establecimiento de dos dimensiones de la misma: la "pobreza absoluta" y la "pobreza relativa".

Por "pobreza absoluta" entiende "una condición de vida caracterizada a tal punto por la desnutrición, el analfabetismo y las enfermedades que escapa a toda definición razonable de dignidad humana"(1). Para poder determinar cuales son los alcances de tal condición de vida se hace necesario establecer patrones de referencia con los cuales comparar las situaciones prevalecientes en los distintos países. En este sentido se plantea la fijación de "requisitos mínimos" en los rubros de nutrición, salud, educación, etc. -los cuales dependen de las condiciones económicas, sociales y políticas de cada país-, y su traducción en términos de niveles de ingreso (o consumo). Con este patrón de referencia es posible trazar una "línea de pobreza" con la cual comparar la situación de diferentes grupos de población por niveles de ingreso (o consumo) y determinar la población bajo esa "línea de pobreza" o condición de "pobreza absoluta" al interior de cada país.

La "pobreza relativa" hace referencia a la participación relativa en el ingreso de los diferentes grupos de individuos (o familias) en relación con su participación en la población total de un país determinado en una época de-

terminada. De la comparación entre diferentes países es posible hablar de países más o menos desiguales en relación a la distribución del ingreso.

Mediante análisis empíricos en los que se relacionan ambas dimensiones de pobreza y éstas con el nivel de producto nacional bruto (PNB) per cápita para varios países, se observa que la mayor incidencia de la pobreza absoluta corresponde a los países en desarrollo de menor nivel de ingreso per cápita, aunque *"un alto ingreso per cápita no asegura que no haya problema de pobreza absoluta"*(2). Ello es debido a que, de acuerdo a los resultados de los análisis empíricos; también cuentan los patrones de distribución del ingreso. En este sentido, de la relación entre ambas dimensiones de pobreza y el nivel de ingreso medio para varios países se concluye que *"gran parte del problema de la pobreza es un reflejo directo de los bajos niveles de ingreso per cápita, aunque también son importantes los patrones sesgados de distribución"*(3).

A su vez, a través de relacionar tasas estimadas de crecimiento anual del ingreso del grupo percentil de menor ingreso con la tasa de crecimiento del PNB para distintos países se afirma que *"no hay un patrón pronunciado de relación entre los cambios en la distribución del ingreso y la tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto... (lo que)... sugiere que no existe una base empírica para argumentar que tasas más altas de crecimiento generan inevitablemente mayores desigualdades"*(4), muy por el contrario, sobre la base de modelos de regresión múltiple en los que la tasa

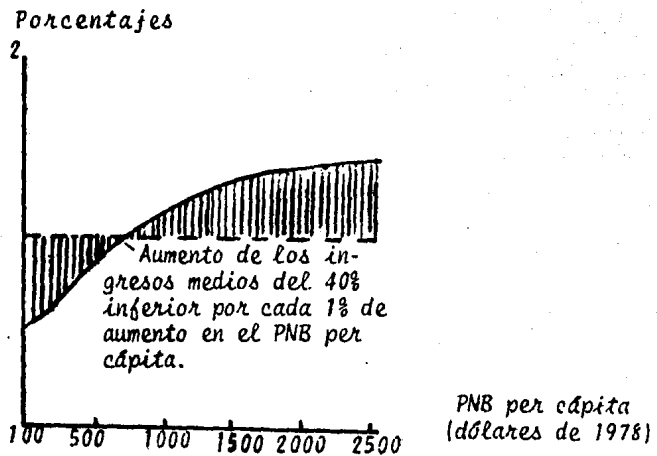
de crecimiento del PNB es una de las variables, ésta aparece positivamente relacionada con la participación del grupo de menor ingreso, lo que sugiere que *"los objetivos de crecimiento y equidad pueden no estar en conflicto"*(5).

Sin embargo, sustentado en modelos similares de regresión múltiple, también se plantea que *"con el desarrollo la desigualdad del ingreso primero aumenta y luego disminuye"* (6), salvo en aquellos países en los que los ingresos medios son suficientemente altos. Esto es, se confirma la hipótesis de Kuznets (7) planteada para los países desarrollados, la cual se toma como característica de los países en desarrollo y que, de manera simple y esquemática, afirma que en las *"etapas tempranas de crecimiento"*(8) la distribución del ingreso presenta una tendencia hacia la mayor desigualdad, debido a una desigual distribución de los incentivos y oportunidades para aprovechar la tecnología moderna. Quienes están en capacidad de tomar provecho de tales oportunidades prosperan más que quienes permanecen en actividades tradicionales y que incluso pueden verse empobrecidos. Así, el desarrollo favorece económicamente a los sectores modernos y de altos ingresos y afecta negativamente a los sectores tradicionales.

Sin embargo, a medida que el desarrollo avanza los sectores modernos van tornándose dominantes en la industria, la agricultura y el comercio y recurren a los sectores tradicionales para proveerse de mano de obra, con lo cual quienes permanecen en estos últimos sectores ven elevarse sus ingresos y, por lo tanto, los beneficios del desarrollo

tienden a distribuirse de manera menos desigual. Esto es, con la continuidad del desarrollo la desigualdad declina. Para Kuznets ( y para el B.M.) la razón del tal declinación es empírica: a partir de cierto momento el ingreso per cápita de los estratos más pobres crece con mayor velocidad que los de los demás estratos (ver gráfica).

Gráfica



Tomada del Informe sobre Desarrollo Mundial, 1980.

op. cit. p. 50.

Así, en este nivel del análisis aparece la existencia de la pobreza como un fenómeno asociado al estadio o "etapa" de desarrollo económico de los países subdesarrollados -una de cuyas manifestaciones es el nivel de ingreso per cápita y la persistencia de aquélla conforme avanza el proceso

con la perpetuación de patrones distributivos sesgados. En ambos casos puede influir negativamente un ritmo de crecimiento económico insuficiente.

Como conclusión más importante aparece, en este nivel, la aceptación del hecho de que el crecimiento económico, por sí sólo, no es suficiente para aminorar o reducir la pobreza en los países en desarrollo sino que es necesario tomar en cuenta los patrones de distribución del ingreso.

Sin embargo, afirma el Banco, en este nivel de análisis no es posible sustentar un modelo de política encaminado a superar la pobreza ya que dice poco acerca de los factores que influyen en la perpetuación de tal fenómeno conforme avanza el proceso de desarrollo=modernización. Por tanto, se plantea la necesidad de pasar a un segundo nivel en el que se posibilite la determinación de los factores o causas de la persistencia de la pobreza y, de allí, discriminar cuáles de éstos pueden ser alterados a través de la política gubernamental.

Este segundo nivel del análisis aparece como básicamente empírico, sin embargo, no por ello carece de una concepción teórica particular sobre el funcionamiento de la economía y la distribución del producto social.

La concepción teórica en la que el Banco respalda su análisis es aquella que considera a los actores del proceso de producción social como factores productivos y los ingresos de éstos como las remuneraciones conforme al aporte que hacen con sus servicios a la producción.

Dentro de tal concepción, el segundo nivel del análisis del fenómeno de la pobreza parte de establecer como principio teórico básico que "el ingreso de cualquier grupo familiar proviene de una serie de activos: tierra, capital privado, "capital humano" (9) de diferentes grados de calificación y acceso"(10).

Sobre la base de este principio se plantea la necesidad de adoptar un "enfoque desagregado" que identifique las fuentes de ingreso de los grupos de pobreza y las restricciones que éstos enfrentan para que sus ingresos crezcan en el tiempo. En este sentido, el B.M. plantea una caracterización de los grupos pobres sobre la base de a) su ubicación sectorial; b) el status del empleo o tipos de actividades que desempeñan; c) su propiedad y acceso a activos e insumos productivos; d) sus rasgos socio-culturales, y e) sus características políticas.

A través de estudios empíricos para varios países en desarrollo el Banco encuentra que, con respecto a tales características, la mayoría de los pobres:

a) se encuentra localizada en zonas rurales y trabaja en actividades ligadas a la agricultura -a excepción de los países latinoamericanos, donde cerca del 40% de los pobres habitan en zonas urbanas.(11)

b) dentro de una clasificación de actividades en categorías de "empleador", "empleado", "desempleado" y "trabajador por cuenta propia", cae dentro de esta última categoría, pero con niveles muy bajos de ingreso. En los países de América Latina, principalmente en los de mayor desarrollo relativo



(o semi-industrializados), buena parte de los pobres cae en la categoría de "empleado" pero en actividades de los segmentos tradicionales de la economía;

c) en relación a la propiedad de capital físico y acceso a éste y a insumos productivos "clave", se distingue por la falta o escasez de este factor productivo y por un acceso limitado al mismo (en los mercados financieros, a la infraestructura pública, etc.);

d) además de las limitaciones respecto a la propiedad y acceso al "capital físico", tiene grandes restricciones en la disponibilidad de "capital humano" ya que los pobres presentan características socio-culturales que restringen la productividad del factor trabajo, tales como: estar conformados desproporcionadamente por "niños menores de diez años que en su mayoría forman parte de familias numerosas" (12), tener altas tasas de mortalidad infantil, elevada incidencia de desnutrición y bajos niveles de salud, escasos grados de escolaridad y capacitación e índices elevados de analfabetismo y de ausentismo o deserción de la educación escolarizada en la población infantil.

Si bien todas estas son características comunes a los grupos de pobreza, a la vez éstos son altamente heterogéneos ya que no están conformados por una sola clase o grupo social, por lo cual la mayoría de los pobres:

e) no tiene "una clara concepción de sus intereses comunes y de cómo actuar para defenderlos" (13) y, por lo tanto, carecen de poder de representación y político en las sociedades en desarrollo.

Para el B.M. todas las características detectadas en los grupos pobres inciden en ellos mismos de forma tal que, por lo general, *"presentan un alto grado de vulnerabilidad que, comprensiblemente, (los conduce)... a actuar con cautela y tener aversión al riesgo"*(14).

Todas estas características, y de acuerdo al principio teórico básico, nos hablan de la generación de los ingresos en los grupos de más bajos estratos y de las restricciones que enfrentan para acrecentarlos en el tiempo.

En el plano general, los pobres carecen total o parcialmente de fuentes de generación de ingreso, es decir de *"capital"* en su sentido amplio y de acceso al mismo. Por ello se afirma que es *"bastante razonable asociar gran parte de la variación de los ingresos de los niveles bajos con una falta de habilidades humanas, de propiedad de capital físico y con falta de acceso a activos complementarios y otros insumos"*(15).

De esta forma, para el Banco, la pobreza es un concepto que define una condición económica en la que los individuos o familias carecen total o parcialmente de los activos generadores de ingreso, lo cual redundaría en la existencia de niveles tan bajos de ingreso que no les permite acceder a una serie de satisfactores definidos como *"básicos"* o *"mínimos"*, de acuerdo a patrones determinados para cada país o región.

Si la pobreza conceptualiza la condición descrita arriba, para poder plantear un modelo de política económica y social que se aboque a su superación es necesario determinar

cuáles son los elementos que conducen a tal condición y qué factores contribuyen a su perpetuación en el tiempo.

Aunque para el B.M. las causas de la pobreza "*varían ampliamente entre países y dentro de ellos*"(16), es posible detectar "*elementos comunes y vínculos generales*"(17) en los países en desarrollo.

En primera instancia, como se menciona en páginas anteriores, el fenómeno de la pobreza está vinculado a la etapa de desarrollo. Si un país se encuentra en los primeros estadios la concentración del ingreso aumenta y, aún con altos ritmos de crecimiento, algunos segmentos de la población pueden verse empobrecidos al quedar rezagados en la adopción de técnicas de producción más avanzadas o ser desplazados por las mismas. Esta situación debería tender a ser temporal, ya que en la medida en que el proceso de modernización avance se posibilita la reabsorción de aquellos desplazados o rezagados por los sectores modernos.

Sin embargo, existe una serie de factores de distinta índole que no permite, en las sociedades en desarrollo, que el proceso de modernización siga tal patrón. De tales factores nos hablan las características de los grupos pobres en combinación con las características estructurales de estas economías, la estrategia de desarrollo adoptada y las políticas económicas y sociales instrumentadas.

Por un lado, las características de ubicación sectorial y de "*status*" del empleo, además de corresponder a las características estructurales de economías subdesarrolladas, llevan a inferir que la mayoría de los pobres son agricultores

en pequeña escala y trabajadores agrícolas. Este hecho queda corroborado al ser observados los patrones de distribución de la propiedad agrícola en los países en desarrollo en los que por lo general existe una alta concentración de este activo productivo: en la mayoría de los países subdesarrollados existen "patrones de concentración aguda (de la tierra), en los cuales la gran masa de las propiedades en operación son muy pequeñas y representan una baja proporción de la tierra cultivable" (18).

Al mismo tiempo, con respecto al capital "físico", el B.M. acepta -aunque sin comprobación empírica- el hecho de que "la distribución de la riqueza productiva total en estas economías es aún más desigual que la distribución del ingreso" (19). Así, para el Banco, la concentración de los activos productivos -tierra y "capital físico"- es una causa subyacente de la desigualdad del ingreso y, por lo tanto, es una de las causas de la pobreza.

Aunque el Banco no explicita cuál es el origen del tal concentración, es posible inferir la explicación de su propia concepción del proceso de desarrollo=modernización: durante las primeras etapas del desarrollo los segmentos de la población que están en posibilidades de aplicar técnicas modernas en la producción obtienen mayores tasas de crecimiento de la productividad, lo cual redundará en su propio beneficio, ya que: "...En general, una mayor productividad de cualquier tipo de stock de capital del sistema eleva la tasa de crecimiento de la economía, y su impacto sobre los diferentes grupos socio-económicos depende de

cuál sea el grupo propietario del stock de capital afectado y de cómo están vinculados a él los otros grupos socio-económicos a través de los flujos salariales"(20). En este sentido pues, en los primeros estadios del desarrollo se tiende a una reconcentración de la riqueza y de los ingresos. Asimismo, en la medida en que la mayoría de los pobres en los países en desarrollo son "trabajadores por cuenta propia", es decir que no están vinculados a los grupos "ricos" vía el empleo asalariado, no pueden verse beneficiados por los aumentos de la productividad en los sectores modernos.

A la vez, a través del tiempo esta concentración tiende a perpetuarse ya que, por un lado, ella responde a "patrones hereditarios"(21) y, por otro, en ella influyen, simultáneamente, las propias características de los pobres, la estrategia de desarrollo adoptada y las políticas económicas y sociales aplicadas.

En relación a las características de los pobres se afirma, por una parte, que los bajos niveles de ingreso de los pobres -los cuales son resultado, entre otros, de la escasez de tenencias o stocks de "capital físico"- limitan severamente la capacidad de ahorro y, por tanto, su oferta interna de capital. Es decir, en la medida en que los pobres destinan la mayor parte de sus ingresos al consumo, su propensión al ahorro es mucho menor que la de los grupos de ingreso medio y alto y, por lo tanto, la oferta de capital al interior del mismo grupo resulta limitada. Este hecho se ve reforzado tanto por las características demo-

gráficas como por las de acceso al capital que presentan los grupos pobres: en la medida en que las tasas de crecimiento poblacional de estos grupos es mayor a las del resto de los grupos socio-económicos, sus tenencias productivas tienden a "diluirse" -vgr.: el tamaño de la propiedad agrícola se ve reducida vía una mayor parcelación, lo que redundaría en una menor productividad de la tierra vía la presión de la población sobre hectárea cultivada-; en tanto que el limitado acceso al capital no les permite obtener recursos, si no para aumentar sus propios stocks al menos para mejorar la calidad de los mismos, es decir, para elevar la productividad de éstos. En este sentido se afirma, en referencia a los pequeños agricultores que *"el problema de la pobreza en este grupo socio-económico está ligado inseparablemente a la disponibilidad de tierra, o al menos a la disponibilidad de capital necesario para mejorar la calidad de la misma. Argumentos similares se aplican a los trabajadores por cuenta propia urbanos y pobres, que sufren restricciones en lo que se refiere a la oferta de capital"*(22).

El limitado acceso al capital que presentan estos grupos es explicado por diversos factores, entre los cuales se encuentran *"... la fragmentación del mercado, ... la rigidez institucional y otras formas de mecanismos de asignación que operan fuera del mercado. Hay una amplia gama de limitaciones en este acceso que incluye derechos de tenencia, acceso a los mercados financieros y acceso a la infraestructura pública, todos los cuales imponen restricciones sobre la capacidad de elevar la producción de los grupos más po-*

bres. Estas limitaciones son, probablemente, tan importantes como la concentración observada en la propiedad del capital"(23).

Por otro lado, las carencias o insuficiencias de los pobres respecto del "capital humano" incide en la misma tendencia a la concentración de la riqueza productiva y, por consiguiente, del ingreso.

Las características socio-culturales de los pobres, tales como el alto índice de fertilidad, bajos niveles de educación, salud, nutrición, etc., inciden en su capacidad de obtención de ingreso en la medida en que afectan la productividad de la fuerza de trabajo, lo cual se presenta como limitación para ser absorbidos en los sectores productivos modernos y/o en su capacidad de innovación y creatividad como pequeños productores.

Por ello se afirma que "Las oportunidades de empleo y la capacidad de obtención de ingresos de muchos de los pobres están también limitadas (...) por la falta de educación, las enfermedades y los alimentos insuficientes. Su nivel de vida también está deprimido por la alta tasa de fecundidad y las familias muy numerosas..."(24)

En relación a las altas tasas de fertilidad y crecimiento demográfico de los pobres se afirma que ellas inciden negativamente en sus ingresos en la medida en que "los ingresos de cada adulto tienen que mantener a más dependientes que en las familias más ricas"(25). En este sentido, pues, "el número de hijos determina el monto que los padres pueden invertir en salud y educación de cada uno de ellos y, por

*tanto, en su capacidad futura de obtención de ingresos"(26).*

Los bajos índices de salud que presentan estos grupos inciden negativamente en la capacidad de aprendizaje, tanto escolarizado como en el trabajo, elevan los índices de ausentismo en ambas áreas y desalientan la innovación "al hacer que las personas estén menos dispuestas a asumir riesgos o a comprometerse en actividades en las cuales es crucial seguir un cronograma preciso"(27). Así, el aspecto de la salud de los pobres incide en su capacidad (actual y futura) de obtención de ingresos al reducir los niveles de productividad de la mano de obra, lo cual puede incidir de tal forma que ... "En la industria, el capital... (tienda a) ... sustituir a la mano de obra cuando los obreros se ausentan con frecuencia a causa de las enfermedades..."(28), o bien limita la capacidad de innovación de los pequeños productores.

La desnutrición también afecta la capacidad de ingresos de los pobres. Este rasgo afecta principalmente a la población infantil y sus efectos son un deficiente desarrollo mental y físico que en el futuro afectará su capacidad de ingresos al influir tanto en el rendimiento educacional como en el rendimiento físico de la mano de obra.

Por último, en relación a la educación y la capacitación para el trabajo se afirma que afecta los ingresos de los grupos pobres en la medida en que la ausencia de éstos limita el desarrollo y la aplicación del conjunto de capacidades y talentos con que llega al mundo todo individuo(29). La educación, en sus diversas formas, tiene efectos cognoci-



tivos y no cognocitivos que afectan directamente la actividad económica productiva de los individuos, ya que desarrolla las capacidades de pensamiento y aprendizaje así como *"la capacidad de recepción de nuevas ideas, el carácter competitivo y la voluntad para someterse a una disciplina"* (30). Así pues, los bajos niveles de educación y capacitación conducen a una baja calidad de los recursos humanos (baja productividad de la fuerza de trabajo, baja capacidad de innovación, etc.), que redundan en una mano de obra menos competente (y, por tanto, reduce sus oportunidades de mayores ingresos salariales), e incide negativamente en el aumento de producción, generación de ideas, toma de decisiones, medidas respecto a la inversión y actitudes frente a la innovación y el riesgo.

Todos estos aspectos del *"capital humano"*, sin embargo, se encuentran estrechamente relacionados de forma tal que cada uno de ellos *"...es un determinante clave de todos los demás"*(31), y tanto su origen como sus consecuencias son similares.

En efecto, para el B.M., el factor primario en el que se funda la carencia de *"capital humano"* en los pobres es el bajo nivel de productividad de los activos que poseen (tierra, capital físico privado y *"capital humano"*), lo cual tiene como consecuencia un limitado ingreso que no permite un acceso adecuado a los bienes y servicios que cubren tales requerimientos (salud, alimentos, educación, etc.). Ello, de nuevo, incide en una baja productividad del *"recurso humano"* y, por tanto, en bajos ingresos que derivan

en niveles de ahorro y acumulación totalmente insuficientes..

Sin embargo, afirma el Banco, además de las causas económicas del limitado "capital humano" entre los pobres, existen otras igualmente importantes.

En términos generales, en los elevados índices de fertilidad influyen, por un lado, los elementos de orden económico -"Los hijos representan también un cierto tipo de inversión, a corto plazo si trabajan durante la infancia y a largo plazo si sostienen a los padres en su ancianidad o en caso de incapacitación"(32)- y, por otro, elementos de orden cultural y religioso -la edad matrimonial temprana, la estructura y organización familiares, etc.

Asimismo, los bajos índices de salud se ven influenciados, como se menciona anteriormente, tanto por los bajos ingresos que limitan el acceso a los satisfactores de tal necesidad, como por factores de orden socio-cultural y ambiental -ignorancia de prácticas adecuadas y creencias arraigadas sobre la nutrición, salud e higiene, bajos niveles de saneamiento público, existencia de climas desfavorables y persistencia de enfermedades contagiosas, etc.-; en tanto que la desnutrición, a la vez que es reflejo de la pobreza- "la gente no tiene suficientes ingresos para comprar alimentos"(33)-, lo es también de rasgos socio-culturales -costumbres y hábitos deficientes y desigual distribución de alimentos al interior de las familias: "Algunas creencias comunes acerca de la nutrición tienen efectos perjudiciales y deben atribuirse principalmente a la ignorancia, más que a la pobreza"(34).

De manera similar, respecto a la educación deficiente además de los factores de orden económico -baja capacidad adquisitiva y costo de oportunidad de la educación elevado en términos de los ingresos no percibidos por la familia durante la etapa escolar de los miembros-, influyen factores de orden socio-cultural- "*...considerar a la escuela como una amenaza para su forma tradicional de vida, o creer simplemente que las barreras sociales o étnicas son demasiado grandes o que la calidad de la enseñanza disponible es demasiado baja como para que la educación valga lo que cuesta*"(35).

Así, las insuficiencias respecto al "*capital humano*" en los pobres tienen origen común en los bajos niveles de ingreso y las características socio-culturales de los mismos. A la vez, cada aspecto del "*capital humano*" (educación, capacitación, salud, fertilidad y nutrición) es determinante de todos los demás; por ejemplo, en la educación influyen la nutrición y la salud deficientes y la elevada fertilidad en la medida en que pueden significar ausentismo, falta de atención, deserción, bajo rendimiento, etc.; la nutrición se ve afectada por los niveles de educación, salud, fertilidad, etc., en la medida en que conducen a malas prácticas alimenticias, santiarias, etc.

De esta forma, todos los elementos que confluyen en la formación y desarrollo del "*capital humano*" se interrelacionan entre sí: tienen como origen común la pobreza -conceptualizada sobre la base del nivel de ingreso- y las condiciones socio-culturales que la acompañan y, a la vez, su

insuficiencia se convierte en un generador y un reforzador de la misma pobreza en la medida en que incide negativamente en la productividad del recurso humano. Es decir, los elementos del "*capital humano*" aparecen como un aspecto fundamental en una especie de "*círculo vicioso de la pobreza*".

En efecto, para el Banco la pobreza es a la vez origen y resultado en una especie de "*círculo vicioso*" donde la carencia o insuficiencia de activos productivos generadores de ingreso es origen de bajos niveles de ingreso (personal y/o familiar) lo cual no permite una mayor acumulación o un mejoramiento en la productividad de los mismos y, por tanto, el resultado es, de nuevo, un bajo nivel de ingresos (ver gráfica 1).

Al interior de este "*círculo*" la carencia o insuficiencia de los elementos que conforman el "*capital humano*" (educación, salud, nutrición, fertilidad) conducen a una baja productividad del factor humano, con lo que se refuerza la limitada capacidad de obtención de ingresos (derivada de las insuficiencias en la propiedad y productividad de los factores tierra y "*capital físico*") que presentan los pobres. Como se menciona anteriormente, todos los elementos del "*capital humano*" se interinfluyen de forma tal que las insuficiencias en alguno de ellos repercute en el resto, limitándose lo que el B.M. denomina "*desarrollo humano*" (ver gráfica 2).

Como primera conclusión, en este segundo nivel de análisis, y tomando en consideración el principio teórico básico, la

GRAFICO 1: CAUSAS Y EFECTOS DE LA POBREZA.

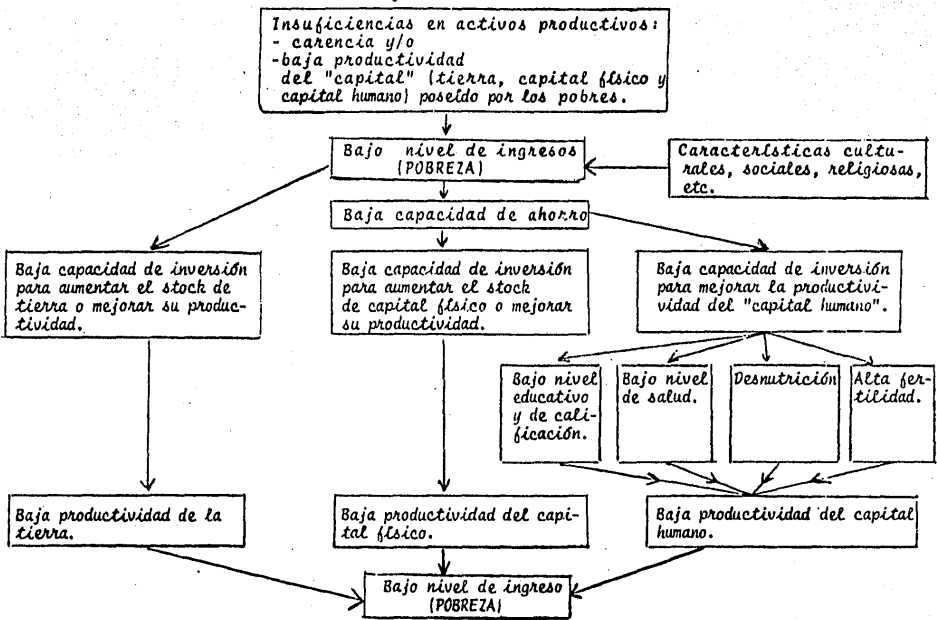
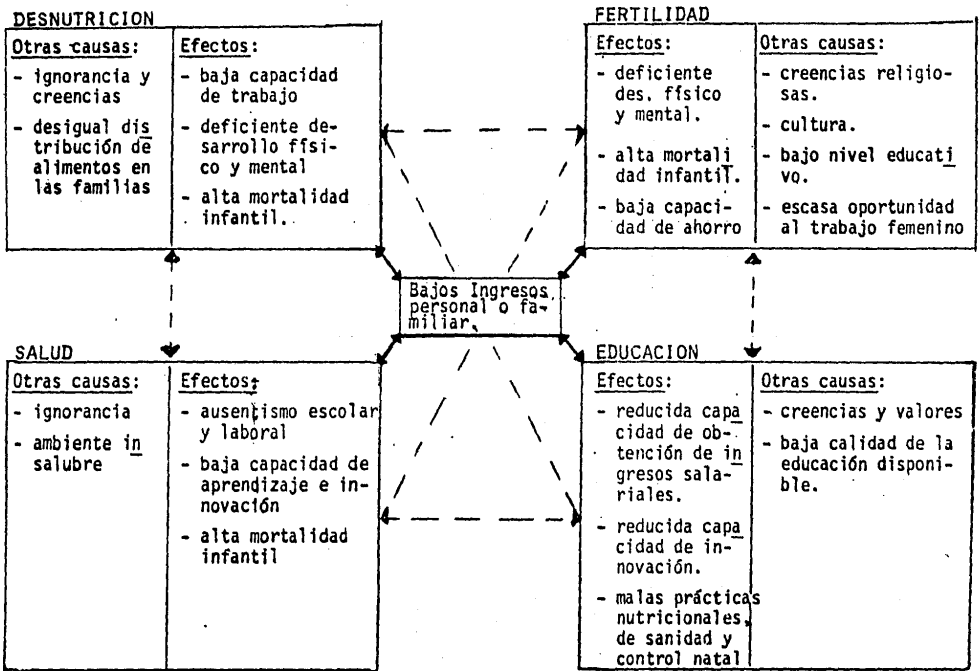


GRAFICO 2: "CAPITAL HUMANO"



existencia de la pobreza en los países en desarrollo está asociada directamente a la carencia e insuficiencia de los activos generadores de ingreso: tierra, capital privado físico y "capital humano" por parte de los individuos o familias que conforman los llamados grupos de pobreza y las limitantes del crecimiento de sus ingresos en el tiempo, es decir de su capacidad para acumular mayores cantidades de tales activos, se encuentran asociadas a sus propias características, en especial sus rasgos socio-culturales, vinculados a la disponibilidad de "capital humano".

Sin embargo, como se hizo referencia al inicio de este capítulo, en la existencia de la pobreza también influye, por un lado, la etapa de desarrollo en que se encuentren los distintos países y, por otro, las políticas de desarrollo instrumentadas.

Las etapas se manifiestan en la estructura productiva de las economías, que, en opinión del Banco, significa el peso que tengan los diversos sectores en su contribución al producto total y el empleo.

En la concepción del Banco sobre el desarrollo económico, entonces... *"la característica central es el incremento y participación de la industria en el producto total y la declinación en la participación de la producción primaria conforme se desarrollan los países"...*(36). En este sentido, tenemos que... *"los países pobres de Asia y África están, en la actualidad, en las etapas tempranas de la transformación, seguidas por las naciones de Ingreso Medio de América Latina, Asia del Este y la región del Mediterráneo,*

mientras que los países industrializados, donde el ingreso per cápita es más alto, el aumento de la participación de los servicios en la economía es acompañado por la estabilización y eventual declinación en la participación industrial.

Este patrón de industrialización es el producto de cambios mutuamente interactuantes entre la oferta y la demanda que acompañan el desarrollo económico. Del lado de la oferta, la acumulación del capital y habilidades aumenta las capacidades productivas de una economía. Los incrementos resultantes en el ingreso per cápita provocan cambios importantes en la composición de la demanda agregada la cual, por turno, guía la composición sectorial del producto incremental.

... La evolución de la composición de la producción es reflejada en cambios similares en el despliegue de los factores productivos, notablemente del trabajo. Conforme el desarrollo procede, la fuerza de trabajo se mueve desde ocupaciones agrícolas a ocupaciones no agrícolas, mientras el interior de cada sector la productividad se ve aumentada por nuevas tecnologías, mayor división del trabajo y la acumulación de capital y habilidades... (Sin embargo,) ... la transformación sectorial del trabajo ha quedado, históricamente, por detrás de la transformación de la producción, debido en parte, a que la mayoría de los países industrializados han tenido un desarrollo que ha sido relativamente capital intensivo, así como a la mayor productividad del trabajo en la industria que en la agricultura, pero también



*debido al crecimiento sin precedente de la fuerza de trabajo en las décadas recientes, el cuál ha excedido por lejos la capacidad de la industria para absorber trabajo...*

*(Las tendencias delineadas)... reflejan también otros cambios socioeconómicos que son parte del proceso de desarrollo, incluyendo cambios demográficos, en los patrones de comercio exterior, desarrollo tecnológico, creciente especialización entre las actividades económicas, y el crecimiento dramático de instituciones. Más aún, el futuro ritmo y patrón de cambio estructural puede diferir sustancialmente del observado en el pasado debido a la poderosa influencia del crecimiento poblacional y los cambios en la estructura de edades de la población..." (37)*

*Respecto de las políticas de desarrollo instrumentadas, el B.M. afirma que "... En cualquier país la trayectoria del desarrollo y el cambio estructural depende, en alto grado, de la elección de las políticas de desarrollo"(38)*

*En tanto se elijan políticas de desarrollo inadecuadas al logro del cambio estructural (39) el ritmo del mismo será menor, con lo cual serán menores tanto la oferta de empleo como las posibilidades de incrementar la productividad de la mano de obra y de la tierra y, por tanto, los ingresos de los grupos pobres.*

*Por tanto, la estrategia de industrialización que elijan los países en desarrollo es un factor importante en el mantenimiento o superación de la pobreza. En este sentido, el B.M. afirma que la mayoría de las naciones en desarrollo "... necesitan implementar políticas industriales y comer-*

*ciales que promuevan una rápida expansión de la producción y el empleo en la industria. La mayoría de las naciones en desarrollo han, en grado variable, seguido políticas de sustitución de importaciones en sus primeras etapas de industrialización. Mientras en muchas instancias las políticas de protección tarifaria y de cuotas de importación han indudablemente apoyado al establecimiento de actividades industriales, el recurso prolongado a tales medidas ha, a menudo, obstaculizado la expansión continua de la producción y el empleo industriales".(40)*

De esta forma, como conclusión general, podemos afirmar que para el Banco Mundial los determinantes de la pobreza se encuentran en las características "estructurales" de las economías (su etapa de desarrollo) y en las propias características de los grupos pobres, en tanto que éstas últimas y las estrategias y políticas de desarrollo seguidas pueden contribuir a su permanencia a lo largo del tiempo.

### 3.3. ESTRATEGIA Y POLITICAS ESPECIFICAS.

- ESTRATEGIA: crecimiento y "*desarrollo humano*".

Del análisis que realiza el B.M. sobre las causas de la pobreza en los países subdesarrollados se deriva el planteamiento de estrategia para superarla. La base de este planteamiento se encuentra en la conciliación de los objetivos de crecimiento y equidad, entendiendo esta última como el crecimiento de los ingresos de los grupos más pobres y el mejoramiento de su productividad, en términos del mismo Banco, el "*desarrollo humano*".

En el primer objetivo -crecimiento- el elemento fundamental radica en el incremento del acervo de capital que depende del incremento en la inversión productiva y, por ende, del ahorro. Frente a un insuficiente ahorro interno en los países en desarrollo (siempre en concepción del Banco) es necesario, para el logro de la mayor tasa posible de crecimiento económico, incentivar el ahorro (tanto interno como externo). Asimismo, en tanto el sector industrial es el que presenta, en general, mayor productividad, sería el lógico destino de la inversión productiva. De esta forma, para el B.M. los procesos de formación de capital y la industrialización fungirían como las "*fuerzas motrices*" del crecimiento.

Los planteamientos de estrategia surgen de la crítica a las estrategias de industrialización vía sustitución de importaciones seguidas por la mayoría de los países sub-

desarrollados. En efecto, como vimos en el apartado anterior, del análisis de las estrategias de industrialización sustitutivas de importaciones, el Banco afirma que la utilización de medidas de protección e incentivos a la industria han conducido a la creación de plantas industriales capital-intensivas y poco competitivas internacionalmente, lo que ha redundado en, por un lado, una incapacidad para absorber la creciente fuerza de trabajo y, por otro, en la incapacidad del sector industrial para generar las divisas necesarias para su auto-reproducción.

En el mismo sentido se afirma que el privilegio a la industrialización condujo al decrecimiento del producto agrícola, reduciéndose las ligas entre este sector y el industrial. Por otro lado, en tanto este último depende crecientemente de las importaciones de insumos y bienes de capital, las exportaciones, en general, son insuficientes para financiar aquéllas y sostener la tasa de crecimiento del producto.

Por lo anterior, en concepción del Banco, para el logro de un alto crecimiento no autolimitativo es necesario que, en el marco de un *"ambiente internacional deteriorado"* y frente a los potenciales desequilibrios externos a que están sujetos los países en desarrollo, el aparato productivo tenga capacidad de generar los recursos necesarios para cubrir sus requerimientos de importación. Esto significa que el incremento en el acervo de capital se tiene que dar reestructurando el aparato productivo de tal forma que se expandan las exportaciones, tanto de manufacturas como de

origen primario, de acuerdo a las ventajas comparativas de los distintos países.

En términos sectoriales, para el B.M. acelerar la industrialización implica la elevación de la producción y la productividad agrícolas, con el objeto de estimular la demanda por bienes industriales, producir los alimentos suficientes (y baratos) para los trabajadores industriales y las materias primas necesarias, generar recursos externos para apoyar las necesidades de importación, y "*facilitar el desarrollo de industrias de pequeña y mediana escala, labor-intensivas, en el ámbito rural*" (1). Así, el papel de la agricultura en una estrategia de crecimiento con base en la industrialización es fundamental en la medida en que es fuente de recursos para cubrir los requerimientos de insumos industriales y bienes de capital y, por ello, se propone, como parte de la estrategia, incentivar la producción agrícola, específicamente de aquellos productos susceptibles de comercialización en el exterior.

En el sector industrial las ramas prioritarias serían aquellas también con penetración en los mercados internacionales.

En una estrategia como la descrita, el papel de las tecnologías modernas es central para el crecimiento, en tanto la adquisición y el manejo de nuevos procesos tecnológicos y el desarrollo de la capacidad para adaptación e innovación técnicas conducen a elevar la productividad de la economía.

Ahora bien, para el Banco aunque "...el crecimiento económico contribuye a aminorar la pobreza en todos los países en desarrollo, ... el crecimiento por sí sólo no es suficiente, ... el "desarrollo humano" -es decir, las medidas encaminadas a aumentar la productividad y los ingresos de los pobres- debe acompañar y apoyar el crecimiento de la producción"(2).

El logro del segundo objetivo de la estrategia propuesta por el Banco Mundial para superar la pobreza -elevar los ingresos de los pobres- estaría fundamentado en la elevación de la productividad de los activos poseídos por ellos -tierra, capital físico y capital humano- y en el aumento de los servicios públicos.

En la concepción del B.M., elevar la productividad de los activos poseídos por el pobre además de apoyar la "eliminación de la pobreza", al inducir un aumento potencial de sus ingresos, contribuiría al crecimiento económico general. De esta forma, los objetivos de la estrategia se apoyan mutuamente.

El término que, para el Banco, esclarece la vinculación de ambos objetivos es el de "desarrollo humano": "El desarrollo humano vincula la creación de oportunidades de trabajo productivo para los pobres con el suministro de bienes y servicios para atender las necesidades esenciales. Los elementos del desarrollo humano -salud, educación, nutrición y reducción de la fertilidad- están estrechamente relacionados entre sí. Las mejoras que se logren en una de estas esferas puede facilitar el progreso de las otras

y fortalecer todos los aspectos del desarrollo humano. El desarrollo humano depende de que el crecimiento económico proporcione los recursos necesarios para ampliar las oportunidades de empleo productivo y los servicios básicos. A su vez, estos servicios -educación primaria y formación profesional, atención primaria a la salud, programas de nutrición y de planificación familiar y el abastecimiento de agua potable- pueden hacer notables contribuciones al crecimiento"(3).

Para el Banco Mundial, entonces, la superación de la pobreza se encuentra en el entrelazamiento del crecimiento económico con el "desarrollo humano".

Sin embargo, como se desprende de la cita mencionada, la estrategia de "ataque a la pobreza" implica un encadenamiento en el tiempo de ambos objetivos: en la medida en que el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres requerirá grandes inversiones en infraestructura productiva y social será necesario contar con amplios recursos, los cuáles sólo podrán provenir de incrementos en la productividad. Esto significa que sin crecimiento difícilmente será posible lograr los mínimos de bienestar, es decir, la satisfacción de las necesidades de alimentación, salud, educación, etc., de los pobres queda, necesariamente, subordinada al crecimiento económico.(4)

Definidos los objetivos y con el fin de determinar la estrategia adecuada a instrumentar es necesario, para el Banco, establecer un índice en el cual se concilien los objetivos -crecimiento y equidad-, de forma tal que el

Estado pueda utilizar los instrumentos de política disponibles para maximizar la función.

Esto, para el Banco, significa expresar ambos objetivos en función de tasas deseadas de crecimiento del ingreso de los diferentes grupos sociales por estratos de ingreso y no en términos de la participación relativa de los grupos de más bajo ingreso.

Bajo el supuesto de que la tasa de crecimiento de los ingresos de los diferentes grupos mide al aumento de su respectivo bienestar en un período determinado, la tasa de bienestar social, global, queda definida por la suma ponderada del aumento de los ingresos de todos los grupos. Es decir, esta es una función de bienestar social en la que la ponderación de cada grupo de ingreso *"refleja el precio social por generar crecimiento en cada nivel de ingreso..."*(5), y queda definida por las preferencias de la misma sociedad.

Para el diseño de las políticas gubernamentales, en este esquema, se hace necesario analizar cuales son los determinantes de los ingresos de los diferentes grupos pobres y los *"encadenamientos"* entre los ingresos de los grupos.

Así, sobre la base del diagnóstico que hace el Banco de las causas de la pobreza, asociadas a las propias características de los pobres (que determinan carencias de *"activos productivos"*, en términos de sus productividades) y a las características estructurales de las economías subdesarrolladas (que resultan en concentración de *"activos"* y, por ende, en concentración del ingreso), las políticas a



diseñar tendrían que abocarse a favorecer el incremento de la productividad de los activos en posesión de los pobres y a alterar el patrón implícito de concentración del capital físico y del capital humano.

Por ejemplo, uno de los mecanismos para alterar el patrón de concentración de activos sería la reasignación de la inversión pública y la estructura de ésta dependería de las características específicas de cada grupo de pobreza a atender.

De manera similar, un elemento fundamental en la acumulación de los grupos pobres -de acuerdo a la consideración de las capacidades humanas como activo- es la elevación del grado de calificación de la fuerza de trabajo para aumentar su productividad y, por tanto, su ingreso.

Sin embargo, el diseño de la política encaminada a incrementar los ingresos de los pobres no se puede realizar únicamente tomando en consideración a estos grupos ya que en la economía existen "encadenamientos" entre los ingresos de los distintos grupos. En este sentido, hay que tomar en cuenta los efectos que las políticas podrían tener sobre los ingresos de grupos de población que utilizan los servicios de individuos pertenecientes a los grupos de ingresos bajos (trabajadores y empleados).

Por ejemplo, en un modelo en el que los ingresos de los grupos pobres están determinados por los salarios generados en el sector moderno o de ingresos altos; por los salarios generados en el sector productivo de pequeña escala; por los ingresos de los empleados por cuenta propia y por las

transferencias gubernamentales, el efecto de la política a favor de los ingresos de los pobres será el efecto combinado sobre todos los sectores. Si, por ejemplo, la política tuviera como efecto la reducción de los ingresos del sector moderno en magnitud tal que éste redujera su tasa de acumulación, el efecto posterior sería una reducción en los salarios generados en este mismo sector y, por tanto, tendría un efecto negativo en el ingreso de los grupos pobres.

En este sentido, el diseño de las políticas tendría que tomar en consideración a todos los grupos sociales productivos y cuidar que se elijan aquellas que no tengan como efecto, al ser aplicadas, reducir su acumulación porque, en resultante, perjudicaría los grupos que se pretendía apoyar -los de menores ingresos-, entre otros.

En este esquema, se plantea, entonces, la combinación de cuatro estrategias:

- el logro de la tasa máxima de crecimiento del producto, a través del aumento del ahorro y la asignación eficiente de los recursos;
- el mejoramiento de los activos físicos y humanos de los grupos de pobreza a través de la reorientación de las inversiones en su beneficio;
- la redistribución del ingreso o del consumo hacia los grupos de pobreza, vía el sistema fiscal o a través de la distribución directa de bienes de consumo; y

- la transferencia de activos existentes.

Para el B.M., el utilizar exclusivamente una de las estrategias mencionadas tendría efectos negativos en el logro de los objetivos prioritarios, los que hay que evaluar a la luz de las condiciones político-sociales de cada país:

Pugnar por la máxima tasa de crecimiento del producto nacional implicaría una tendencia al rezago de los ingresos más bajos; esto es, se estaría en el funcionamiento "punto" del patrón de crecimiento de los países subdesarrollados ensanchándose la brecha entre los ingresos más altos y los más bajos conforme avanza el proceso de modernización, en tanto no se llegue al momento en que la expansión en la demanda de empleo sea tal que produzca escasez de mano de obra no calificada y, por tanto, genere una presión al alza en los ingresos salariales.

Centrarse en políticas destinadas a reorientar las inversiones hacia los grupos de pobreza implicaría costos para los grupos de ingresos altos en el corto plazo y, a la vez, reducir el crecimiento del producto, toda vez que las inversiones prioritarias serían las destinadas a mejorar el capital humano cuyos beneficios se obtienen a mayores plazos que las destinadas al capital físico.

Enfatizar en las políticas de redistribución del ingreso o del consumo, que elevan el bienestar de los grupos a los que se destinan tales acciones, conduce a sacrificar la inversión y, por tanto, el crecimiento; se trata de acciones con resultados en el corto plazo, por lo que no es recomen

dable como política permanente y en gran escala.

Por último, en relación a las transferencias de activos productivos existentes se afirma que sus posibilidades son muy limitadas y quizás podrían realizarse en algunas áreas de algunos países, siempre dentro de los límites de estabilidad del orden socio-económico.

Elemento complementario, pero esencial, en este planteamiento es la política poblacional dirigida a lograr la reducción de las tasas de crecimiento, a través de diversas medidas específicas.

A la luz de estos efectos, pues, se propone una combinación de instrumentos que pugne por algunos o todos los fines mencionados, acorde con las condiciones políticas y sociales de cada país.

#### - POLITICAS ESPECIFICAS:

Siguiendo el esquema anterior, el Banco plantea grandes líneas de política que podrían instrumentar una estrategia específica para la superación de la pobreza en los países en desarrollo:

En términos del objetivo de crecimiento: (6)

- \* Incentivar el ahorro y la inversión a través de políticas de tasas de interés atractivas y ambiente adecuado a la inversión (interna y externa), que brinde confianza al capital productivo y financiero.

- \* Promover la producción destinada a la exportación a través de políticas de liberalización comercial y cambiaria no discriminatoria de las exportaciones -tipo de cambio flexible-.
- \* Promover la elevación de la productividad agrícola e incentivar la inversión en este sector vía políticas de precios, de creación de infraestructura, de crédito, extensión agrícola, etc.
- \* Promover la productividad y eficiencia industriales mediante la eliminación de todas aquellas medidas que perjudiquen la competitividad industrial, en especial de la pequeña y la mediana empresas, eliminación del crédito subsidiado a empresas de gran escala y liberalización de requisitos administrativos, etc.
- \* Promover la eficiencia de las empresas públicas vía el establecimiento de la competencia entre los sectores público y privado o de la implementación de políticas más liberales de importación. Para el Banco la empresa pública tiene un papel básico en los procesos de industrialización, como productora de insumos básicos a precios bajos y como forma de protección frente a la penetración del capital extranjero en sectores básicos; sin embargo, considera que generalmente cae en la ineficiencia y mantiene grandes pérdidas porque, entre otros factores, opera en mercados internos monopólicos, protegidos de la competencia internacional a través de tarifas y cuotas y recibe amplios beneficios de las exenciones de impuestos y de prioridad en la asignación de los escasos recursos

provenientes del comercio exterior y el crédito interno.

- \* Promover tecnologías modernas a través de medidas que atraigan a la inversión extranjera directa, de contratación de consultorías, acuerdos de licencias, etc.

En términos del incremento de los ingresos de los pobres:(7)

- \* Promover ganancias productivas en la agricultura tradicional de pequeña escala, a través del acceso a nuevas tecnologías (fertilizantes, semillas mejoradas, etc.), de acciones de reforma agraria y seguridad en la tenencia de la tierra en aquellas zonas donde la productividad es baja (en explotaciones de alta rentabilidad no son necesarias).
- \* Promover actividades distintas a las agrícolas en el área rural, con el objeto de absorber la mano de obra disponible y elevar su productividad, vía el establecimiento de programas de construcción de infraestructura básica. En consideración del Banco, durante la etapa de construcción de infraestructura se proporcionan empleos y más altos ingresos a los pobres por lo que tales programas pueden ser establecidos por tiempo indefinido, siempre y cuando se utilicen técnicas intensivas en trabajo y cuenten con una adecuada organización.
- \* Promover, también en el área rural, procesos de transformación de los recursos locales con técnicas trabajo intensivas, destinados a cubrir la demanda local o la regional y a absorber una parte de la mano de obra adicio

nal.

- \* Promover pequeñas y medianas industrias trabajo-intensivas en las áreas urbanas vfa apoyos en los rubros de crédito y asistencia técnica por parte del gobierno.
- \* Realizar una mejor distribución de los servicios públicos que apoyen la acumulación de "*capital humano*" a través de políticas educativas, de salud, nutrición, saneamiento y planificación familiar:
  - El Banco asigna a la educación un papel central y clave entre los elementos que coadyuvan a superar la pobreza en la medida en que se la considera un factor clave para el aumento de la productividad de la mano de obra, directamente vfa una mayor calificación del trabajador e indirectamente al elevar las posibilidades de mejoramiento de la salud y la nutrición y de reducción del tamaño de la familia a través de un mayor conocimiento de mejores hábitos de higiene, alimentación, etc.

Como política a aplicar el Banco sugiere la reasignación de los recursos destinados a la actividad educativa, priorizando la educación básica, la educación de adultos y la educación técnica por sobre la educación superior.

Fr... a las grandes necesidades de educación y los escasos recursos que se pueden destinar a este fin, el Banco propone la utilización de la capacitación en el trabajo y la exploración de formas para reducir

nal.

- \* Promover pequeñas y medianas industrias trabajo-intensivas en las áreas urbanas vía apoyos en los rubros de crédito y asistencia técnica por parte del gobierno.
- \* Realizar una mejor distribución de los servicios públicos que apoyen la acumulación de "capital humano" a través de políticas educativas, de salud, nutrición, saneamiento y planificación familiar:
  - El Banco asigna a la educación un papel central y clave entre los elementos que coadyuvan a superar la pobreza en la medida en que se la considera un factor clave para el aumento de la productividad de la mano de obra, directamente vía una mayor calificación del trabajador e indirectamente al elevar las posibilidades de mejoramiento de la salud y la nutrición y de reducción del tamaño de la familia a través de un mayor conocimiento de mejores hábitos de higiene, alimentación, etc.

Como política a aplicar el Banco sugiere la reasignación de los recursos destinados a la actividad educativa, priorizando la educación básica, la educación de adultos y la educación técnica por sobre la educación superior.

Frente a las grandes necesidades de educación y los escasos recursos que se pueden destinar a este fin, el Banco propone la utilización de la capacitación en el trabajo y la exploración de formas para reducir



los altos costos de la educación secundaria y de la superior. Por ejemplo, propone reducir ciertas carreras universitarias y utilizar instituciones en el extranjero; hacer un mayor uso de cursos por correspondencia para educación secundaria; incentivar una mayor participación del sector privado en estos niveles; promover y apoyar carreras más estrechamente ligadas a las necesidades del desarrollo industrial y adopción de medidas para mejorar la calidad de la enseñanza (adecuación a las condiciones y características culturales de las poblaciones, capacitación de profesores, material didáctico, etc).

- Respecto a la salud, el Banco enfatiza la necesidad de utilizar los servicios preventivos y de desconcentración de esos hacia las áreas rurales. Se proponen programas de control de enfermedades endémicas, de inmunización con mayor cobertura, de educación sanitaria, planificación familiar, etc., y el mejoramiento de las redes de provisión de agua.
- Como políticas a seguir en relación al mejoramiento de las condiciones nutricionales de los grupos pobres se plantea la utilización de subsidios y de programas de enriquecimiento vitamínico de alimentos típicamente consumidos por estos grupos y la elevación de la producción de los mismos; el establecimiento de programas educativos sobre nutrición encaminados a mejorar las prácticas nutricionales, las cuales están asociadas más a la ignorancia que a la pobreza, etc.
- En el aspecto de la fertilidad se proponen programas

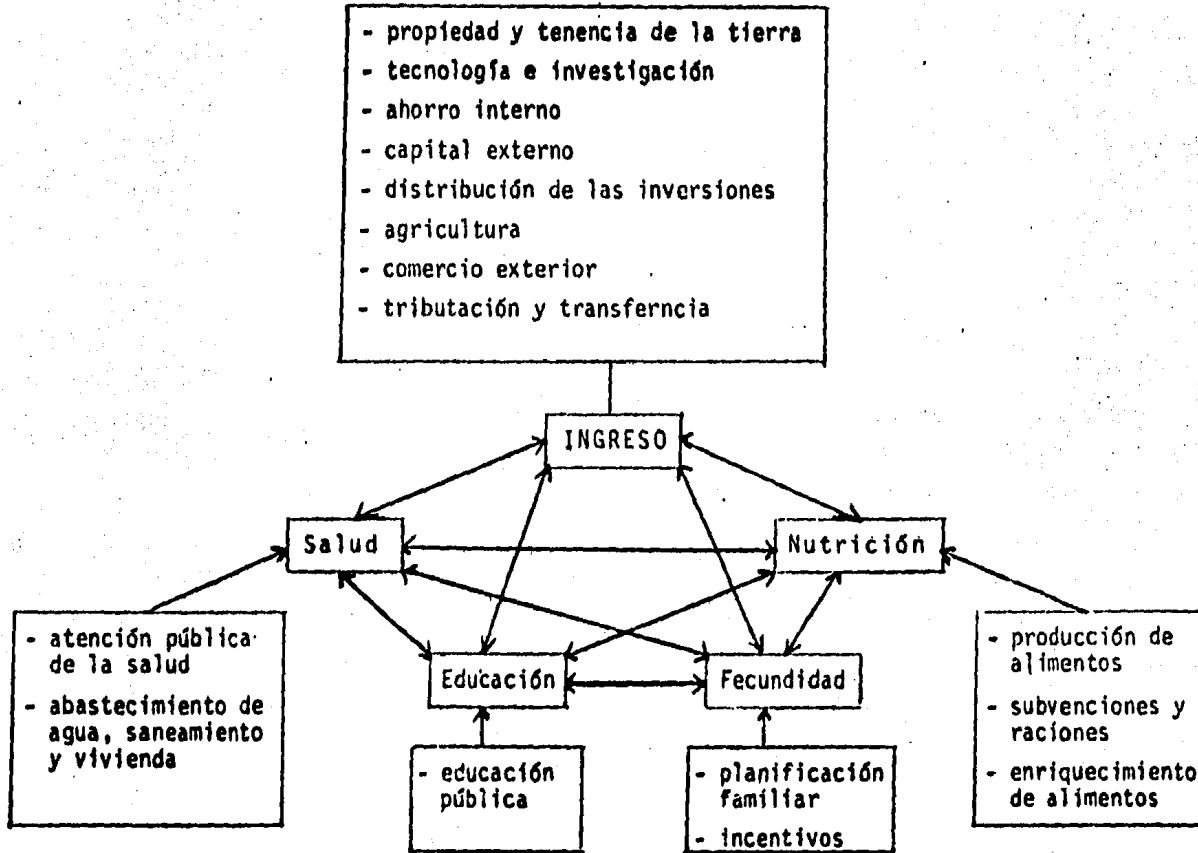
de planificación familiar en los cuales, además de la promoción y difusión de los métodos más comunes, se plantea el mejoramiento de las condiciones de acceso a los métodos contraceptivos (precios más bajos). Se sugiere, también, la aplicación de medidas coercitivas para el logro de una más baja tasa de crecimiento poblacional; por ejemplo, medidas impositivas que graven un exceso de hijos, la "esterilización compensada", legislaciones que regulen la edad matrimonial, etc.

De esta forma, el Banco Mundial plantea todo un conjunto de líneas de políticas y medidas específicas destinadas a incrementar el ingreso nacional, los ingresos per cápita y los ingresos de los pobres.

Para esquematizar las relaciones entre la pobreza y las políticas a aplicar utilizamos un diagrama realizado por la propia institución. En él (ver diagrama anexo) se observa que todas las acciones encaminadas a elevar la productividad y la producción de la economía en su conjunto, así como las destinadas específicamente a mejorar la productividad del pobre, a promover el "desarrollo humano", coadyuvan a eliminar la pobreza.

Sin embargo, el Banco afirma que además de las políticas destinadas a mejorar las condiciones de los grupos pobres hay otros elementos que influyen en la pobreza y en el desarrollo del factor humano, como son el clima, la religión, la cultura, las limitaciones administrativas, las condiciones políticas y la dotación de los recursos naturales.

## LAS POLÍTICAS Y LA POBREZA (8)



De las acciones o programas de "desarrollo humano" el Banco Mundial afirma que existen "...cuatro cuestiones claves que invariablemente influyen en la forma en que se organizan... y en su grado de eficacia":(9)

i) *Apoyo político.*- En la medida en que "...los pobres por lo general carecen de poder político (debido a que) a menudo están demasiado enfermos, faltos de instrucción, geográficamente dispersos y ocupados para participar activamente en política"(10), en que es posible que las "elites influyentes" se opongan si creen que se podría socavar su poder y posición con dichos programas, y que, aunque no exista oposición directa, por su magnitud y estructura estos programas entran en fuerte competencia política por obtener recursos tributarios que son de por sí limitados, es necesario buscar el apoyo político necesario para ponerlos exitosamente en marcha.

Para obtener este apoyo se propone: por un lado, optar por las acciones o programas que más fácilmente rebasen los obstáculos políticos como son los de salud y educación que benefician a los pobres, los cuales, a diferencia de, por ejemplo, políticas de reforma impositiva o de reforma agraria, conducen al "...aumento de la instrucción, la salud y la vitalidad de los pobres... (sin reducir) los niveles de otros grupos"(11); y por otro, promocionar las bondades de tales acciones, ya que "...prácticamente todos los países consideran también que los programas de desarrollo humano contribuyen a la unidad nacional. La educación universal, en particular, puede proporcionar a todos los ciudadanos un

legado intelectual común y contribuir a que se superen los efectos potencialmente divisivos del regionalismo, el tribalismo y las diferencias de raza, de casta y de clase social". (12)

ii) Recursos financieros.- Debido a que la escasez de fondos públicos es una limitación común para satisfacer las numerosas demandas que rivalizan por obtenerlos, el B.M. propone para aliviar las limitaciones financieras que afectan a los programas de desarrollo humano: aumentar los ingresos tributarios a través de una mayor progresividad y medidas para evitar la evasión y/o la consignación de "...ciertos impuestos a programas con fuerte atractivo ético o político..."(13); reasignar los ingresos disponibles trasladando fondos destinados a usos menos improductivos -vgr.: subvenciones a empresas públicas ineficientes- a los programas de desarrollo humano y/o reasignar recursos presupuestarios "...de proyectos menos urgentes (como los de hospitales y universidades urbanos, que sirven principalmente a grupos relativamente prósperos) hacia programas más básicos (como los de atención primaria de la salud y educación)"(14); mantener los costos bajos mediante la adopción de niveles modestos y la selección de tecnologías más eficientes; y, usar recursos distintos a los ingresos tributarios nacionales mediante la utilización de incentivos para que individuos, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales desempeñen una función importante en educación, salud, etc., y apoyen así la concentración de los recursos públicos en los servicios de los sectores pobres.

iii) *Capacidad administrativa e institucional.*- Ya que una administración eficaz "...depende de factores tales como la disponibilidad de recursos humanos de nivel medio, las actividades complementarias de los gobiernos locales y los organismos voluntarios, la receptividad de los beneficios a los servicios públicos y la persistencia de los esfuerzos"(15), es necesario mejorar la administración pública a través de: el fortalecimiento de la maquinaria estatal, mediante la creación de organismos de planificación eficientes, de reformas administrativas que pugnen por la eliminación de las ineficiencias y la capacitación de los cuadros burocráticos; y, la elección de estrategias administrativas apropiadas, lo que implica pugnar por el "equilibrio" entre las diversas instituciones que intervienen o pueden intervenir en estos programas para el logro de su eficacia. Se mencionan entre éstas: las burocracias nacionales, empresas (públicas y privadas), los organismos voluntarios, gobiernos locales y las organizaciones de presuntos beneficiarios; de ellas se destaca que "...las organizaciones de los presuntos beneficiarios no se consideran organismos administrativos, pero pueden desempeñar una función valiosa... (al ser) ..., en principio, responsables ante sus miembros y pueden reflejar los intereses de éstos. Además, son capaces de lograr la participación de sus miembros como ningún otro organismo burocrático..."(16), es decir, es importante pugnar por la participación de los pobres en forma organizada, institucional.

iv) *Demanda.*-En ocasiones los pobres no utilizan los servi

cios públicos aunque estén disponibles. Para evitar que ésto suceda el Banco propone: cambios en las formas de prestar los servicios para que se ajusten a los tiempos y necesidades de los grupos pobres; reducción de los costos para los usuarios a través de los subsidios o gratuidad de ciertos elementos; suministro de información vía el sistema educativo, los medios masivos, campañas informativas, etc.; aplicación de medidas coercitivas que varían en grado según los valores culturales y políticos de cada país, entre otras medidas.

Atender a las cuatro cuestiones anteriores para poner en marcha las acciones de desarrollo humano conduciría a una mayor efectividad en el alivio de la pobreza.

Sin embargo, y para terminar, el Banco afirma en 1980 que.. *"...cuando sea necesario adoptar medidas de austeridad (como sucederá en varios países durante los próximos años), deberá prestarse atención a la necesidad de invertir en el desarrollo humano de la generación siguiente..."*(17).

## NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAP. 3:

## 3.1

- (1) Informes Rockefeller -1969- y Paterson -1970- a petición del Presidente Nixon, y el informe Prebisch -1970- formulado a petición del Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2) SEDDON, D.: "The Basic Needs Strategy in Theory and Practice: An Utopian Response to World Crisis", School of Development Studies, University of East Anglia, Ponencia presentada en el 10º Congreso Internacional de Sociología en México, D.F., Agosto, 1982, mimeo. pp. 7-8.
- (3) Ver H. Jaguaribe: "Implicaciones políticas del desarrollo latinoamericano" en Política Económica en Centro y Periferia, Selección de C.F. Díaz Alejandro, S. Teitel y V. Tokman, El Trimestre Económico, Lecturas Núm. 16, FCE, México, 1976.
- (4) LICHTENSZTEJN y BAER: op. cit. p. 48.
- (5) El interés o preocupación por la pobreza y las necesidades básicas se plasma en diversos documentos, entre los cuales se encuentran:
  - "Attack on Mass Poverty and Unemployment", Comité de Planificación del Desarrollo, Naciones Unidas. Documento presentado al VII Período de Sesiones del



Comité de Planificación, Ginebra, 1972.

- *Discurso de R. McNamara, Presidente del Banco Mundial, en la Asamblea de Gobernadores del FMI, Nairobi, Kenia, 1973.*
- *Redistribution with Growth*, de H. Chenery, et. al., Oxford University Press, Londres, 1974. (traducción al español en Tecnos, Madrid, 1976).
- *The Assault on World Poverty. Problems of Rural Development, Education and Health*, Banco Mundial y John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1975.
- "The Poor in Asian Development. An ILO Programme". OIT, Informe del Director General a la Octava Conferencia Regional Asiática, Colombo, Sri Lanka, 1975.
- "¿Qué hacer?: Otro desarrollo", Informe Hammar skjöld, en *Development Dialogue*. Fundación Dag Hammar skjöld, Uppsala, Suecia, 1975.
- "Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema Mundial". OIT. Memoria del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1976.
- "La Pobreza en América Latina: Concepto, descripción y políticas tendientes a su erradicación". ILPES, Santiago de Chile, 1976.

- "Towards a Theory of Rural Development", en *Development Dialogue*. Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala, Suecia, 1975.
- "¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano, International Development Research Centre, Bogotá, Colombia, 1978.

(6) HAQ, Mahbub ul: "*Crisis in Development Strategies*", World Development, 1973. Citado por Seddon, op. cit. pp. 8-9.

(7) Idem.

(8) Los resultados de estas investigaciones están expresados en el informe: "Empleo, Crecimiento y Necesidades Básicas", presentado en la Conferencia Mundial del Empleo realizada en Ginebra en 1976. En este Informe se afirma que "hoy, a pesar de los inmensos esfuerzos que han sido hechos, a niveles nacional e internacional, una proporción significativa de la humanidad continúa viviendo una existencia en las más abyectas condiciones de privación material. Más de 700 millones de personas viven en aguda pobreza y son indigentes. Se estimó que al menos 460 millones de personas sufren de un grado severo de malnutrición proteica-energética aún antes de la reciente crisis alimentaria. Veintenas de millones sufren de enfermedades debilitantes de varios tipos y carecen de acceso a los servicios médicos más básicos... El número de adultos analfabetos ha sido estimado haber

crecido de 700 millones en 1960 a 760 millones en 1970. El trágico derruche de recursos humanos en el Tercer Mundo está representado por cerca de 300 millones de personas desempleadas o subempleadas a mediados de los setentas". Citado por Seddon, *Op. cit.* p. 11.

- (9) Entre las investigaciones y planteamientos sobre la pobreza destacan: Chenery, H., et al. Redistribución con Crecimiento, Madrid, Tecnos, 1976; Los Informes sobre el Desarrollo Mundial, varios números, editados por el mismo Banco. Además se han realizado diversas investigaciones de carácter sectorial y específico sobre aspectos de nutrición, educación, población, etc. para regiones y países diversos.

### 3.2

- (1) BANCO MUNDIAL: Informe sobre desarrollo mundial, 1980. *op. cit.* p. 39
- (2) CHENERY, H. et al: Redistribución con Crecimiento. Ed. Tecnos, Madrid, 1976, p. 36.
- (3) *Idem.*
- (4) *Ibid.* p. 39
- (5) *Ibid.* p. 44
- (6) *Ibid.* p. 43

- (7) KUZNETS, S: "Economic growth and income inequality", American Economic Review, vol. 65, 1955.
- (8) Al mencionar las etapas de crecimiento parece hacerse referencia al planteamiento realizado por W.W. Rostow (Las etapas del crecimiento, un manifiesto no comunista), durante la década de los cincuenta, y el cual sostiene que el desarrollo de las sociedades, en términos históricos, se produce por etapas.

El planteamiento hace referencia a cinco etapas:

- a) La "sociedad tradicional", etapa en la cual la estructura de producción se encuentra limitada por la existencia de técnicas y actitudes atrasadas y en la que hay un límite al crecimiento del ingreso o producto per cápita determinado por las condiciones tecnológicas y científicas. Las sociedades en esta etapa están caracterizadas por un amplio sector agrícola.
- b) La etapa de las "condiciones previas para el impulso inicial", en la que el avance tecnológico empieza a transformar la estructura económica. Rostow afirma que en esta etapa se conforma el Estado Nacional, el cual es condición necesaria para la siguiente etapa.
- c) El "impulso inicial" es la etapa en la que se sientan las bases para un crecimiento sostenido o permanente: el progreso tecnológico se difunde a todos

los sectores. "En el caso más general, el "impulso inicial" tuvo que esperar la formación de capital fijo y una oleada de desarrollo tecnológico en la agricultura y en la industria, así como la aparición en el poder de un grupo preparado para considerar la modernización de la economía como asunto trascendental y de gran categoría política".

Durante el impulso inicial nuevas industrias se expanden con rapidez produciendo utilidades, de las cuales una gran proporción se reinvierte en nuevas plantas; y estas nuevas industrias estimulan, a su vez, a través de la necesidad cada vez mayor de obreros fabriles, de servicios en su ayuda y de más productos manufacturados, una mayor expansión en zonas urbanas y en otras plantas industriales modernas.

El proceso total de expansión del sector moderno produce un incremento del ingreso de los que realizan ahorros en gran proporción y los ponen a disposición de los encargados de activar ese sector. Se multiplica esta nueva clase de empresarios y orienta las grandes corrientes de inversión hacia el sector privado. (pág. 30 en edición del FCE).

- d) La cuarta etapa es la denominada de "marcha a la madurez". En ésta se pueden desplazar aquellas industrias en las que se sentó el impulso inicial, por otras de técnicas y procesos más modernos.

e) Como quinta etapa se menciona la llamada "era del alto consumo en masa", en la cual la producción se sustenta en los sectores de bienes de consumo duradero, aparece el Estado benefactor y se realizan grandes gastos en los servicios públicos de bienestar y seguridad sociales.

- (9) El concepto de "capital humano" es establecido por Irving Fisher (*The Nature of Capital and Income*, 1906) como componente de un concepto amplio de "capital". Para este autor, el "capital" comprende todas las fuentes de flujos de ingreso, entre los que se encuentran no sólo las formas tangibles (recursos naturales, bienes y mercancías de producción y de consumo) sino también sus formas humanas como las "capacidades heredadas" o "adquiridas" de los productores y consumidores.

Por "capacidades heredadas" se entienden todas aquellas capacidades que son dadas por la naturaleza (genéticas) en tanto que las "adquiridas" comprenden todas aquellas que se obtienen mediante actividades informales (como el aprendizaje en el hogar y las experiencias informales de una comunidad) y organizadas (como la escolarización, el adiestramiento en el trabajo, la asistencia médica, etc.) Para el análisis económico son estas últimas capacidades las relevantes, ya que su formación y su mantenimiento son análogos a la formación y mantenimiento del "capital material reproducible", es decir, son producto de la inversión y están sujetas a depreciación y obsolescencia y, por tanto, también su distribu-

ción y nivel pueden ser alterados de forma esencial a través del tiempo.

Varios autores han desarrollado este enfoque sobre el capital, en especial sobre "capital humano" y específicamente respecto a las inversiones en educación. Entre ellos se encuentran Gary S. Becker, Milton Friedman y Simon Kuznets, Fritz-Machlup, Jacob Mineer y Theodore S. Schultz. Para una breve reseña sobre el tema se puede consultar la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Ed. Aguilar, Madrid, 1974, vol. 2, pp. 154-161.

- (10) AHLWALIA, M.S. y CHENERY, H: "El marco económico" en Redistribución..., op. cit. p. 71. Con "acceso" se hace referencia a la posibilidad de obtención o uso de algunos o todos los "activos productivos" mencionados más la disponibilidad y uso de infraestructura y servicios públicos.
- (11) BANCO MUNDIAL: Informe sobre..., op. cit. p. 42
- (12) Ibid. p. 41
- (13) BELL, C.L.: "El marco de referencia político" en Redistribución... op. cit. p. 82
- (14) BANCO MUNDIAL: Informe..., op. cit. p. 41
- (15) AHLWALIA y CHENERY: "El marco económico"...op. cit. p. 72

- (16) BANCO MUNDIAL: *op. cit.* p. 100
- (17) *Idem*
- (18) AHLUWALIA, M.S.: "Desigualdad de los ingresos: algunas dimensiones del problema" en *Redistribución... op. cit.* p. 51
- (19) *Ibid.* pp. 49-50
- (20) AHLUWALIA y CHENERY: "Un modelo de distribución y crecimiento" en *Redistribución... op. cit.* p. 270.
- (21) AHLUWALIA, M.S.: "La esfera de la política económica en Redistribución... *op. cit.* p. 115. En referencia al "capital humano" y su relación con los ingresos, el autor afirma en nota de pie de página: "La similitud no deberla, sin embargo, oscurecer la diferencia entre activos físicos y el capital humano. La desigualdad debida a la concentración de activos físicos está perpetuada por los patrones hereditarios, mientras que la desigualdad debida a la concentración del capital humano no lo está tanto".
- (22) AHLUWALIA, M.S.: "Desigualdad de los ingresos..." *op. cit.* p. 51
- (23) *Ibid* p. 53
- (24) BANCO MUNDIAL: Informe... *op. cit.* p. 52



- (25) *Idem*
- (26) *Ibid* p. 80
- (27) *Ibid* p. 67
- (28) *Idem*
- (29) *Ibid* p. 56
- (30) *Ibid* p. 58
- (31) *Ibid* p. 84
- (32) *Ibid* p. 80
- (33) *Ibid* p. 72
- (34) *Ibid* p. 74
- (35) *Ibid* p. 63

### 3.3.

- (1) BANCO MUNDIAL: *World Development Report, 1979, op. cit.*  
p. 61
- (2) BANCO MUNDIAL: *Informe Sobre el Desarrollo Mundial, 1981,*

*op. cit.* p. 115.

(3) *Idem*

(4) Ver *Lichtensztein y Baer: op. cit.*

(5) CHENERY, H. et. al.: Redistribución...*op. cit.* p. 67

(6) Ver Informe Sobre el Desarrollo Mundial, 1979 *op. cit.*

(7) Ver Informe Sobre Desarrollo Mundial, 1980 *op. cit.*

(8) Banco Mundial: Informe Sobre..., 1980. *op. cit.* p. 84

(9) *Ibid.* p. 86

(10) *Idem*

(11) *Idem*

(12) *Ibid* p. 87

(13) *Ibid* p. 89

(14) *Idem*

(15) *Ibid.* p. 92

(16) *Ibid* p. 94

(17) *Ibid.* p. 99

## CAPITULO IV

A MANERA DE CONCLUSION:

ALGUNOS ELEMENTOS CRITICOS Y LINEAMIENTOS

GENERALES DE UNA PROPUESTA ALTERNATIVA

#### 4. A MANERA DE CONCLUSION: ALGUNOS ELEMENTOS CRITICOS Y LINEAMIENTOS GENERALES DE UNA PROPUESTA ALTERNATIVA.

Es objetivo de este apartado señalar algunas limitaciones, tanto conceptuales como de alcance estratégico, sobre las propuestas que el B.M. hace en su afán de combatir la pobreza. Las observaciones que se señalan no siguen un estricto orden metodológico, pero sí ayudan a crear una idea de las insuficiencias de ese planteamiento.

1) Normalmente el concepto de pobreza carece de una inserción precisa en los distintos cuerpos teóricos del funcionamiento económico. Menos aún existen definiciones precisas y apreciaciones acabadas de su contenido. Sin embargo, en las visiones de corte ortodoxo normalmente aparecen con un alto contenido de normatividad, es decir, se habla de normas que establecen cuáles son los niveles adecuados de satisfacción que permiten discriminar entre quiénes son considerados pobres y quiénes no lo son en una situación histórica concreta de la evolución social. Estos esquemas normativos se encuentran íntimamente vinculados a juicios de valor de orden social, moral y público, lo que implica -por necesidad- una concepción sobre lo que "debe ser" o, si se quiere, una forma específica de cómo debe organizarse la sociedad y su economía.

2) Si nos atenemos a su relación con el orden social vigente es posible percibir la amplia aceptación que el enfoque del Banco Mundial tiene en el status quo. El conjunto de

sus prescripciones de política no consideran la necesidad de afectar las relaciones de propiedad y, por tanto, de poder imperantes. En este sentido, su enfoque sobre la pobreza no es mucho más que una limitada política de pobreza, compuesta de paliativos afines con cualquier orden político y estilo de desarrollo. Lo anterior revela el sentido ahistórico y asocial de las propuestas del B.M.: El neoclasicismo... *"al rechazar la historia como proceso dotado de su propia lógica interna, capta apenas las manifestaciones externas de su movimiento, se alimenta solamente de la historia ideográfica"* (1).

3) El enfoque del B.M. intenta aportar soluciones sólo al problema de la pobreza masiva, vista como una situación anómala que debe erradicarse del cuerpo social; secundariamente se preocupa por el crecimiento de la población y la distribución del ingreso, y si fundamentalmente por el crecimiento del producto y la productividad. El amplio espectro -que hemos reseñado- de problemas que van desde la alimentación, los recursos naturales renovables y no renovables, el balance ecológico, la democracia, la dependencia, no son elementos explicativos al interior de su enfoque.

4) Los planteamientos convencionales acerca del problema de la pobreza tienen el carácter de una erradicación o extirpación que debe realizarse sin postergar ni reducir el crecimiento, ni alterar fundamentalmente los rasgos estructurales de la economía y el poder y, más en general, la dinámica del estilo de desarrollo vigente. La pobreza se torna así un problema autocontenido y marginal, sin proyecciones sobre

otros ámbitos estructurales y procesos sociales más amplios. De ahí que la mayoría de sus propuestas consideren a la pobreza como un "resultado de" y su combate explícito sea a través de políticas asistenciales, paternalistas, con una canalización de acciones de arriba hacia abajo para superar el umbral de la pobreza, y los afectados deban incorporarse a éstas porque son la mejor opción.

5) El conjunto de proposiciones teóricas en que se sustenta esta visión plantea que la acción benévola de la mano invisible y de las fuerzas del mercado activarán un sano reparto de productividad y acceso al producto social y, con ello, se mitigarán las carencias principales de los pobres hasta que puedan superar las llamadas brechas de pobreza, en la inteligencia de que los pobres finalmente se integrarán en la benefactoria dinámica capitalista. Para enfoques sobre la pobreza como el del Banco Mundial "*...el progreso tecnológico mantendrá una progresión constante, fomentando la prosperidad y acabando con los restos de la sociedad preindustrial. La pobreza -resabio del pasado- terminará cediendo ante el avance de la modernización y la abundancia. Ante la observación de que el progreso tecnológico reduce la mano de obra necesaria por unidad de producto, se aduce que la producción crece constantemente al igual que las necesidades, dando lugar a la aparición de nuevos bienes y nuevas industrias y, por tanto, a nuevos puestos de trabajo, que abren nuevas oportunidades ocupacionales para los desempleados por el avance tecnológico...* Además, la pobreza estará concentrada en aquellas zonas donde el proceso de industrialización ha sido débil. En consecuencia, su erradi

cación se lograría enfatizando las políticas de crecimiento económico".(2)

Enfoques como el que aquí analizamos han afrontado el problema de la pobreza "...porque aún cuando sostiene que, en el largo plazo, el crecimiento económico conducirá a su erradicación definitiva, en el corto plazo hay grupos que la sufren, debiendo atenderse los tanto por razones éticas y humanitarias, que derivan de la caridad y la asistencia, como por razones sociopolíticas, ya que los grupos pobres son percibidos como un peligro que hace temer por la sobrevivencia del "estilo de vida" imperante y, finalmente, por que constituyen una m&eacutela que puede perjudicar el prestigio del modelo".(3) Inclusive en la pasada década, a la luz de las elevadas tasas de crecimiento de la economía latinoamericana, se pensó que en el margen sería posible reunir los recursos necesarios para aliviar la pobreza, sin sacrificios excesivos e intolerables para las capas de altos ingresos. Esto en la idea de que la erradicación de la pobreza es ampliamente compatible con la continuidad de un estilo de desarrollo concentrador y altamente excluyente.

6) Los esquemas valorativos conservadores tienden a establecer normas de pobreza lo suficientemente laxas como para minimizar la presión sobre los recursos globales y las transformaciones sociales necesarias para eliminarla. En este sentido, sacan partido de la imprecisión teórica actual del concepto de pobreza para mantenerlo como agregado estadístico cuya existencia se percibe como acumulación de los efectos de imperfecciones en el funcionamiento de un sistema

socio-económico y de un estilo de desarrollo que consideran como básicamente satisfactorio.

Para tales concepciones no es la desigualdad general en el disfrute de los bienes sociales la que resulta normativamente indeseable, sino sus consecuencias más extremas en términos de privación material; por lo tanto, serían sólo estas últimas las que requieren de políticas específicas.

7) Una crítica que puede hacerse al enfoque del Banco Mundial es su pobreza teórica. En realidad, enfoques como el que se analiza no necesitan fundamento teórico alguno ya que aparecen nada más como caridad institucionalizada, basada en justificaciones tales como su operatividad frente a la meta abstracta de reducción de la desigualdad.

La ausencia de una teoría estricta de la pobreza tiene una causa clara: el crecimiento inequitativo, estimado indeseable, es conceptualizado en la base o cimiento de la teoría neoclásica del crecimiento. En este contexto, la condena a la pobreza puede conducir a las siguientes posiciones:

i) Si el crecimiento no alivia la pobreza es, simplemente, porque éste no ha sido lo suficientemente rápido o porque la creciente desigualdad es el costo necesario de las etapas iniciales del crecimiento económico. Esto implicaría que el crecimiento debe ser sistemáticamente acelerado.

Esta posición es asumida por los defensores de la hipótesis de divergencia-convergencia (o "U" de Kuznets), de acuerdo con la cuál una ley inescapable del crecimiento económico es que la desigualdad relativa de ingresos aumenta durante las etapas iniciales del crecimiento antes de empezar a de



crecer en etapas posteriores de industrialización. Esta ley implica que una mayor equidad es solamente una materia de paciencia, que medidas redistributivas únicamente podrían hacer más lento el crecimiento y que el mejor camino para ayudar al pobre es crecer lo más rápido posible.

ii) La otra condena lógica a la pobreza, en el contexto de la teoría neoclásica, deriva de la explicación de la existencia de "distorsiones" que obstruyen la libre operación de los mercados y la relocalización eficiente de factores. Su principal implicación es la necesidad de eliminar las intervenciones económicas gubernamentales y atender a la restauración de la libre competencia.

8) Sin embargo, la idea de lo asocial y ahistórico sólo se maneja al nivel de la apariencia. En el discurso de R. McNamara en Nairobi (4) se advierte sobre la posibilidad de una revolución social en los siguientes términos: *"El problema real reside en [saber] si una dilación indefinida será políticamente prudente. Una situación cada vez más inequitativa habrá de plantear una creciente amenaza a la estabilidad política. Si, en último término, los gobiernos fracasaren en dicho esfuerzo [en procura de soluciones viables al enorme problema de la pobreza absoluta], temo en tal caso que de muy poco valdrán sus éxitos en otros campos"*.

A la luz de los resultados actuales daría la impresión de que los asaltados por la pobreza fueron otros. La propuesta del Banco Mundial considera, principalmente, la situación de pobreza como fuente de amenaza para el status quo y, de

ahí, su preocupación para combatirla. En su enfoque considera como constante la estructura sociopolítica, cuando la aceleración histórica alcanza ritmos insospechados e inéditos.

9) A riesgo de ser reiterativos, es importante insistir que la propuesta del Banco Mundial se reduce, en sustancia, al incremento de la productividad de los pobres rurales y los marginados urbanos para mejorar su ingreso. Así lo expresa el propio McNamara: "...el problema básico de la pobreza y el crecimiento en el mundo en desarrollo puede expresarse de manera muy simple. El crecimiento no está alcanzando a los pobres de modo equitativo, ni éstos están contribuyendo en forma significativa al crecimiento. En consecuencia, es necesario reestructurar las estrategias del desarrollo a fin de ayudar a que los pobres logren una mayor productividad". (5)

Es evidente, entonces, que se trata de una propuesta centrada en un problema específico y con una solución de alcances bien limitados: reducir el dualismo estructural y la marginalidad social por la vía principal de elevar la productividad de los pobres. Esto apoyado con políticas poblacionales y de educación que resuelvan el problema demográfico.

10) La solución planteada por el Banco se trata de una típica solución conservadora y tecnocrática, porque todo depende de la conformidad gubernamental y se basa en parámetros histórico-estructurales que no cambian, sino que por el contrario se trata de preservar como relevante objetivo final, ya que la pobreza, vista en los términos de McNamara, signi-

fica una preocupación por la amenaza de cambio del sistema de dominación. Por tanto, el presupuesto fundamental de los planteos sobre la pobreza es la necesidad de asegurar la continuidad del sistema social, y esto se presenta no sólo como una posibilidad factible sino también como una condición histórica necesaria para la sobrevivencia de la presente civilización industrial y del capitalismo. En este caso la revolución social es la amenaza temida que se lucha por evitar. El enfoque de la pobreza tiene muy poco que ver con este plano, de hecho nada, más bien tiene una connotación gatopardiana pues apunta en una dirección distinta: cambiar todo para que nada cambie. Es una estrategia política de paliativos de carácter inmediatista, sólo para seguir adelante y conservar el presente status quo.

11) Situados en este nivel de la crítica no es posible sus- traerse a la tentación de expresar algunos lineamientos ge- nerales sobre *"otra concepción en el problema de la pobreza"*. En una visión alternativa no es posible, de entrada, al ape- go irrestricto al *"orden social"*. Una visión alternativa debe sugerir propuestas de organización y reorganización to- tal y parcial del orden social interno e internacional.

12) En contraposición a la visión mínima del Banco Mundial, una visión alternativa debe apuntar a un espectro más amplio de problemas que cruzan desde las relaciones de poder hasta los problemas ecológicos y ambientales, en una perspectiva multidimensional que constituya un complejo interrelaciona- do y mutuamente dependiente; que ponga en el centro de la estrategia el problema de lo Social, y de manera más especí

fica el de la satisfacción de las necesidades que se definan como básicas, y solucionar el problema de la pobreza como consecuencia de una reorganización profunda de la sociedad y su economía. En el enfoque del Banco Mundial la erradicación de la pobreza se encuentra al final del cambio, como resultado de la estrategia. En una visión distinta la satisfacción de las necesidades básicas debe constituirse, desde el inicio, en el eje de la estrategia, en la que la situación de pobreza extrema esté en principio excluida como posibilidad creciente y permanente.

13) Una visión alternativa que busque resolver el problema de la pobreza es incompatible con el modelo de crecimiento actual que es, en esencia, excluyente, y, por lo contrario, tiene correspondencia con otro estilo de desarrollo, es decir, con objetivos distintos tanto en la economía (empleo, distribución del ingreso, estructura de la producción y de la demanda de bienes), como en la sociedad y en la política (sociedad más abierta, pluralista, democrática, participante); cualquier modificación que se piense para la satisfacción de las necesidades básicas requiere una modificación estructural, aunque sea gradual, del estilo vigente de capitalismo latinoamericano.

14) Los requisitos internos de una estrategia distinta requieren un conjunto de políticas de crecimiento centradas en el esfuerzo nacional y la expansión del mercado interno; en la distribución del ingreso y la reestructuración del modo de producción (tecnología y empleo) y de la combinación de la oferta de productos. Nada de lo anterior constituiría

un progreso social efectivo si no se funda en un orden democrático con amplia participación política con características endógenas, es decir, que surja del corazón de cada sociedad. Ya que el desarrollo no es un proceso lineal, no es posible que exista un modelo universal y sólo la pluralidad de modelos de desarrollo puede dar respuesta a la especificidad de cada situación nacional.

15) Es fundamental proponerse un proceso de modernización que tenga como objetivos centrales la armonización e integración de los sectores económicos modernos y tradicionales. En tanto la dinámica del crecimiento se proyecte hacia el exterior y los beneficios del crecimiento se concentren en islas de privilegio y minorías sociales no habrá probabilidad para una estrategia alternativa. Es importante que cada sociedad se base primariamente en su propia fuerza y en sus propios recursos, en términos de las potencialidades nacionales.

16) Es importante pensar en una nueva sociedad rural, y también industrial, haciendo hincapié en la concentración de esfuerzos en el sector rural donde se localizan los más pobres y desprotegidos, sin dejar de considerar el empobrecimiento de las masas urbanas. Es importante considerar las "transformaciones constitucionales" que incluyan las relaciones sociales, las actividades económicas y sus distribución espacial, así como las necesarias en la estructura del poder como elemento fundamental de participación en la toma de decisiones por parte de los afectados, desde las comunidades rurales y urbanas hasta los grupos que de alguna mane

ra han tenido participación política importante.

17) Las coordinadas entre el proceso de transnacionalización y los espacios nacionales es otro elemento esencial en la configuración de un enfoque alternativo. En las actuales condiciones se hace cada vez más importante la exigencia de un orden internacional específico que considere las necesidades esenciales de las poblaciones nacionales como un objetivo central. Un cambio histórico hacia una sociedad democrática y abierta y un orden económico más equitativo tendría que ser un elemento previo para crear las condiciones básicas propicias para la promoción de un enfoque alternativo.

18) Por último, es importante comentar sobre la viabilidad política de una estrategia alternativa. Para que ésta sea efectiva habría que desechar de entrada los esquemas paternalistas de arriba hacia abajo (típicos del Banco Mundial), donde el gobierno lo resuelve todo. La participación de los grupos interesados debe ser imperativo y urgente en las esferas de la producción y la distribución, como un requisito importante que logre ampliar la participación popular, que pueda resultar, en esencia, en un avance no coyuntural ni aleatorio sino paulatino y permanente en los distintos frentes: alimentación, empleo, ingresos, educación, participación comunitaria y democracia. Lo anterior requiere de frentes políticos amplios, populares y nacionales, que participen en las decisiones estatales, al mismo tiempo que orienten y fortalezcan la puesta en marcha de esta estrategia. Sin lugar a dudas el problema más serio es el del control del aparato de Estado por una parte de la sociedad ci-

vil ampliamente participativa y organizada. Esto nos lleva inmediata y directamente a uno de los problemas cruciales de la América Latina de hoy: la democracia.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAP. 4:

- (1) LESSA, Carlos: "Política Económica: ¿Ciencia o Ideología?", 2a. Parte, Revista de la CEPAL, Agosto de 1979, p. 128.
- (2) FRANCO, Rolando: "Desarrollo, pobreza y necesidades básicas" en Boletín de Planificación núm. 12, ILPES, Santiago de Chile, Junio, 1981, p. 86
- (3) Idem.
- (4) MCNAMARA, R.: "The Nairobi Speech", citado por J. Graciarena en "La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano", Revista de la CEPAL, Agosto, 1979.
- (5) MCNAMARA, R.: Prefacio de *The Assault on World Poverty*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1975. Citado por J. Graciarena en "La Estrategia..." *op. cit.* p. 44



## BIBLIOGRAFIA GENERAL.

- AGLIETTA, M.: "Crisis y transformaciones sociales" en Investigación Económica, vol. XLII, No. 163, ene-mzo., 1983. F.E./UNAM.
- ALEJO, F.J.: "Crecimiento, estabilidad y distribución: los tres grandes problemas del desarrollo. El caso de México" en El Trimestre Económico, vol. LI (1), No. 201, ene-mzo., 1984 FCE, México.
- ARRIOLA, S.: "El papel de las instituciones internacionales: El Diálogo Norte-Sur y la estrategia de los países industrializados", Mimeo. CECADE/SPP, 1980, México.
- ALTIMIR, O.: "La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos". en Revista de la CEPAL, No. 13. Naciones Unidas, Santiago de Chile, abril de 1981.
- CALZADA, F. y GUTIERREZ, A.: "La crisis mundial capitalista y el Fondo Monetario Internacional". Tesis profesional. Fac. de Economía, UNAM, México 1981.
- CARDOSO, F.H.: "Las políticas sociales en la década de los años ochenta. ¿Nuevas opciones?" en El Trimestre Económico, vol. L (1), No. 197, ene-mzo., 1983, FCE, México.

- CHENERY, H. et al.: Redistribución con crecimiento, ed. Tecnos, Madrid, 1976.
- DI FILIPPO, A.: Desarrollo y desigualdad social en América Latina, Lecturas 44, FCE, México, 1981.
- ESTEVEZ V., J.: "Los pobres y la supervivencia del orden trasnacional. El debate sobre el NOEI y las propuestas McNamara y Brant", en Investigación Económica, vol. XL, No. 156, abr-jun., 1981 FE/UNAM, México.
- ESTEVEZ V., J.: "La réplica de los países desarrollados al Nuevo Orden Económico Internacional. El caso del Informe Brant" en Economía de América Latina, Núm. 5, 2º Sem. de 1980. CIDE, México.
- FAJNZYLBER, F.: " Sobre la reestructuración del capitalismo y sus repercusiones en América Latina" en El Trimestre Económico, No. 184. oct-dic., 1979, FCE, México.
- FRANCO R.: "Desarrollo, pobreza y necesidades básicas". en Boletín de Planificación, No. 12 ILPES, Junio 1981, Santiago de Chile.
- FURTADO, C.: El subdesarrollo Latino Americano, Lecturas 45, FCE, México, 1981.
- FURTADO, C.: La economía Latinoamericana: Formación Histórica y Problemas Contemporáneos, Siglo XXI Eds., México, 1980.

- GRACIARENA, J.: "La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano", en Revista de la CEPAL, agosto 1979, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- GONZALEZ CASANOVA, P. y FLORESCANO, E.: (Coordinadores): México, Hoy, Siglo XXI, Eds., México, 1979. p. 24.
- GREEN, R.: Estado y Banca Transnacional, CEESTEM/Nueva Imagen, México, 1981.
- JAGUARIBE, H.: "Implicaciones políticas del desarrollo latinoamericano" en Política Económica en Centro y Periferia, selección de C.F. Díaz Alejandro, S. Teitel y V. Tokman, Lecturas 16, FCE, México 1976.
- Lessa, C.: "Política Económica: ¿Ciencia o Ideología?", segunda parte, Revista de la CEPAL, agosto 1979, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- LICHTENSZTEJN, S. y BAER, M.: Políticas Globales del Capitalismo: El Banco Mundial, Ensayos del CIDE No. 4, CIDE, México, 1982.
- LICHTENSZTEJN, S.: "América Latina en la dinámica de la crisis financiera Internacional" en Economía de América Latina No. 10, CIDE, 1er. sem., 1983.
- MANDEL, E.: El Capitalismo Tardío, Ed. Era, México, 1972.

- MANDEL, E.: La Crisis 1974 - 1980, Serie Popular Era/75, México 1980.
- MUNDIAL, BANCO: Informe sobre desarrollo mundial, correspondiente a los años 1978, 1979, 1980, 1981. Banco Mundial, Washington, D.C.
- NERFIN, MARC (comp): Hacia otro desarrollo: enfoques y estrategias, Siglo XXI edit., México, 1978.
- NIVEAU, M.: Historia de los hechos económicos contemporáneos, Ed. Ariel Barcelona, 1981.
- PINTO, A. y DIFILIPPO, A.: "Desarrollo y pobreza en América Latina. Un enfoque histórico-estructural" en El Trimestre Económico, vol. XLV (3) No. 183, FCE, México.
- QUIJANO, J.M.: México: Estado y Banca Privada, Ensayos No. 3, CIDE, México, 1981.
- SALAMA, P.: "El Imperialismo y la Articulación de los Estados Nación en América Latina" en Crítica de la Economía Política, Núm. 2, ed. El Caballito, México, 1977.
- SEDDON, D.: "The Basic Needs Strategy in Theory and Practice: And utopian response to world crisis", School of Development Studies, University of East Anglia, Ponencia presentada al 10° Congreso Internacional de Sociología, México, agosto 1982, Mimeo.

- SOLIMANO, G. y CHAPIN, G.: "Efectos del desarrollo socioeconómico y el cambio ecológico sobre la salud y la nutrición en la América Latina" en Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina, Selecc. de O. Sunkel y N. Gligo, Lecturas 36\*\*, FCE, México, 1981.
- SUNKEL, O. y GLIGO, N. (selecc) "Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina" Lecturas 36\*\*, FCE, México, 1981.
- TOMASSINI, L.: "Las negociaciones Norte-Sur y el cambio de las relaciones internacionales de los países en desarrollo" en El Trimestre Económico, vol XLIX (1) No. 193, ene-mzo., 1982, FCE, México.
- TAVARES M. C. y TEIXEIRA, A.: "La Internacionalización del Capital y las Transnacionales en la Industria Brasileña" en Revista de la CEPAL, No. 14, Naciones Unidas, Santiago de Chile, agosto, 1981.