

Boletín Económico de América Latina

Vol. VI, No. 1

Santiago de Chile, marzo de 1961

	Página
1. El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria, por Raúl Prebisch	1
2. Las relaciones entre las instituciones sociales y las económicas. Un modelo teórico para América Latina, por J. Medina Echavarría	27
3. La política económica y el sistema de precios, por T. Balogh	41
4. Informe del grupo de trabajo sobre los aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina	55



NACIONES UNIDAS



Publicación de la

Secretaría Ejecutiva de la

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Vol. VI, Nº. 1, marzo de 1961

EL FALSO DILEMA ENTRE DESARROLLO ECONOMICO Y ESTABILIDAD MONETARIA

por Raúl Prebisch

I. INTRODUCCION Y SINTESIS

1. LA INFLACION Y LA ORTODOXIA MONETARIA

Se nos atribuye frecuentemente a los economistas de la CEPAL cierta proclividad hacia la inflación, impulsados por la creencia de ser inevitable este fenómeno en el desarrollo económico latinoamericano. Nada más ajeno a nuestra forma de pensar. Acaso haya contribuido a esta errónea interpretación que este problema no se haya examinado hasta hoy en forma sistemática en nuestros estudios. Este esfuerzo se está realizando ahora y, mientras se aproxima a su terminación, he juzgado conveniente aprovechar la oportunidad que me brinda la Sexta Reunión de Bancos Centrales¹ para exponer algunas ideas inspiradas en mis propias observaciones y en lo mucho que hemos discutido acerca de este asunto en nuestra institución. Trátase de puntos de vista personales de quien esto escribe y no reflejan necesariamente el modo de pensar de mis colaboradores: por fortuna, en la CEPAL no hay un pensamiento monolítico, ni en éste ni en otros aspectos de nuestras actividades intelectuales.

Dos hechos explican, en gran medida, que se juzgue equivocadamente nuestro pensamiento. La tesis tan corriente de que la inflación sólo se debe al desorden financiero y a la incontinencia monetaria de los países latinoamericanos es inaceptable para nosotros. No porque neguemos esas notorias desviaciones, sino porque en la realidad latinoamericana existen factores estructurales muy poderosos que llevan a la inflación y contra los cuales resulta impotente la política monetaria. Este es el primer hecho.

El segundo es la posición crítica que hemos asumido frente a ciertas medidas de estabilización monetaria. Todos concordamos en que hay que hacer un esfuerzo supremo para frenar la inflación y conseguir la estabilidad sobre bases firmes, pero nos inspira honda preocupación conseguirlo a expensas del descenso del ingreso global, de su estancamiento o del debilitamiento de su ritmo de desarrollo.

¹ Este trabajo fue expuesto verbalmente, y en forma muy parcial e incompleta, en la reunión mencionada, que se celebró en Guatemala en 1960 y a la que fui gentilmente invitado por las autoridades de su Banco Central. Se ofrece aquí considerablemente ampliado y salvadas algunas de las notorias deficiencias de la presentación original.

En los adeptos a este tipo de política antinflacionaria, tanto en quienes la sugieren desde afuera como en los que la siguen dentro de esta dura y azarosa realidad latinoamericana, se descubre a veces la noción recóndita de la redención del pecado por el sacrificio. Hay que expiar por la contracción económica el mal de la inflación, sólo que a menudo el castigo ortodoxo no recae sobre quienes la desencadenaron o medraron con ella, sino sobre las masas populares que venían sufriendo sus consecuencias.

En todo esto encuéntrase el error de considerar la inflación como un fenómeno puramente monetario y que ha de ser combatido como tal. La inflación no sabría explicarse con prescindencia de los desajustes y tensiones económicas y sociales que surgen en el desarrollo económico de nuestros países. Ni se concibe tampoco una política antinflacionaria autónoma —como si la realidad fuera solamente monetaria—, sino como parte integrante de la política de desarrollo.

El desarrollo económico exige continuas transformaciones en la forma de producir, en la estructura económica y social y en los módulos distributivos del ingreso. No realizar a tiempo esas transformaciones o haberlo hecho de un modo parcial e incompleto, lleva a esos desajustes o tensiones que promueven la irrupción de fuerzas inflacionarias siempre latentes y muy poderosas en el seno de la economía latinoamericana.

No podría concluirse de todo esto que la inflación sea inevitable en nuestros países. Muy lejos de ello. Para evitarla se necesita sin embargo una política racional y previsoramente de desarrollo económico y mejoramiento social, esto es, un cambio fundamental de actitudes que lleve a buscar otra respuesta que no sea la inflacionaria a esos desajustes y tensiones que surgen del desarrollo.

No es éste un problema técnico solamente, sino fundamentalmente político, en el que a los economistas nos corresponde una tarea principalísima de esclarecimiento y persuasión. Hemos visto a menudo hombres políticos que, movidos por el genuino impulso de elevar el bienestar mensurable de las masas populares, caen frecuentemente en la corrosiva ilusión inflacionaria. ¿Les hemos brindado acaso otra alternativa? ¿Nos hemos aproximado a ellos con un conjunto coherente y accesible de principios

para hacerles escapar al dilema entre la inflación y una ortodoxia monetaria simplista y perturbadora? Los economistas latinoamericanos estamos en deuda con los hombres políticos de nuestros países. Quiero responder a ellos con este trabajo en la parte que me corresponde.

Estas páginas se proponen demostrar que para el problema de la estabilidad monetaria hay una solución diferente de la que con tanta frecuencia nos recomienda la ortodoxia. Pero antes de discurrir acerca de ella conviene examinar los factores estructurales que suelen llevar a la inflación. Acaso conviniera presentar aquí una visión de conjunto que nos permita abarcar desde el comienzo —y aun a riesgo de incurrir luego en posibles repeticiones— la índole y orientación de nuestro razonamiento.

2. EL PORQUÉ DEL DILEMA

Como se sabe, el desarrollo económico de un país periférico está ligado muy estrechamente al curso de sus exportaciones. Por una parte, el ritmo de crecimiento de éstas impone un límite al desarrollo espontáneo en la economía. Por otra, su continua fluctuación es factor de gran inestabilidad interna. Cuando las exportaciones aumentan en forma cíclica, el ingreso global se dilata con relativa facilidad, exigiendo un volumen de importaciones que se costean fácilmente con aquéllas. Pero cuando sobreviene el descenso, no es posible mantener esas importaciones ni, en consecuencia, el nivel de ingreso anteriormente logrado. En un régimen ortodoxo de estabilidad monetaria, el desequilibrio exterior e interno que se da entonces lleva necesariamente a la contracción de la actividad económica y el equilibrio tiende a restablecerse a un más bajo nivel de ingreso.

La contracción suele despertar las fuerzas inflacionarias que siempre están latentes en el seno de la economía latinoamericana, si es que no están operando ya. Acúdense pues a la expansión crediticia y ésta, al contrarrestar la tendencia descendente del ingreso, se opone también al reajuste de las importaciones y, por lo tanto, al restablecimiento del equilibrio interno.

El desequilibrio es uno de los hechos que contribuye a hacer muy difícil en nuestros países la aplicación de una política anticíclica que no comprometa la estabilidad monetaria. Por lo tanto, la solución no está en contrarrestar los efectos de la contracción, sino en prevenirlos mediante adecuadas transformaciones estructurales. Estas transformaciones persiguen un doble propósito: permitir que el ritmo de desarrollo sobrepase el límite impuesto por las exportaciones; y, al mismo tiempo, lograr que la actividad interna funcione al máximo de ocupación sin verse afectada por la fluctuación de esas exportaciones.

La corrección de la vulnerabilidad de origen exterior de nuestras economías es esencialmente de carácter estructural antes que cíclico, si bien caben algunas medidas anticíclicas que complementen las soluciones estructurales.

Otro de los hechos —y acaso el más significativo— que dificulta la política anticíclica es la insuficiencia de ahorro, que se hace más aguda cuando declinan las exportaciones. Empeñarse en mantener entonces el nivel de inversiones anteriormente alcanzado suele ser uno de los motivos más importantes de la expansión inflacionaria del crédito.

El coeficiente de ahorro es relativamente bajo en nuestros países, no sólo por serlo también el ingreso medio

por habitante, sino por la forma en que se distribuye y los módulos prevaecientes de consumo. El aumento del coeficiente requiere obrar sobre la distribución y el consumo —esto es, sobre la estructura social— y, al mismo tiempo, modificar la estructura de la producción y las importaciones para que el mayor ahorro pueda convertirse en bienes de capital. Para esto último, y para facilitar la transición del bajo coeficiente de ahorro a otro que permita acelerar el ritmo de desarrollo económico, se necesita generalmente la aportación complementaria de recursos internacionales.

La resistencia a esas transformaciones estructurales exigidas por la elevación del coeficiente de ahorro conduce con frecuencia a la inflación en nuestros países. La inflación no sólo permite aumentar los gastos e inversiones públicos y privados, sino que, al acrecentar las ganancias de los empresarios y, a través de ellos, de otros grupos de altos ingresos, les lleva también a aumentar su consumo con mucha más amplitud, generalmente, que el aumento de las inversiones. Es pues un procedimiento socialmente costoso y regresivo de elevar el coeficiente de ahorro.

Puesto que la insuficiencia de ahorro se agudiza en la fase de contracción, se vuelve muy difícil, si no imposible, a los dirigentes monetarios oponerse a la expansión crediticia para cubrir gastos e inversiones que tienden a encogerse. No se concluya de esto, sin embargo, que este tipo de inflación de gastos e inversiones —diferente de la inflación de costos— tiene solamente su origen en la vulnerabilidad estructural de la economía. En las fases de bonanza, cuando la mayor actividad económica estimula el gasto y crea nuevas oportunidades de inversión, suelen manifestarse también las fuerzas inflacionarias.

En realidad, esas fuerzas tienden a irrumpir cada vez que se opera un cambio pronunciado. Pero cuando el cambio es favorable, ya no podría atribuirse la expansión inflacionaria a la vulnerabilidad de la economía como en aquel otro caso de cambio desfavorable; sino a la debilidad de los bancos centrales para contrarrestar esas fuerzas inflacionarias, si es que no actúan en su mismo seno.

Trátase, pues, de una expresión de aquella incontinencia financiera y monetaria que, si bien no explica en su intrincada complejidad nuestros fenómenos inflacionarios, constituye un elemento importantísimo en ellos.

Sin embargo, la simple fórmula ortodoxa de continencia crediticia —muy correcta cuando el ascenso de las exportaciones estimula la actividad interna— se desentiende por completo de los fenómenos de vulnerabilidad estructural, y, cuando sobreviene el descenso, expone irremisiblemente la economía a las fuerzas inflacionarias.

Todo esto atañe a la inflación de gastos e inversiones, en donde la presión inflacionaria de la demanda hace subir los precios primero, y provoca después el aumento de las remuneraciones para restablecer con toda razón el ingreso real de los trabajadores. Es el tipo de inflación tradicional en nuestros países, aunque la vulnerabilidad estructural se presenta con nuevas características.

Pero a medida que avanza el proceso de desarrollo surgen fenómenos inflacionarios de otro tipo. Sea por la forma en que se cumplen las transformaciones estructurales exigidas por el desarrollo, o por cumplirse de un modo parcial o insuficiente, sobrevienen movimientos regresivos en la distribución del ingreso; y el propósito de resarcirse de sus consecuencias trae consigo el aumento de remuneraciones y su inevitable repercusión sobre los precios.

Tres son los principales elementos de estos movimientos regresivos que surgen del mismo desarrollo económico: el costo de sustitución de importaciones, el encarecimiento de los productos agrícolas, y el aumento de gravámenes fiscales que inciden en una forma u otra sobre los consumos populares.

La política de sustitución de importaciones, si bien responde a una transformación estructural ineludible, se ha cumplido con muy graves fallas. No se han seguido, con frecuencia, consideraciones de economicidad, ni se ha buscado hasta tiempos recientes romper la limitación de los mercados nacionales con la progresiva integración económica de nuestros países; y por sobre todo ello, se ha aplicado esta política en forma discriminatoria, sin alentar a las exportaciones correlativamente, con lo cual ha debido avanzarse en la política sustitutiva más allá de lo que en otras circunstancias hubiera correspondido.

El costo de sustitución ha resultado así exagerado en desmedro de los consumos populares, sobre todo cuando el incremento de la productividad ha sido débil en el resto de la economía.

Esto concierne muy especialmente a la productividad de la tierra, en donde se encuentra uno de los más fuertes obstáculos al desarrollo económico. Las formas anacrónicas de tenencia del suelo han contribuido al encarecimiento relativo de los alimentos en algunos países latinoamericanos, a medida que la demanda crecía con el incremento de la población.

Si a ello se agregan el encarecimiento de ciertos elementos o insumos de la producción agrícola por la política sustitutiva y los aumentos de salarios que ha provocado en el campo la mejora de la productividad en otras ramas de la economía, se tendrá una explicación de por qué en algunos países subieron los costos y precios relativos a la producción agrícola con sensible incidencia sobre los consumos populares.

El aumento de remuneraciones es una reacción muy comprensible. Pero no resuelve el problema en este caso ni en el anterior: se traduce simplemente en la consabida espiral inflacionaria. Tampoco lo soluciona la política de continencia crediticia, pues si los bancos centrales no acompañan ese aumento con la expansión del circulante, desatan la contracción de la actividad económica. Por donde se ve que la contracción puede deberse no sólo a la vulnerabilidad exterior de la economía sino al empeño de tratar con instrumentos monetarios las consecuencias de sus fallas estructurales.

Cuando se trata de una inflación de gastos e inversiones, y no de costos, el alza inflacionaria de los precios

trae consigo asimismo el reajuste correlativo de las remuneraciones. Pero contrariamente al anterior, este aumento no es inflacionario sino el correctivo de un fenómeno inflacionario. Sucede frecuentemente, sin embargo, que los empresarios, en vez de absorberlo a expensas de sus ganancias dilatadas por la inflación, acuden a la expansión crediticia y lo trasladan a los precios, originando así la espiral inflacionaria.

La inflación es asimétrica en cuanto a sus efectos distributivos; sirve a los empresarios para modificar la distribución a su favor y en detrimento principalmente de los trabajadores; pero no sirve a éstos para hacer lo contrario, sino en el mejor de los casos para restablecer la participación que tenían antes, si el sistema crediticio se maneja con equitativa firmeza.

Así pues, la inflación no constituye un instrumento redistributivo eficaz desde el punto de vista de las masas populares. Y en aquellos casos en que se logran efectos positivos a expensas de otros grupos sociales distintos de los empresarios, no cabe duda que el impuesto resulta un instrumento más apto y menos perturbador si se emplea juiciosamente. En efecto, el impuesto es el instrumento redistributivo por excelencia; y las masas latinoamericanas tienen que aprender a emplear su creciente poder político para utilizarlo con fines económicos y sociales. Como tienen que aprender a emplear su poder sindical —muy fuerte ya en algunos países— para conseguir aumentos importantes de productividad y mejorar así sus ingresos reales, antes de malograr sus energías en obtener aumentos de remuneraciones que la espiral inflacionaria vuelve prontamente ilusorios. Se necesita pues una política de salarios que consiga ese objetivo y a la vez permita dar cada vez mayor participación a las masas populares en el proceso de capitalización nacional.

Todas estas consideraciones nos permiten abarcar en su vasta complejidad el problema de la inflación en nuestros países. Se confunde en realidad con el problema del desarrollo. Hay inflación porque la economía es estructuralmente vulnerable, porque hay factores regresivos de distribución del ingreso, porque hay insuficiencia de ahorro para acelerar las inversiones, dada una determinada estructura económica y social. Los desajustes y tensiones que todo ello apareja favorecen la irrupción de fuerzas inflacionarias latentes. Con el desarrollo regular e intenso de la economía se podrá oponer el máximo de resistencia contra esas fuerzas inflacionarias y sustentar sobre bases sólidas —que hoy no se tienen— la política de estabilidad monetaria como parte integrante de la política de desarrollo económico.

II. LA VULNERABILIDAD ESTRUCTURAL DE LA ECONOMIA Y LAS FUERZAS INFLACIONARIAS

1. CRECIMIENTO Y VULNERABILIDAD

a) *Carácter estructural de la solución*

Trataremos de explicar en esta sección cómo el crecimiento del ingreso a un ritmo superior al que permiten las exportaciones y la continua fluctuación de éstas provocan la irrupción de fuerzas inflacionarias que perturban la estabilidad monetaria de nuestros países.

La solución de este problema es de fondo, pues exige transformaciones estructurales que permitan crecer a la economía más allá del límite impuesto por las exporta-

ciones, y al mismo tiempo le otorgan la resistencia indispensable para prevenir, antes que para corregir las consecuencias internas de aquellas fluctuaciones.

Sin estas transformaciones se planteará siempre el dilema entre una política de estabilidad monetaria que someta el desarrollo económico al ritmo y la fluctuación de las exportaciones, o el empeño de contrarrestar los efectos de estos fenómenos mediante la inflación. En nuestros países es de aplicación difícil una política correctiva de carácter compensatorio por las consideraciones que se harán a su tiempo.

Comencemos ahora por la explicación de la índole del fenómeno estructural, recordando brevemente lo que venimos exponiendo de tiempo atrás en la CEPAL.

b) *Las exportaciones como factor limitativo del crecimiento*

El crecimiento de las exportaciones establece un límite máximo al ritmo de desarrollo de un país periférico. Este límite está dado por la intensidad con que aumenta la demanda de importaciones a medida que crece el ingreso por habitante. Un sencillo ejemplo sirve para ilustrarlo. Supóngase que las exportaciones primarias crecen a razón de 2 por ciento anualmente y por habitante. El ingreso por habitante sólo podrá crecer con la misma intensidad si la demanda de importaciones aumenta también en 2 por ciento, o sea si su elasticidad ingreso es de 1. Pero si el aumento de las importaciones es más intenso, no será posible que el ingreso por habitante crezca espontáneamente con la misma fuerza que las exportaciones. En efecto, si las importaciones tendieran a crecer en 1.50 por cada 1 por ciento de incremento del ingreso por habitante, éste no podrá crecer hasta 2 por ciento, pues la demanda de importaciones aumentaría en tal caso a 3 por ciento, superando así la tasa de 2 por ciento con que se desarrollan las exportaciones. Evidentemente, no podría continuar por mucho tiempo un desequilibrio exterior de esta naturaleza.² Para que el desarrollo se cumpliera con equilibrio exterior, el crecimiento del ingreso por habitante no podría exceder del límite de 1.33 por año, pues esta tasa, dada la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones, haría crecer en 2 por ciento a éstas últimas, o sea la misma tasa de las exportaciones.

Ahora bien, para que el ingreso por habitante pudiera crecer a ritmo superior, sería indispensable sustituir importaciones. En el ejemplo anterior, habría que sustituir el 1 por ciento de las importaciones, por año y por habitante, para que el ingreso pudiera elevarse en 2 por ciento. Una tasa de 3 por ciento en éste, exigiría un aumento de 4.5 por ciento en la demanda de importaciones y habría por lo tanto que satisfacer el 2.5 por ciento de ellas con producción interna a fin de que este ritmo de crecimiento pudiera cumplirse en equilibrio dinámico.

En realidad, la tasa de crecimiento de las exportaciones en los países latinoamericanos ha sido generalmente muy inferior a la del ejemplo y en algunos de ellos ha decrecido en vez de crecer. De ahí la amplitud que ha debido alcanzar el proceso sustitutivo.

Esta disparidad en las tendencias del comercio exterior resulta de un hecho bien conocido: al subir el ingreso por habitante tiende a elevarse con mayor fuerza la demanda de artículos industriales que la de artículos primarios. Los países periféricos importan los primeros y exportan los segundos. La situación de los grandes centros industriales es completamente opuesta. En estos centros no se justifica en forma alguna la sustitución de importaciones por razones de crecimiento. Si se efectúa por otras razones, tiende a debilitarse más aún la elasticidad ingreso de la demanda de productos primarios, y, como consecuencia de ello, los países periféricos que los exportan tienen que acentuar su política sustitutiva para lograr la misma tasa de crecimiento del ingreso.

Despréndese de todo esto que, a igualdad de tasa de incremento de la población, un país periférico no puede

² Por razones de simplicidad expositiva se considera un balance de pagos formado solamente por exportaciones e importaciones. No tendría objeto introducir aquí sus otros elementos constitutivos.

crecer espontáneamente al mismo ritmo de los centros con los cuales comercia, debido a la disparidad de elasticidades, agravada generalmente por la política proteccionista de aquéllos. Es pues ineludible la sustitución de importaciones (y el desarrollo de exportaciones industriales a los centros) para corregir esas disparidades. Y como los países de la periferia latinoamericana aumentan su población con una intensidad mucho mayor que la de aquellos centros, más fuerte aún tiene que ser este proceso.

El proceso sustitutivo tendrá que continuar persistentemente mientras el ingreso continúe creciendo más que las exportaciones, aunque el coeficiente de elasticidad de la demanda de importaciones no es constante, como se supuso en el ejemplo para simplificarlo. Depende del ritmo de crecimiento del ingreso por habitante, de las transformaciones que ocurren en la misma demanda por las mudanzas en la técnica y las preferencias de los consumidores, de los cambios en la composición de las importaciones por la política sustitutiva, y del costo de las sustituciones.

c) *Improvisación de la política sustitutiva*

Si la realidad se desarrollara en esta forma —con el crecimiento regular y constante de las exportaciones— sería relativamente fácil determinar la intensidad del esfuerzo sustitutivo que habrá de cumplirse anualmente. Pero no sucede así. Las exportaciones están sujetas a un continuo movimiento ondulatorio que dificulta la aplicación sistemática de esta política.

Cuando en la fase favorable de este movimiento las exportaciones crecen con relativa celeridad, la economía interna cuenta con todas las importaciones necesarias para desarrollarse, sin que se perciba aparentemente la necesidad de sustitución. Todo va bien mientras las exportaciones siguen creciendo o se mantienen en nivel elevado y si la política monetaria ha sido prudente, aspecto éste último que consideraremos más adelante. Pero tan pronto como las exportaciones declinan, el país se encuentra con que su ingreso global se ha dilatado en tal forma que requiere un volumen de importaciones superior al que permiten pagar esas exportaciones en descenso. La política sustitutiva de importaciones tiene así que improvisarse. No se aplica generalmente en forma previsor, con anticipación a las exigencias del desarrollo, sino como imposición de circunstancias críticas y cuando ya ha ocurrido el desequilibrio exterior.

Esto ha llevado a dejar de lado frecuentemente consideraciones de economicidad y también consideraciones de flexibilidad anticíclica. Por otra parte, la necesidad ineludible de protección a las actividades sustitutivas, y la forma exagerada con que de diferentes modos suele otorgarse esta protección, han creado condiciones desfavorables al desarrollo de las exportaciones, acentuando así la tendencia hacia la disparidad. Todo ello indica la necesidad de revisar la política sustitutiva.

Es indispensable ante todo anticipar las medidas sustitutivas sin esperar a que el desequilibrio exterior las imponga en forma perentoria. Precisamente en la fase ascendente, cuando se acrecienta el ahorro y hay mayores recursos para importar bienes de capital, sería el momento de poner el acento en la política sustitutiva.

¿Cómo prever las sustituciones? ¿Cómo anticiparse a la exigencia de futuros acontecimientos? Es este un problema al que la Secretaría de la CEPAL viene dedicando atención de mucho tiempo atrás y con ese propósito se hicieron los primeros ensayos de análisis y proyecciones del desarrollo económico. Creo que se ha avanzado lo su-

ficiente como para determinar las exigencias de la política sustitutiva de importaciones, y por ello, y a pesar del interés que tiene, no me detendré en este punto que rebasaría el campo de esta exposición.

d) *La economicidad de la sustitución de importaciones*

Se ha avanzado mucho menos en cuanto a la dilucidación del problema de la economicidad de las actividades sustitutivas. Al afrontarlo no ha habido, en general, un criterio selectivo, sino que se han seguido consideraciones circunstanciales. Ocurrido el desequilibrio exterior, se ha acudido con frecuencia a la restricción de las importaciones de bienes terminados de consumo con medidas que, aunque no se lo propusieran, han traído consigo el aliento de la producción sustitutiva, cualquiera que fuere la índole de estos bienes.

El propósito laudable de facilitar así importaciones esenciales al funcionamiento de la actividad económica, a expensas de aquellas importaciones de bienes terminados de consumo, ha vuelto cada vez más rígida la composición de las importaciones, con serias consecuencias para algunos países. Esas consecuencias podrían darse también en otros si no se sigue una política sustitutiva racional y previsor.

En efecto, es tal la deformación de las importaciones, que han quedado limitadas a las de materias primas, bienes intermedios indispensables para mantener la actividad económica y algunos bienes de capital, junto con artículos imprescindibles de consumo directo. Sucede entonces que cualquier disminución sensible de la capacidad para importar tiene consecuencias depresivas sobre la economía, por las dificultades para abastecerse en el exterior de aquellos bienes indispensables e impostergables. No deja de ser paradójico que la industrialización, en vez de contribuir notablemente a la atenuación del impacto interno de las fluctuaciones exteriores, está llevándonos hacia un nuevo tipo de vulnerabilidad exterior que no conocíamos antes.

Todo ello tiene gran importancia no sólo para el buen funcionamiento de la política monetaria, sino para la misma política de desarrollo económico, y por tanto es imprescindible formular una política sustitutiva que permita combinar las exigencias de economicidad con el propósito de dar a la economía su máximo de resistencia estructural a las fluctuaciones exteriores.

Razones de economicidad debieran llevarnos nuevamente a considerar una situación en que sería posible importar una vasta gama de productos terminados de consumo cuya producción sustitutiva resulta menos económica que la de otros bienes, con lo cual se podrá mejorar o recuperar el margen comprimible de importaciones, condición esencial de la flexibilidad anticíclica.

e) *La discriminación contra las exportaciones*

Es claro que el desarrollo de nuevas exportaciones —además de las tradicionales— ayudará considerablemente al cumplimiento de ese propósito. Esto nos lleva a examinar la otra falla fundamental: la asimetría de la política de desarrollo. La necesidad de sustituir importaciones, y de proteger para ello las actividades sustitutivas, ha sido ineludible. Pero no se ha dado el mismo estímulo a las exportaciones. Se ha discriminado en favor de la sustitución industrial y en contra de las exportaciones, principalmente de las exportaciones industriales. La política ideal habría sido dar a las exportaciones un estímulo que restableciera la paridad de condiciones con las activida-

des sustitutivas, y ello no significa necesariamente equivalencia de estímulos.

Conviene examinar este aspecto por la importancia que reviste. Consiste esencialmente en lo siguiente. La limitación de la demanda exterior de exportaciones primarias obliga a destinar parte del *incremento* de factores productivos a actividades sustitutivas. Como su productividad es inferior a la de los grandes centros, es necesario darles un subsidio de cierta cuantía en forma de protección aduanera. Sin embargo, existirían posibilidades de desarrollar con un subsidio de cuantía inferior nuevas actividades de exportación industrial, con las cuales se podría obtener por el intercambio una mayor cantidad de artículos industriales que los que se conseguiría con la producción sustitutiva.

Al subsidiarse esta última producción, y no la destinada a *nuevas* exportaciones (industriales o primarias) se han malogrado posibilidades de exportar que, de haberse aprovechado eficazmente, habrían disminuído la amplitud de la política sustitutiva o habrían permitido un mayor ritmo de crecimiento de la economía.

Es cierto que no se trata de un problema de fácil solución práctica, pero es indudable que la falta de una política de subsidios, especialmente para las nuevas exportaciones y, más aún, el subsidio negativo que ha significado a veces la sobrevaluación monetaria, han llevado a los países latinoamericanos a desperdiciar posibilidades de exportación en detrimento de su desarrollo económico.

Debe recordarse, sin embargo, que algunos países, conscientes de esta necesidad de alentar las exportaciones, han recurrido a tipos múltiples de cambio. Es discutible si ésta sea la mejor fórmula. Como quiera que fuere, los tipos múltiples han sido barridos por la ortodoxia monetaria, sin que se haya aplicado en su lugar una política racional de subsidios, que por lo demás, podría encontrar también otras formas de resistencia doctrinaria. Todo esto tiene que ser objeto de seria discusión, y es de esperar que en la revisión de la política de cooperación económica con los países latinoamericanos se atribuya toda la importancia que merece a este problema.

Conviene explicar ahora por qué nos hemos referido a nuevas exportaciones y no a las que ya venían desarrollándose. Hay algo a este respecto que no necesita mayor demostración. Si la demanda exterior permitiera emplear todo el incremento de población activa y otros factores productivos en las exportaciones habituales, sería absurdo emprender actividades sustitutivas que rindan un producto neto inferior. Este es en el fondo el razonamiento clásico de índole esencialmente estática.

Sucede, sin embargo, que al aumentar las exportaciones más allá de cierto punto, bajan sus precios tanto para el incremento como para las exportaciones que ya se realizaban, y el producto neto que así se obtiene es frecuentemente inferior al que podría lograrse en las actividades sustitutivas, o incluso resulta negativo. Este es el argumento fundamental en favor de la protección en los países en desarrollo, cuyas exportaciones tienen en el resto del mundo una elasticidad ingreso de demanda muy inferior a la de las importaciones industriales en nuestros países.

2. EL IMPACTO INTERNO DE LAS FLUCTUACIONES EXTERIORES

a) *El ascenso cíclico interno*

En la sección anterior se ha explicado cómo, al descender cíclicamente las exportaciones, el ingreso global de lá

economía —en virtud de su crecimiento anterior— requiere un volumen de importaciones superior al que permiten cubrir aquéllas. El ingreso tendrá así que contraerse hasta que la consiguiente reducción de las importaciones restablezca el equilibrio con aquéllas. Tal es la exigencia de una política ortodoxa de estabilidad monetaria.

Así, a través de sucesivas expansiones y contracciones, el crecimiento espontáneo de la economía interna sigue el ritmo impuesto por las exportaciones, si no ha habido política sustitutiva. Preséntase entonces aquel dilema, antes mencionado, entre la estabilidad monetaria, que exige contraer la actividad interna hasta que el ingreso global se reduzca a un nivel compatible con las exportaciones, y la dilatación inflacionaria del crédito para contrarrestar la contracción de la economía, en desmedro de aquella estabilidad. Pero antes de analizar este aspecto, conviene examinar el curso de la economía interna en ese movimiento ondulatorio de las exportaciones.

Este movimiento va acompañado generalmente de una variación en la relación de precios del intercambio: ésta mejora en la fase ascendente y empeora cuando ocurre el movimiento contrario de las exportaciones, con la consiguiente variación en las ganancias y otros ingresos de esta rama productiva. Se acrecienta así la demanda de bienes y servicios en la actividad interna y crece la producción, tanto por el mejor aprovechamiento de la capacidad productiva como por su ampliación mediante nuevas inversiones.

Los empresarios en la actividad interna cuentan asimismo con mayores ganancias para estas nuevas inversiones, gracias al descenso de costos que apareja el mejor aprovechamiento de la capacidad y a la elevación de los precios internos. El grado en que esto sucede depende principalmente de la forma y medida en que se limitan las importaciones para proteger la producción interna. Si la protección se efectúa mediante derechos aduaneros que compensan simplemente las diferencias de productividad con el exterior, sin dejar margen exagerado a los empresarios, el alza interna de los precios tiende a ser moderada, pues la competencia exterior actúa inmediatamente. Pero si es amplio el margen de protección, o si las importaciones están limitadas por prohibiciones o medidas restrictivas directas, la elevación de los precios internos puede ser considerable, aun sin expansión inflacionaria del crédito que la provoque.

Como quiera que fuere, el incremento general de ganancias permite acrecentar con facilidad las nuevas inversiones, con el consiguiente aumento de la ocupación, aunque no generalmente a expensas de las actividades de consumo. La ocupación aumenta en unas y otras, aunque más intensamente en las actividades de inversión, gracias al crecimiento de la población activa. También tienden a aumentar las inversiones y gastos del estado, a favor de las mayores recaudaciones fiscales, especialmente cuando están estrechamente ligadas al comercio exterior.

Al dilatarse de este modo el ingreso global de la economía las importaciones tienden a crecer generalmente con mayor intensidad —esto es, a aumentar cíclicamente su coeficiente—, debido a los cambios que ocurren en la distribución del ingreso en favor de los empresarios y otros grupos sociales favorecidos en la escala distributiva.

En esta fase ascendente, la holgura de los bancos y las nuevas oportunidades de gastos e inversiones estimulan la expansión crediticia más allá de lo que se requiere para acompañar el incremento de las transacciones. Esta expansión tiende a acelerar el aprovechamiento de la capacidad

ociosa de la economía y, además, a ensancharla, con lo cual las importaciones se desarrollan con más rapidez. Puede afirmarse en términos generales que la expansión inflacionaria del crédito tiende a aumentar las importaciones en cantidad equivalente.

b) *El descenso cíclico*

Como es natural, el descenso de las exportaciones y el empeoramiento de la relación de precios traen consigo fenómenos de signo contrario. Disminuye primero la demanda general por la contracción de la demanda del sector exportador; esto y la disminución de las ganancias desalientan las inversiones aparejando el descenso de la ocupación en estas actividades, con nuevos efectos depresivos sobre la ocupación general, el ingreso y las importaciones.

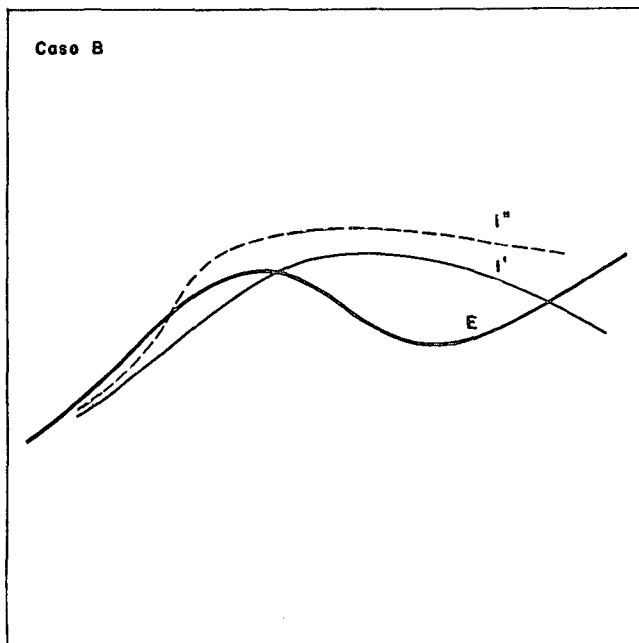
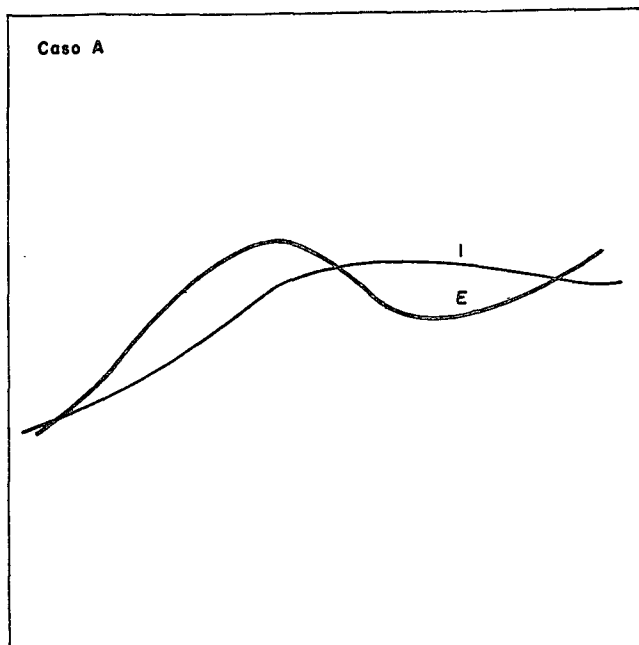
El estado sufre, desde luego, estos mismos efectos depresivos al disminuir sus recaudaciones; y el empeño de mantener sus gastos e inversiones lleva generalmente al déficit con sus inevitables efectos inflacionarios. Estos efectos tienden a aliviar la contracción de la economía y a alentar nuevamente las inversiones privadas, para lo cual suele acudir a la expansión crediticia, con nuevos efectos compensadores en la actividad económica general.

Sin embargo, al contrarrestarse así la consecuencia de la contracción de las exportaciones sobre el ingreso global, se impide o atenúa la disminución de las importaciones, agravando el desequilibrio exterior. De continuarse esta política, se vuelve inevitable la depreciación monetaria.

c) *El retardo de las importaciones*

Para comprender mejor la índole y magnitud de este desequilibrio exterior hay que tener presente cómo el crecimiento de las exportaciones trae consigo el de las importaciones en el movimiento ondulatorio. El fenómeno podría explicarse (véase el gráfico) en la siguiente forma. La curva E representa las exportaciones y la I las importaciones. Cuando no hay presión inflacionaria la curva I se mueve siempre a la zaga de la E pero mientras en la fase ascendente este retardo significa un exceso de exportaciones sobre importaciones, y, por tanto, una acumulación de divisas, en la fase descendente sucede todo lo contrario, pues se liquidan las divisas previamente acumuladas. Esa liquidación no es total si las exportaciones dejan de descender a un nivel superior al de partida, como suele suceder en su proceso de crecimiento.

Ahora bien, si hay presión inflacionaria —esto es, si parte de las inversiones públicas o privadas se cubre con créditos bancarios en vez de con ahorro genuino— las importaciones tienden a crecer con más celeridad (I') y acercarse o aún sobrepasar a las exportaciones en la fase ascendente (I''). Como quiera que fuere, las inversiones inflacionarias —o los gastos inflacionarios, cubiertos con crédito bancario—, al acentuar el crecimiento de las importaciones, tienden a provocar un desequilibrio exterior proporcionado a la magnitud de aquéllas. Por lo tanto, las reservas monetarias tienden a sufrir una disminución superior a la que de otro modo correspondería; y si la presión inflacionaria es intensa, aquéllas no sólo podrían perder todo el incremento que habían tenido, sino una parte más o menos grande de la cantidad que representaban anteriormente. Este fenómeno suele manifestarse en forma aguda en la fase descendente, cuando la presión inflacionaria originada en la fase previa, más la que se sigue desarrollando entonces, agrandan el desequilibrio exterior característico en esta fase del ciclo.



d) *Los efectos compensadores de la inflación*

El descenso de las exportaciones se manifiesta a la vez en insuficiencia de la demanda interna y en exceso de la demanda de importaciones, hasta que la contracción del ingreso restablezca el equilibrio exterior. Así, si las exportaciones disminuyen en 1 000 y el coeficiente de importaciones es de 0.20 —lo supondremos constante para simplificar—, el primer impacto de esta disminución será un descenso de 800 en la demanda interna y sólo de 200 en las importaciones, comparada con aquella caída de 1 000 en las exportaciones.

El descenso en la demanda interna arrastra consigo al ingreso global hasta que la contracción de éste adquiere la dimensión necesaria para disminuir las importaciones en la misma medida que las exportaciones. Según el ejemplo

anterior, esto habrá ocurrido cuando el ingreso global se reduzca a 5 000.

La expansión crediticia que suele sobrevenir entonces no siempre es una consecuencia espontánea de la contracción, pues constituye a veces la expresión de una política anticíclica. Como quiera que fuere, la expansión tiende a corregir la insuficiencia de la demanda. Pero al mismo tiempo evita el descenso de las importaciones y se opone en esta forma al restablecimiento del equilibrio exterior. En nuestro ejemplo, una expansión de 1 000 compensará la caída de las exportaciones y la insuficiencia de 800 en la demanda interna. Pero las importaciones no declinarán y el desequilibrio exterior será igual al descenso de aquéllas. Por supuesto que el desequilibrio conduce a la devaluación monetaria, y la devaluación tiende a conseguir el equilibrio exterior al restringir las importaciones y alentar las exportaciones.

Sin embargo, esta política de carácter inflacionario tiene muy serias fallas, pues sus efectos positivos dependen esencialmente de la redistribución regresiva del ingreso. En efecto, la devaluación trae el alza de los precios —si no ha ocurrido antes— con la consiguiente redistribución del ingreso en favor de los empresarios y grupos de altos ingresos en general.

Esta redistribución del ingreso provoca ciertos cambios en la composición de la demanda: disminuye la demanda de las masas populares y aumenta la de los grupos de altos ingresos. Aparte sus efectos sociales, esto no tendría consecuencia adversa sobre el volumen total de la demanda interna si fuera igual el coeficiente de inversiones en la demanda de las masas y de los grupos de altos ingresos. Pero no sucede así: el coeficiente de estos últimos suele ser más elevado.

Surge así un nuevo problema. Para corregir el desequilibrio exterior es indispensable la compresión del coeficiente de importaciones. Pero como la demanda de importaciones de los grupos de altos ingresos tiende a mantenerse o a acrecentarse, según fuere la intensidad de la presión inflacionaria, aquélla tiene que recaer sobre el resto de las importaciones. La misma disminución del consumo de las masas tiene efectos deprimentes sobre la actividad interna y facilita así este reajuste regresivo de las importaciones.

En consecuencia, la redistribución inflacionaria del ingreso tiene dos efectos opuestos. Al dilatar las inversiones, tiende a mantener la actividad económica interna por sobre lo que permiten las exportaciones. Pero, al mismo tiempo el estímulo de las importaciones correspondientes a las fuerzas favorecidas por esta redistribución contribuye a limitar la amplitud de este proceso.

No es extraño, pues, que una intensa inflación de crédito pueda ir acompañada del aprovechamiento insuficiente de la capacidad productiva o traducirse en lento ritmo de crecimiento del ingreso, si no intervienen medidas directas para modificar la composición de las importaciones.

e) *Posibilidades de una política anticíclica*

La expansión inflacionaria dista mucho de ser un instrumento satisfactorio de acción anticíclica. ¿Sería posible seguir una política expansiva sin consecuencias inflacionarias? ¿Se concibe en nuestros países una política de déficit fiscal para combatir la contracción exterior sin traer consigo esas consecuencias?

Recuérdese que la expansión inflacionaria del crédito, si bien compensa la insuficiencia de la demanda interna,

se opone al restablecimiento del equilibrio exterior al impedir el reajuste de las importaciones. Se plantea pues un problema aparentemente simple: desviar la demanda excesiva de importaciones hacia la demanda interna para compensar en forma no inflacionaria la insuficiencia provocada por la caída de las exportaciones. Pero en la práctica esta operación presenta dificultades que la complican seriamente. Examinemos las principales.

Para que pueda desviarse el exceso de demanda de importaciones es indispensable que exista un margen fácilmente comprimible. El caso más favorable se presenta cuando este margen está compuesto de artículos cuya importación puede reducirse o eliminarse sin disminuir el nivel de ocupación, ni perjudicar el consumo de las masas populares.

Supóngase que se trata de artículos para los grupos de altos ingresos. Una parte del exceso de demanda puede absorberse por impuestos de importación. Estos mismos impuestos tienen que ser de cuantía suficiente para desviar el resto de la demanda excesiva hacia el mercado interno. Ahora bien, esta desviación va a transformarse en presión inflacionaria de la demanda en la medida en que no haya capacidad ociosa en la economía. Y la única forma de evitarla es su absorción por nuevos impuestos de carácter interno.

De este modo, todo el exceso de demanda —excepto la que ha podido satisfacerse con esa capacidad ociosa y el correspondiente incremento de ocupación— ha sido recogido por el estado en forma de impuestos. La acumulación de estos recursos permite al estado cubrir las inversiones que antes se hacían en forma inflacionaria, y mantener en ellas la fuerza de trabajo que no hubiese sido absorbida por la mejor utilización de aquella capacidad disponible.

En síntesis, la operación consiste esencialmente en transferir la demanda excesiva de importaciones a la demanda interna de los factores ocupados en las actividades de inversión. Trátase de un caso simple. Veamos ahora las complicaciones, y ante todo las que se derivan de la composición del margen comprimible y, en seguida, de la insuficiencia de ese margen.

Supóngase que para restablecer el equilibrio exterior no basten aquellas importaciones atinentes a los grupos de altos ingresos y que sea indispensable acudir a importaciones que forman parte directa del consumo popular. Efectuar con ellas una operación similar a la anterior significaría gravar directamente esos consumos; y si no se gravan, surge una presión inflacionista que de todos modos hace subir los precios, como lo hubiera hecho el gravamen. En los dos casos se corre el peligro de desatar la consabida espiral. No hay otra alternativa que la aportación de recursos internacionales para cubrir las inversiones en una cuantía equivalente a la presión inflacionaria. Y con mayor razón aún si el margen comprimible es insuficiente y no hay recursos para cubrir todas las importaciones esenciales al mantenimiento del nivel de la actividad económica. La única forma de hacerlo sería la aportación de estos recursos.

Si bien se mira, la política que estamos considerando consiste en mantener el volumen de las inversiones que antes se realizaban inflacionariamente, pero cubriéndolas con ahorro proveniente de impuestos y la aportación de recursos internacionales. Esta última es indispensable cuando no se puede comprimir importaciones esenciales para los consumos populares o para la actividad económica. Se concibe que pudiera hacerse un mayor esfuerzo

de ahorro interno y cubrir así todas las inversiones. Pero ello no resolvería el problema pues la carencia de recursos para esas importaciones obligaría a restringir tales consumos o disminuir el nivel de la actividad económica, con efectos también desfavorables para las masas populares.

Mas no es sólo eso. El cubrir importaciones esenciales en esta forma significa un expediente transitorio hasta que se introduzcan las transformaciones estructurales que permitan restablecer sobre bases firmes, y no precarias, el equilibrio dinámico exterior. Es pues indispensable realizar inversiones de capital en las actividades sustitutivas y exportadoras. Y en la medida que la falta de ahorro interno o la cuantía o composición del margen comprimible no permitan realizar las correspondientes importaciones de bienes de capital, se necesitará también la aportación de recursos internacionales.

Todo lo que acabo de decir obedece a un razonamiento lógico. Pero su realización práctica encontraría dos dificultades de consideración. Primero, se exige un mayor esfuerzo de ahorro interno, mediante el impuesto —o, si se quiere, el empréstito—, cuando el descenso de las exportaciones ha debilitado la capacidad para hacerlo. Y segundo, se acude a la aportación de recursos internacionales como elemento normal de una política anticíclica. Detengámonos un momento en este aspecto.

f) *La aportación de recursos internacionales*

La dificultad no estriba solamente en la resistencia inveterada de las entidades de crédito internacional a cubrir inversiones internas, que, como trataremos de demostrar más adelante, parecería carecer de fundamento muy serio, sino de una consideración mucho más atendible. El complemento de recursos internacionales que un país requiere debe responder a la tasa de crecimiento que desea mantener o alcanzar y al esfuerzo de ahorro que podría realizar. Pero si a ello se agregan consideraciones de política anticíclica, podría exagerarse fácilmente la cantidad de recursos internacionales que se requiere.

Más aún, la política compensatoria podría exigir un tipo de inversiones internas —obras públicas y construcciones, por ejemplo— que sobrepasara a lo que correspondería en una distribución racional de los recursos disponibles entre las diferentes necesidades de inversión. En otros términos, este tipo de política anticíclica podría llevar a dedicar recursos excesivos a esas inversiones en desmedro, por citar un caso, de la producción o importación de maquinaria o equipo.

La aportación de recursos internacionales se justifica como complemento del ahorro escaso de nuestros países, pero no como elemento normal de política anticíclica para cubrir las importaciones exigidas por el mantenimiento de la actividad económica. La solución no está en ello, sino en una política previsor de sustitución de importaciones que se anticipa al descenso cíclico de las exportaciones para prevenir —o al menos mitigar— sus consecuencias sobre la economía interna.

Estas consideraciones atañen a la política anticíclica, pero no a las medidas para frenar la inflación. La aportación de recursos nacionales para cubrir el desequilibrio exterior mientras se toman estas medidas para corregirlo a fondo, suele ser una exigencia inevitable. Sobre ello volveremos más adelante.³

³ Véase la sección V de este artículo.

3. EL EQUILIBRIO ESTRUCTURAL

a) *La devaluación monetaria como agente de equilibrio estructural*

¿Serán necesarias medidas directas para atacar el desequilibrio estructural o bastará para ello la devaluación? La ortodoxia monetaria suele preconizarla en todos los casos, ya se trate de un fenómeno de estructura o de una simple desviación del equilibrio estructural. No son iguales ni la índole ni los efectos de la devaluación en uno y otro caso.

La desviación del equilibrio estructural ocurre generalmente en nuestros países en el caso de sobrevaluación monetaria. El alza de los precios internos, no acompañada por un movimiento similar en los precios de las exportaciones e importaciones, trae el desequilibrio por el estímulo de éstas y el desaliento de aquéllas. Esta disparidad puede tener su origen en una presión inflacionaria sobre los precios o en un alza de salarios más allá de lo que permite la productividad.

Mientras no haya obstáculos para el crecimiento de las importaciones, el alza de precios interna se limita a aquellos bienes y servicios que no están vinculados al comercio exterior, de tal modo que el desequilibrio exterior es la simple consecuencia directa de la presión inflacionaria. Y si se acude a medidas limitativas directas para atenuar o corregir ese desequilibrio, el alza de precios se extiende a toda la economía y acarrea el reajuste de las remuneraciones.

Ese reajuste hace subir el costo de las exportaciones, sin que suban sus precios debido a la sobrevaluación monetaria; y afecta asimismo a aquellas ramas de la producción que compiten con las importaciones de artículos que, por una razón u otra, se excluyen de las limitaciones. El perjuicio que experimentan así las exportaciones y esas otras ramas de la producción hace indispensable la devaluación para restablecer sus condiciones competitivas y recuperar las corrientes del comercio exterior en condiciones de equilibrio. Lo mismo sucede cuando el alza de precios se debe a una elevación de salarios no justificada por la productividad.

Es muy distinto el caso cuando el desequilibrio obedece al crecimiento del ingreso más allá de lo que permiten las exportaciones. Tal es el desequilibrio estructural que sobreviene cuando éstas se reducen, según vimos anteriormente. Si para mantener o elevar el nivel de actividad interna se recurre a la expansión crediticia y se llega así a la devaluación, ésta tenderá a restablecer el equilibrio, si bien con los ya mencionados efectos regresivos.

Ahora bien, en este caso, la devaluación obra de un modo diferente al anterior. En efecto, suben los precios de las exportaciones e importaciones y, como los costos no se reajustan simultáneamente, dejan una ganancia extraordinaria que estimula las exportaciones habituales y el desarrollo de otras nuevas, a la vez que hace surgir actividades sustitutivas antes no existentes y fomenta las que ya prevalecían.

Sin embargo, a medida que suben las remuneraciones, se van perdiendo esos efectos; y para mantener la actividad productiva mayor que se había alcanzado es necesario recurrir a nuevas devaluaciones o a medidas que restringen directamente las importaciones o subsidian ciertas exportaciones.

Podría argüirse que el alza de las remuneraciones no necesita realizarse en el mismo grado que la devaluación, por cuanto la competencia impedirá que suban los pre-

cios, salvo en las nuevas actividades que se hubieran desarrollado a costos más altos. Se concibe que así pueda ocurrir, si bien con frecuencia las prácticas restrictivas de la competencia llevan a elevar los precios en la medida en que permite el mayor margen de protección que la devaluación trae consigo.

Cuando este hecho impone tarde o temprano el ajuste de las remuneraciones correlativamente a la devaluación, ésta pierde sus efectos. En otros términos, la devaluación sólo actúa en este caso como agente de equilibrio en tanto que tiene efectos regresivos sobre la distribución del ingreso.

Es cierto que podría evitarse el alza de precios de las importaciones —excepto las que van a sustituirse— si simultáneamente con la devaluación se rebajaran en forma proporcional los derechos de aduana para todas las industrias existentes, a fin de evitar una doble protección. Se sustituiría de esta forma en todo o en parte la protección ejercida mediante aranceles por la protección resultante de la devaluación. De ser ello así, la elevación de precios se reduciría a los artículos de las nuevas actividades sustitutivas, cuyo costo es mayor que el de las importaciones que antes se hacían.

El ajuste de las remuneraciones, justificado cuando hay ganancias extraordinarias, no sería en este caso —ya que no las habría— solución adecuada, y traería consigo la espiral inflacionaria. Habría pues que acudir a otras medidas para evitar la incidencia de aquel hecho sobre los consumos populares.

Desde el punto de vista de las exportaciones, el estímulo que la devaluación ofrece a las que son tradicionales podría llevar al deterioro de la relación de precios del intercambio, cuando los productos de un país forman proporción apreciable de la oferta internacional. Habría pues que establecer medidas limitativas a las exportaciones, ya sea en forma de gravámenes que absorban toda —o en parte— la ganancia extraordinaria, o bien en forma de restricciones directas. El estímulo de la devaluación se circunscribiría por lo tanto a las nuevas exportaciones.

Sin embargo, medidas de esta naturaleza significan intervención deliberada en la economía y debilitan el prestigio que suele atribuirse a la devaluación como medio espontáneo de restablecer el equilibrio “dejando que la moneda encuentre su propio nivel”. Por lo demás, es muy poco frecuente que se proceda en esta forma, pues la cuantía de la devaluación se establece generalmente teniendo en cuenta el efecto que con ella quiera conseguirse.

Trátase pues de una medida de política económica y sus ventajas o desventajas tienen que cotejarse en la práctica con las de otras medidas, como son el subsidio directo a las exportaciones, la sustitución de importaciones y el arancel protector.

b) *El patrón oro y el equilibrio estructural*

Los teóricos de la ortodoxia monetaria no suelen discernir claramente ese problema del equilibrio estructural latinoamericano a pesar de la constante incitación de una realidad a la que vuelven generalmente sus espaldas. Han heredado los principios fundamentales del patrón oro y los aplican a la política de estabilidad monetaria. La teoría clásica no vio el problema estructural ni tenía por qué verlo en su tiempo, en aquella edad de oro del patrón oro bajo la hegemonía británica.

Su funcionamiento se cumplía sin obstáculos que com-

prometieran el equilibrio estructural de la economía mundial, porque el centro británico, con su estructura peculiar, había encontrado una adaptación estructural en los países periféricos y en los otros centros dinámicos que facilitaba los movimientos del oro en uno y otro sentido. No nos extraña pues la creencia de que el equilibrio era inherente al funcionamiento del patrón oro. Pero el centro dinámico principal comenzaba a experimentar a fines del siglo pasado y a comienzos del presente las consecuencias de ciertas transformaciones estructurales en el resto del mundo que aparejaban persistentes manifestaciones de desequilibrio. Me refiero principalmente a las consecuencias del progreso rápido de los otros centros dinámicos (por ejemplo, Alemania), y del proteccionismo así como a ciertas modalidades monetarias que tendían a retener el oro en países importantes.

De ello surgió algo de gran importancia: el centro británico fue perdiendo su aptitud para volver a atraer el oro que expelía. Claras pruebas de la perplejidad y la zozobra que ello trajo a las autoridades monetarias aparecen en el libro de Sir John Clapham sobre el Banco de Inglaterra, primero que se ha escrito con acceso a los archivos confidenciales de la institución. Era ciertamente, muy temprano todavía para interpretar aquellos fenómenos estructurales. Pero empezaron a surgir ideas para paliar las consecuencias de esa tendencia centrífuga del oro. Concíbese así, mucho antes de Keynes, y antes de la Primera Guerra Mundial, la conveniencia de promover en el centro británico la concentración de las reservas de los bancos centrales del mundo.

No cabe por lo tanto extrañarse de que acontecimientos de alguna similitud que ahora están ocurriendo en

el centro dinámico principal que sucedió al británico después de la Primera Guerra Mundial, se manifiesten en iniciativas que responden en el fondo a parecidos objetivos. Es indudable que este nuevo centro dinámico principal ha operado en condiciones estructurales muy diferentes de las de aquellos tiempos, y que dificultaron considerablemente el funcionamiento del patrón oro. Estas condiciones se hicieron mucho más adversas cuando en la gran depresión mundial el centro dinámico redujo su coeficiente de importaciones mientras incesantes aumentos de productividad e innovaciones técnicas estimulaban el poder expansivo de sus exportaciones. Fue imposible que el patrón oro —la estabilidad monetaria— pudiera mantenerse; y el resto del mundo —otros centros dinámicos y países periféricos— tuvo que ajustar su estructura a los cambios estructurales de aquel centro dinámico principal.

Casi un cuarto de siglo ha durado este proceso de adaptación y, tan pronto como se había terminado de cumplirlo, en aquellos otros centros dinámicos surgen fenómenos en sentido contrario que afectan al centro dinámico principal y plantean un serio dilema. O aquellos otros centros, sin perjuicio de otras medidas de reajuste, aplican una política más liberal para sus importaciones del resto del mundo, incluido el principal centro dinámico, o, por la fuerza de las circunstancias, llevan a éste a buscar el equilibrio en detrimento del comercio internacional.

No podrían ser indiferentes nuestros países al desenlace de este problema, pues un desarrollo más activo del comercio mundial, al ampliar sus posibilidades de exportación e importación, es de primordial importancia en la aceleración de su crecimiento económico.

III. LA RESISTENCIA ESTRUCTURAL DE LA ECONOMIA Y LA POLITICA ANTICICLICA

1. LA SOLUCIÓN ESTRUCTURAL DEL PROBLEMA

a) *Ocupación máxima e importaciones*

Las conclusiones más importantes de la sección anterior son las siguientes: dada la vulnerabilidad estructural de la economía, la estabilidad monetaria suele ser incompatible con el mantenimiento de la actividad económica cuando descienden las exportaciones; la estabilidad lleva a la contracción de la economía, y oponerse a esta contracción conduce generalmente a la inflación, o, si ya venía desarrollándose, imprime mayor impulso a su proceso.

Es cierto que se concibe una política anticíclica que no sea inflacionaria, pero exige acrecentar el esfuerzo de ahorro, precisamente cuando la acapacidad para hacerlo disminuye con la declinación de las exportaciones. Y requiere asimismo un claro concepto anticíclico en las instituciones de crédito internacional. No es extraño entonces que las circunstancias lleven a la inflación.

Si ésta tiene ciertos efectos positivos, se debe a su influencia regresiva sobre la distribución del ingreso. Dista mucho, pues, de ser una política recomendable. La solución del problema es de naturaleza estructural, aparte las medidas de cooperación internacional que puedan tomarse para mitigar la amplitud de las fluctuaciones exteriores.

La solución ideal sería esta: dar a la estructura interna de la economía la resistencia suficiente para desviar hacia el exterior los efectos de tales fluctuaciones, de manera que la actividad económica interna pueda crecer sin interrupciones periódicas. ¿Qué sería necesario hacer para

aproximarse a esa solución? Recordemos ante todo un hecho simple. Si el ingreso global de la economía interna tiende a comprimirse cuando descienden las exportaciones, es porque éstas ya no son suficientes para satisfacer la demanda de importaciones correspondiente a ese nivel de ingreso. Dicho de otro modo, el coeficiente de importaciones es demasiado alto para permitir que el ingreso siga creciendo con un grado máximo de ocupación no obstante el descenso de las exportaciones.

Es así indispensable comprimir el coeficiente mediante el cambio de composición de las importaciones y la transformación de la estructura de la producción, en la medida necesaria para lograr el máximo de ocupación de los factores productivos en la actividad económica interna cuando las exportaciones —y por lo tanto la capacidad para importar— se encuentran en su posición cíclica más baja. Logrado este objetivo, al reanudarse posteriormente el crecimiento de las exportaciones el incremento correspondiente del ingreso acrecentará la demanda global. Pero como la economía está funcionando con el grado máximo de ocupación, el exceso de demanda en relación con el producto interno tenderá a satisfacerse con mayores importaciones.

b) *La presión de la demanda y las importaciones*

¿Qué importaciones tenderán a crecer en esta forma? Para contestar esta pregunta conviene distinguir las siguientes categorías, según su grado de posible fluctuación cíclica: i) las importaciones de materias primas y bienes intermedios esenciales para mantener la actividad econó-

mica con el máximo de ocupación, ya se trate de la producción de bienes o servicios de consumo o de bienes de capital; *ii*) los bienes de consumo terminados necesarios para satisfacer la demanda regular de la población activa ocupada y sujeta al pago de sueldos y salarios, así como el resto de la población con entradas fijas, y *iii*) los bienes de consumo o de capital para satisfacer la demanda de los grupos de ingresos variables, principalmente los empresarios.

Si en el punto mínimo de las exportaciones se ha logrado conseguir el máximo de ocupación, no hay razón alguna para que crezcan las importaciones de la primera categoría cuando aumentan nuevamente las exportaciones; continuará simplemente su crecimiento regular conforme siga desarrollándose la actividad interna. Por la misma circunstancia, no tendrá por qué moverse cíclicamente la demanda de importaciones de bienes de consumo terminados, a que se refiere la segunda categoría, pues al seguir creciendo regularmente la actividad económica tampoco experimentaría fluctuaciones el pago de sueldos y salarios y otras entradas fijas, salvo en el caso de las actividades exportadoras. Por el contrario, los efectos de las fluctuaciones exteriores tenderán a concentrarse en la demanda de importaciones de bienes de consumo y de capital correspondiente a la tercera categoría.

Esto no significa que al aumentar cíclicamente las ganancias de los empresarios, éstos tiendan a emplear en forma íntegra el incremento en importaciones de esta naturaleza. Simplemente aumentará la demanda de ciertos bienes, ya se trate de los de producción interna o de los que se importan. Pero como la actividad interna no puede expandirse cíclicamente, sino que continúa el ritmo de su crecimiento regular, la mayor demanda tenderá a satisfacerse con el incremento cíclico de estas importaciones.

En consecuencia, las únicas importaciones que quedarían expuestas al movimiento ondulatorio serían las que satisfacen la demanda de aquellos grupos de ingresos cíclicamente fluctuantes. Aumentarían durante el ascenso cíclico y disminuirían en el descenso. En esta forma, la fluctuación de las exportaciones se reflejaría prontamente en las importaciones, sin afectar el crecimiento regular de la actividad interna.

Este es pues el propósito de las transformaciones estructurales a que antes nos referíamos. Desde este punto de vista, el coeficiente de importaciones podría dividirse en dos: por un lado, el correspondiente a aquellas importaciones de la primera y segunda categoría antes mencionadas que no están sujetas a fluctuaciones cíclicas; y, por otro, el coeficiente de importaciones de la tercera categoría, en el que se reflejaría con toda intensidad la fluctuación de las exportaciones.

La composición de uno y otro coeficiente no sólo dependería de la índole de la demanda, sino también de las decisiones de la política económica acerca de los artículos que habría que seguir importando y de los que convendría sustituir. Pero ambos coeficientes tendrían que descender persistentemente mientras el crecimiento del ingreso sobrepasa el ritmo impuesto por las exportaciones: el primero en forma regular y el segundo, siguiendo las fluctuaciones del ciclo.

c) *Anticipación de la política sustitutiva*

Las transformaciones estructurales necesarias para reducir estos coeficientes no tienen que esperar a que se produzca un exceso de importaciones, sino que tendrán

que anticiparse previsoramente a las exigencias del crecimiento. En otros términos, durante el ascenso de las exportaciones es indispensable prever el próximo descenso e iniciar las sustituciones de manera que cuando ese descenso sobrevenga la economía esté preparada para resistirlo y seguir avanzando sin retrocesos.

Es claro que en estas previsiones hay elementos conjeturales muy importantes. Por la experiencia pasada sabemos que a todo ascenso sigue un descenso. Pero ignoramos cuando ocurrirá éste y en qué medida se presentará. Así pues, las transformaciones estructurales podrían resultar excesivas en unos casos e insuficientes en otros. Por ello tienen que ir unidas a mecanismos de flexibilidad. Si resultan excesivas, habrá que moderar el ritmo de las nuevas sustituciones, y, mientras tanto, acrecentar las reservas monetarias con el exceso consiguiente de las exportaciones. Si las transformaciones son insuficientes habrá que emplear el margen comprimible de importaciones para restablecer el equilibrio dinámico, tanto en el balance de pagos como en la economía interior, y acudir a recursos internacionales si ello no fuera bastante.

Se justifica plenamente aquí hacer esto último, no como elemento normal de una política compensatoria, como se ha explicado antes, sino como medida de emergencia, cuando por insuficiencia de la política sustitutiva o por una caída extraordinariamente intensa de las exportaciones, se impone el uso de tales recursos para contribuir al equilibrio.

2. LAS MEDIDAS ANTICÍCLICAS COMPLEMENTARIAS

a) *La variación cíclica de ciertas importaciones*

Acaba de verse que la solución de fondo del problema de la vulnerabilidad exterior es de carácter estructural. Esto no significa que haya que eliminar la posibilidad de ciertas medidas anticíclicas de carácter complementario. Ante todo, cabría preguntarse si el ascenso y descenso de las importaciones en que se refleja la fluctuación de las exportaciones, sería espontánea o necesitaría de medidas coadyuvantes. Si se logra desarrollar la economía con la ocupación máxima de factores productivos no parecería requerirse ninguna medida de esta naturaleza, pues la presión de la demanda adicional sería suficiente para que, rebasada la capacidad productiva, crezcan las importaciones. Es claro que siempre habrá un cierto grado de capacidad ociosa en la economía, pero no por insuficiencia de la demanda interna, sino en anticipación a su incremento futuro, como siempre sucede en una economía en crecimiento. En tal caso, la mayor demanda llevará a utilizarla, y esta mayor demanda se irá transformando gradualmente en importaciones en el curso del movimiento circulatorio del ingreso. Pero a medida que se va colmando el límite de la capacidad, el crecimiento de aquéllas será cada vez más rápido y una proporción creciente —hasta llegar al total— de la presión adicional de la demanda se traducirá en incremento de importaciones.

De todos modos, el aumento cíclico de la demanda tenderá a hacer subir los precios. La intensidad de este efecto, aparte la elasticidad permitida por la capacidad disponible, depende del margen de protección a la producción sustitutiva. Si éste es moderado y sólo compensa diferencias de costos, la elevación de precios se verá prontamente contenida por el aumento de las importaciones.

Este margen influye también en la forma en que descenden las importaciones cuando se reduce la demanda

interna por la caída de las exportaciones. Una ligera disminución de los precios internos, en tanto que se mantienen los de las importaciones, hará que el descenso de la demanda incida sobre estas últimas y no sobre la actividad interna.

De no haber esta flexibilidad, sería indispensable establecer un gravamen variable, que se reduzca o elimine en el ascenso cíclico, para estimular las importaciones, y se mueva en sentido contrario en el descenso para comprimirlas más rápidamente en resguardo de la producción interna.

b) *El estímulo a las importaciones cíclicas de bienes de capital*

Hay otro caso en que también podría establecerse un gravamen variable, tanto sobre las importaciones como sobre la producción sustitutiva, pero por razones de otra naturaleza. Trátase del siguiente problema. La fluctuación de las ganancias en el sector exportador es uno de los factores principales del movimiento de las importaciones. El aumento de estas ganancias tiende espontáneamente a acrecentar las inversiones con la correlativa importación de bienes de capital; pero también tiende a aumentar el consumo de esos grupos, principalmente de aquellos bienes de alta elasticidad ingreso de la demanda, y, como no puede satisfacerse internamente, la presión se desvía hacia las importaciones.

Aquí es donde un gravamen flexible podría contribuir al mejor aprovechamiento del incremento de recursos exteriores para aumentar las inversiones. Concíbese, en efecto, que el incremento de la demanda de esos bienes pueda absorberse con un gravamen aplicado tanto a los importados como a los de producción interna. Desde luego el alza de los precios de estos bienes no tendrá por qué afectar el nivel de vida de las grandes masas de la población.

A fin de cumplir el objetivo que antes se señala, los recursos así obtenidos por el estado tendrían que emplearse en la importación de bienes de capital, ya sea para la actividad del propio estado o para la actividad privada, si tales recursos se dedicaran a fortalecer la capacidad de préstamos de las entidades de desarrollo económico.

Al sobrevenir el descenso de las exportaciones, la rebaja correlativa del gravamen, con la consiguiente reducción del precio de esos bienes, permitiría mantener establemente su demanda efectiva, sin que se compriman las importaciones o la producción interna. Aplicado en esta forma a los bienes de alta elasticidad ingreso, el gravamen flexible permitiría aumentar las inversiones de capital a expensas del incremento del consumo de los grupos de ingresos altos. Nos referimos al incremento cíclico del consumo y no a su crecimiento regular, a medida que se opera el desarrollo económico. Es indudable que caben diferentes soluciones en cuanto al monto de este gravamen, según el grado en que se desee influir sobre el consumo para acrecentar las inversiones. Pero cualesquiera que sean, todas las soluciones deben tener un elemento común: que el estado no utilice los recursos extraordinarios provenientes del gravamen flexible en aumentar el personal de la administración corriente o el de sus inversiones, pues la falta posterior de estos recursos traería el consiguiente desempleo.

Además de sus efectos sobre el coeficiente de inversiones, el uso de estos recursos en importaciones de bienes de capital permitiría atenuar la inestabilidad interna.

También se lograría este propósito si el estado empleara tales recursos en la importación de bienes de consumo que requiere para su funcionamiento o en acrecentar la demanda interna de estos bienes provocando indirectamente el aumento de las importaciones. Pero de este modo se malograría la oportunidad favorable de elevar la capitalización.

Estas mismas consideraciones son aplicables al caso en que el estado grava directamente las exportaciones y participa así en el incremento cíclico del ingreso global de la economía. Dedicar los recursos a la importación de bienes de capital, ya sea para sus propias inversiones o las inversiones privadas, le permitirá evitar el déficit inflacionario cuando descienden las exportaciones, y elevar a la vez el coeficiente de capitalización. La conducta anticíclica del estado es indispensable para lograr el crecimiento regular de la economía con el máximo de ocupación de sus fuerzas productivas.

Todo esto significa que, para hacer menos vulnerable la economía a las fluctuaciones exteriores, el estado tiene también que introducir reformas estructurales en sus gastos. Habrá que hacer una clara distinción entre gastos corrientes de la administración y las inversiones internas que tienen que crecer regularmente al ritmo impuesto por consideraciones de política económica y social de un lado, y las importaciones de bienes de capital de otro. Las primeras tendrán que cubrirse con recursos provenientes del crecimiento también regular de la economía interna, en tanto que estas últimas deberán reflejar el curso variable de las exportaciones.

c) *Inversiones para absorber la desocupación cíclica en las actividades exportadoras*

Consideremos ahora otro aspecto de este problema. Hasta aquí hemos hablado de la fluctuación de la ganancia de los empresarios. En la fase ascendente, suben primero las ganancias en las actividades exportadoras; al aumentar así su demanda interna, tienden también a subir los precios y las ganancias de los empresarios en el resto de la economía. Si ésta funciona al máximo de ocupación en un proceso de crecimiento regular, el alza de precios estará limitada por la afluencia de importaciones, salvo en los servicios destinados a los grupos de altos ingresos y que no admiten competencia de importaciones.

Es claro que si el margen de protección es elevado, o se acude a restricciones directas o prohibitivas para influir sobre las importaciones, el alza de precios no tendrá este límite tan cercano, y ello agrega un motivo adicional para introducir también en estos aspectos ciertas reformas tendientes a lograr el más eficaz funcionamiento del sistema económico.

Como quiera que fuere, y a igualdad de otras condiciones, la fluctuación de las ganancias de los empresarios en el resto de la economía será menos intensa en un régimen de ocupación máxima que cuando la economía está sujeta, como ahora, al impacto de las oscilaciones exteriores, pues en este último caso la actividad interna se dilata y contrae sucesivamente y las ganancias aumentan y disminuyen no sólo por el movimiento de los precios, sino también por las variaciones que ocurren en la utilización de la capacidad productiva.

Si las fluctuaciones exteriores sólo se reflejaron sobre las ganancias de los empresarios, las medidas para combatir la vulnerabilidad exterior se limitarían a lo que hemos venido explicando. Pero también se reflejan en variaciones de ocupación en las actividades exportadoras, varia-

ciones que, sin embargo, suelen ser de amplitud menor que el movimiento de los precios y ganancias. Esto complica las medidas anticíclicas y obliga a tomar nuevas medidas de previsión.

¿En qué podrían consistir esas medidas? El problema es este. La desocupación en las actividades exportadoras no es estructural, sino cíclica, esto es, de carácter transitorio. En consecuencia, no se trata de transferir permanentemente los desocupados a otras actividades sino de absorberlos en forma temporal. Habría pues que emplearlos en inversiones internas, y para que ello no tenga consecuencias inflacionarias se requiere acudir al ahorro. Pero este ahorro no podría realizarse a expensas del consumo interno, pues si así fuera, estaríamos provocando un fenómeno de insuficiencia de la demanda a fin de corregir otro. Evitaríamos la insuficiencia de la demanda originada en las actividades exportadoras, y crearíamos otra insuficiencia en el resto de la economía. Por lo tanto, no es ahorrando sobre el consumo de bienes internos como habría que cubrir estas inversiones, sino a expensas de las importaciones.

En realidad, lo que se requiere es una masa de ahorro que vaya creciendo regularmente a medida que se desarrolla la economía. En la fase ascendente de las exportaciones este ahorro se emplearía en importaciones de bienes de capital; y en la fase descendente, en inversiones internas. Al ocurrir esto último, el ahorro realizado a expensas de las importaciones se transformaría en consumo de los nuevos ocupados en las inversiones, llenando así el claro que habían dejado en la demanda al declinar el empleo en las actividades exportadoras.

d) *La flexibilidad de las inversiones*

Esta flexibilidad en las inversiones constituye un elemento indispensable en la política anticíclica, no sólo en lo que concierne a las inversiones recién consideradas, sino a las inversiones en general.

Trataremos de explicar esquemáticamente este asunto. Si bien se mira, desde el punto de vista anticíclico las inversiones están compuestas de dos partes: una parte fluctuante y otra que crece regularmente con el desarrollo económico. La parte fluctuante está dada por aquellas importaciones de bienes de capital en que se refleja el movimiento de las exportaciones. La parte de crecimiento regular está formada por el resto de las importaciones de bienes de capital, que no varía cíclicamente, y por toda la gama de inversiones internas.

Si la actividad económica interna creciera regularmente con el máximo de ocupación, no habría razón para suponer que no pueda mantenerse también una cuantía de ahorro que crezca regularmente. A este ahorro estable de origen interno y destinado a las inversiones de crecimiento regular, se agregaría el ahorro fluctuante de origen externo en las actividades exportadoras y dedicado a la parte asimismo fluctuante de las importaciones de bienes de capital. Pero con esto no quedaría completamente resuelto nuestro problema. En efecto, las inversiones internas están íntimamente ligadas a las importaciones de bienes de capital. Así, para instalar maquinarias y equipos importados, se requieren inversiones considerables en plantas industriales. Este estrecho nexo significa un factor de inestabilidad interna, pues las actividades de la construcción quedarían expuestas a la variación de aquellas importaciones. Por esta razón, también en este caso se requiere dar contenido flexible a las inversiones internas. En nuestros países el estado tiene generalmente en sus manos los instrumentos para hacerlo; sólo es necesario emplearlos en forma que

las actividades de la construcción no sufran sensibles oscilaciones. Ello requiere un movimiento de tipo compensatorio: cuando crece cíclicamente la construcción industrial —en su sentido más lato— deberán decrecer las construcciones de otro tipo. El estado, a través de sus propias obras públicas y de la construcción de viviendas populares, por un lado, y del sistema de crédito hipotecario, por otro, está en condiciones de introducir este elemento anticíclico, sin perjuicio del empleo del sistema impositivo si fuera necesario. En otros términos, las consideraciones de carácter anticíclico deberán tener un papel muy importante en el planeamiento a largo plazo de todas estas inversiones, que es indispensable al crecimiento regular de la economía.

e) *Indole de las medidas anticíclicas*

Resumamos ahora las conclusiones más importantes de nuestra discusión anterior, antes de pasar a otros aspectos del vasto problema que estamos considerando. Ante todo, hemos procurado demostrar que la solución fundamental de la vulnerabilidad exterior es de carácter estructural. Hay que transformar la estructura de la economía para que la actividad económica interna —no obstante las alternativas de la economía internacional— pueda crecer regularmente y en un grado máximo de ocupación.

La economía interna deja así de ser vulnerable y adquiere la resistencia necesaria para que las fluctuaciones de las exportaciones se traduzca prontamente en importaciones cuyo movimiento no afecte la actividad interna.

Hemos demostrado también que una simple política anticíclica sin esas transformaciones estructurales es de aplicación difícil. Pero si se realizan tales transformaciones, se requieren medidas complementarias de carácter anticíclico destinadas a cumplir los siguientes objetivos:

a) ayudar al movimiento de las importaciones de fluctuación cíclica mediante un gravamen flexible;

b) aumentar la importación cíclica de bienes de capital a expensas de las importaciones de bienes de consumo, con otro gravamen que se combine con el anterior;

c) destinar también la parte fluctuante de las recaudaciones del estado —vinculadas estrechamente al comercio exterior— a la importación de bienes de capital;

d) absorber la desocupación cíclica en las actividades exportadoras con recursos que se dedicaban en el ascenso cíclico a importaciones de bienes de capital adicionales a las anteriores, y

e) cambiar la composición de las actividades de construcción para compensar los movimientos cíclicos derivados de las importaciones de bienes de capital.

Se ha puesto el acento en la importancia de la solución estructural, pues el problema de la política anticíclica para corregir la inestabilidad de origen exterior se ha considerado con frecuencia independientemente del problema de crecimiento económico, como si la fluctuación no hubiera sido un rasgo característico de nuestra forma de crecer. Yo mismo he preconizado en otros tiempos una política anticíclica ajena a consideraciones estructurales, y he tenido cierta responsabilidad en su aplicación en algún país latinoamericano. En síntesis se trata de actuar sobre la demanda en la fase ascendente mediante la venta de papeles de absorción de ahorro en el público. Al comprimirse así la demanda y *no emplear* el ahorro en importaciones de bienes de capital, o inversiones internas, el ahorro queda en forma de reservas monetarias. Cuando sobreviene la fase descendente, las autoridades monetarias compran nuevamente en el mercado esos papeles de absorción devolviendo el poder de compra que antes se había retira-

do. Ello tiene el efecto de atenuar la contracción de la demanda, como antes se había mitigado su expansión, sin que hubiera consecuencias inflacionarias por el empleo de las reservas monetarias acumuladas previamente.

Aunque la idea es correcta desde el punto de vista anticíclico, deja de lado el problema de fondo que es de carácter estructural. Pero en aras de la política anticíclica se acumula ahorro en forma de reservas monetarias en países que no tienen ahorro suficiente para acelerar su crecimiento. Es cierto que la acumulación es temporal, pero no sólo se trata de eso, sino de la necesidad de aprovechar esa holgura relativa de recursos para introducir aquellas transformaciones estructurales que, aparte de evitar la contrac-

ción de la economía cuando bajan las exportaciones, permitan continuar su mismo crecimiento con el máximo posible de ocupación.

Es cierto que en aquellos tiempos en que tales ideas surgieron en nuestros países estábamos aún bajo la profunda influencia de los efectos de la gran depresión mundial y se imponían ante todo consideraciones de estabilidad económica. Pero de entonces a ahora se ha recogido una experiencia que nos lleva definitivamente a insertar las medidas anticíclicas dentro de la política de desarrollo, vinculándolas a las transformaciones estructurales indispensables para dar regularidad al crecimiento económico en un régimen de estabilidad monetaria.

IV. FACTORES REGRESIVOS EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO E INFLACION

1. LA REACCIÓN CONTRA MOVIMIENTOS REGRESIVOS

La política de desarrollo económico, ya lo hemos dicho, significa un esfuerzo deliberado para obrar sobre las fuerzas de la economía a fin de acelerar su crecimiento, no por el crecimiento en sí mismo, sino como medio para lograr un mejoramiento persistente en los grupos sociales de ingresos inferiores y medianos y su participación progresiva en la distribución del ingreso global.

Este movimiento suele verse interrumpido por factores regresivos que tienden a empeorar esa participación distributiva. En efecto, el desarrollo económico trae consigo ciertos fenómenos estructurales que elevan los precios y provocan naturalmente en las masas consumidoras reacciones tendientes a restaurar el valor real de sus remuneraciones. Reacciones análogas sobrevienen cuando se elevan gravámenes de incidencia popular para cubrir el costo de beneficios sociales o atender al crecimiento de los gastos del estado, o cuando ciertos grupos consiguen restringir la competencia y aumentar así el precio de sus bienes y servicios. En uno y otro caso los aumentos originarios de precios, seguidos por esas reacciones defensivas, desatan la espiral inflacionaria de precios y remuneraciones; y el instrumento monetario, ajeno en sus comienzos a este fenómeno, se ve forzado a acompañarlo con la expansión crediticia a fin de evitar una contracción de la actividad económica. En estos casos, el instrumento monetario resulta un simple elemento pasivo en el proceso de la inflación.

Es muy explicable la reacción contra estos efectos regresivos en la distribución del ingreso. Pero el aumento de remuneraciones no los corrige: desata simplemente la espiral inflacionaria o le da mayor impulso si ya se venía desenvolviendo. Y peor aún cuando el aumento de remuneraciones no es una simple reacción tendiente a corregir un efecto regresivo, sino a obtener efectos progresivos de redistribución. No es la inflación el medio adecuado para conseguirlo.

Así pues, este caso difiere de aquellos otros en que el instrumento monetario adquiere un papel activo, ya sea cuando el estado, sin que haya una contracción en la economía, lo emplea para mantener o aumentar su consumo o sus inversiones, en vez de recurrir al instrumento tributario, o cuando grupos privados ejercitan su poder económico o político con el mismo fin. El alza resultante de los precios proviene del mismo instrumento monetario y no de factores ajenos a la deliberación de los bancos centrales. Y las reacciones defensivas para corregir este movimiento regresivo en la distribución no tienen por qué

suscitar la espiral inflacionaria; corresponde entonces a aquellas instituciones ampliar los resortes crediticios, para forzar los empresarios a absorber con sus ganancias inflacionarias el reajuste de las remuneraciones. Dedicaremos esta sección a examinar estos fenómenos.

Tres son los principales factores de carácter estructural o funcional que traen consigo el aumento de los precios: a) el costo de sustitución de las importaciones; b) el encarecimiento de los productos agrícolas y c) el movimiento de la relación de precios del intercambio.

a) *El costo de sustitución de las importaciones*

La producción que sustituye a las importaciones tiene generalmente un costo mayor que el de éstas. Es el precio de la industrialización. Si fuera posible emplear en las exportaciones todo el incremento de factores productivos de nuestros países, sin que aumente su costo o disminuyan sensiblemente sus precios, no habría necesidad de industrialización. Pero no sucede así.

Este proceso significa un aumento de costos con respecto a las importaciones que se obtenían a cambio de exportaciones. ¿Por qué se preconiza entonces la industrialización para elevar el nivel de vida de las masas? La explicación es muy simple. Aun cuando el producto por hombre sea menor en la industria que en las exportaciones, es mucho mayor que en el resto de las actividades en que ha penetrado con escasa intensidad la técnica productiva moderna. Es el caso típico de la agricultura de consumo interno, de las actividades artesanales y de aquella amplia categoría de servicios personales no calificados que constituye una de las características del subdesarrollo. Así pues, la transferencia de fuerza de trabajo de estas actividades de menor productividad a la industria y otras actividades de productividad mayor, a medida que crece la población activa, representa un incremento neto del producto medio por hombre en el conjunto de la economía.

Se absorbe así el mayor costo de sustitución en el conjunto de la economía. De otro modo, no habría habido incremento del ingreso real por habitante. Sin embargo, hay grupos de trabajadores que resultan perjudicados mientras mejora la suerte de otros. Trátase de aquéllos que ya están en la industria y otras ocupaciones de productividad relativamente alta y absorben mano de obra. Tienen que pagar mayores precios por los productos que ya no vienen de la importación, sino de las actividades sustitutivas. Es cierto que también ha aumentado la productividad en estos grupos perjudicados y en la medida en que ello sucede se compensan o superan los efectos

del encarecimiento. Si estos fenómenos opuestos se dieran en forma gradual y regular, posiblemente el fenómeno sería mucho menos perceptible de lo que ocurre en realidad. También se presenta este fenómeno, y posiblemente en forma más intensa, en grupos de trabajadores que quedan en ocupaciones de baja productividad.

Llegamos así a la segunda explicación a que nos referíamos más arriba. La sustitución de importaciones no se opera en forma gradual, sino que se concentra principalmente cuando el descenso de las exportaciones obliga a corregir el desequilibrio exterior. Durante el ascenso ha podido acelerarse el incremento del ingreso medio por habitante sin que —gracias al aumento de las exportaciones— hubiese necesidad de sustituir importaciones. En el descenso sucede lo contrario: baja el ingreso medio y se pone de manifiesto la necesidad de sustituir importaciones, haciendo en poco tiempo lo que debió hacerse gradualmente.

Un ejemplo numérico ayudará a comprender todo esto. Supóngase que antes del ascenso de las exportaciones el coeficiente de importaciones haya sido de 17 por ciento; si, como suele ocurrir, el ascenso de aquéllas lo hace subir a 20 por ciento, no basta con volverlo nuevamente a 17 por ciento cuando sobreviene el descenso, sino que es necesario llevarlo más abajo todavía —digamos a 16 ó 15 por ciento— a fin de hacer frente al crecimiento que mientras tanto se ha operado en el ingreso.

Se impone así la necesidad de comprimir las importaciones en una cantidad que representa el 4 a 5 por ciento del ingreso en un período relativamente corto de tiempo. Algunas importaciones descenderán espontáneamente, pero para lograr el equilibrio exterior, atenuando a la vez los efectos de la contracción de las exportaciones sobre la actividad interna, será necesario aplicar gravámenes o restricciones al resto de ellas. Esto apareja el alza interna de los precios, antes de que se opere el proceso sustitutivo con sus mayores costos.

Si este proceso se desarrollara gradualmente —como hemos sugerido— y el alza cíclica del coeficiente de importaciones afectara exclusivamente a bienes que no influyen sobre el nivel de vida popular, el aumento del costo de las actividades sustitutivas también podría absorberse en forma gradual. Pero no sucede así, y ese aumento de costos ocurre precisamente cuando disminuye el ingreso por habitante, o deja de crecer o se debilita su ritmo de crecimiento, adquiriendo con ello una significación mucho mayor que la que hubiera tenido de otro modo.

Todo esto es muy esquemático, pues el fenómeno real no es tan simple. Conviene por lo tanto hacer algunas calificaciones. En primer lugar, la intensidad de la incidencia sobre el ritmo de crecimiento del ingreso no sólo depende del mayor costo en sí mismo, sino también de la diferencia entre el producto por hombre en las actividades exportadoras y en las sustitutivas. Además, la incidencia será tanto mayor cuanto más grande sea la diferencia entre el crecimiento del ingreso por habitante y el de las exportaciones por habitante, pues será mayor la necesidad de sustituciones. El máximo de incidencia acontece cuando las importaciones descienden en vez de aumentar y cuando es muy grande la diferencia del producto por hombre entre las actividades exportadoras y las sustitutivas.

Aparte sus efectos inflacionarios, esta incidencia podría llegar a constituir un serio obstáculo al crecimiento del ingreso, si el incremento de productividad de las actividades ya existentes se ve absorbido en gran parte por el

mayor costo del proceso sustitutivo. No es este un mero razonamiento abstracto, sino una posibilidad concreta que debiera preocuparnos en el desarrollo latinoamericano.

Recordemos las razones por las cuales el costo de sustitución resulta excesivo: a) las sustituciones han debido improvisarse en circunstancias críticas, sin que se haya seguido un criterio razonable de economicidad; b) la estrechez de los mercados nacionales obliga a incurrir en costos excesivos de sustitución, y c) el proceso sustitutivo ha adquirido amplitud desmesurada por no haberse establecido paridad de condiciones entre las actividades sustitutivas y las actividades de exportación.

Que esto requiera un cambio fundamental de política no significa que se carezca de otras formas de contrarrestar mientras tanto el encarecimiento. Si en vez de protegerse las nuevas actividades sustitutivas por medio de derechos aduaneros se recurriera al subsidio, podría evitarse la elevación del costo en todas aquellas actividades que afectan el nivel de vida popular en una forma u otra. Es muy diversa la incidencia según los artículos que se sustituyen. Si conciernen al consumo de los grupos de altos ingresos, sólo habría que preocuparse de consideraciones de economicidad en las actividades sustitutivas; pero si influyen en el nivel de vida popular, acudir al subsidio permitiría que este costo social del desarrollo económico recayera sobre los grupos que están en mejores condiciones para absorberlo.

Trátase de una medida puramente antinflacionaria que tiende a corregir efectos pero no a evitarlos. Para evitarlos —o por lo menos lograr su atenuación— es indispensable, como se dijo hace un momento, tomar medidas de fondo para reducir la amplitud del proceso sustitutivo y aumentar su grado de economicidad. De ahí la importancia decisiva del mercado común.

b) *El encarecimiento relativo de productos agropecuarios*

En la experiencia de algunos países latinoamericanos se han observado también ciertos fenómenos de encarecimiento de artículos agropecuarios de producción interna. La incidencia de estos hechos sobre el consumo popular parece haber sido un factor importante de inflación de costos en tales casos. Sin duda alguna, el fondo de este problema puede encontrarse en el régimen anacrónico de tenencia del suelo prevaleciente en gran número de nuestros países. Pero esto constituye un solo aspecto, si bien muy importante. Hay, además, otros factores que llevan al aumento de los costos de la producción agrícola y se traducen en el alza de los precios o en el desaliento de la producción cuando en una forma u otra se reprime el alza sin atacar de raíz el problema. Trátase de un asunto sobre el que se ha discutido mucho en nuestros países sin que se haya logrado todavía un conocimiento pleno de los hechos. Anotaremos aquí algunas observaciones tendientes a esclarecer su índole y la relación que tiene con los fenómenos inflacionarios.

Hay dos factores importantes de encarecimiento de los productos agrícolas aparte los derivados del régimen de tenencia: a) costo de sustitución de las importaciones, a que acabamos de referirnos y b) el aumento más débil de la productividad en la agricultura comparada con el resto de la economía.

Jorge Ahumada ha explicado lucidamente el primer factor.⁴ Si los precios de los equipos mecánicos, los abonos

⁴ *Inflation in Latin America. Notes for a Working Hypothesis* (trabajo inédito todavía).

y pesticidas y otros insumos de la producción agrícola y sustitutivo, el alza se traslada al costo de producción.⁵

En cuanto al otro factor, el de la productividad, cuando ésta aumenta en general, tienden a mejorar las remuneraciones, antes que a bajar los precios como ha ocurrido en el desarrollo capitalista. Pero si la productividad no ha subido en la agricultura o ha subido con menor intensidad, la extensión del aumento de remuneraciones a la producción agrícola se traduce en mayores costos que se trasladan a los precios.

El régimen de tenencia de la tierra prevaleciente en buena parte de los países latinoamericanos conspira frecuentemente contra la productividad, al oponer fuertes obstáculos a la tecnificación. Salvo en algunas excepciones ha faltado la acción decisiva del estado para impulsarla vigorosamente y de poco servirá atacar el problema de la tenencia sin esta acción tecnificadora.

Esta situación se ha vuelto más seria en algunos casos, especialmente cuando se trata de reprimir el alza de precios provocada por la elevación de costos de los productos agrícolas con medidas de control que —si bien a la larga suelen resultar ineficaces para el consumidor— han sido perjudiciales para los productores por la forma en que se aplicaron.

También se ha tratado de atenuar o evitar el encarecimiento de ciertos productos agrícolas, facilitando sus importaciones. Para hacerlo ha habido frecuentemente que extender la política sustitutiva a industrias muy costosas cuando hubiera sido más conveniente desarrollar la producción agrícola con una adecuada tecnificación.

Todo esto concierne a la producción de consumo interno. El fenómeno de alza de costos por encarecimiento de los insumos o de la mano de obra también ocurre en la producción exportable; y si el alza no se absorbe por aumentos de productividad se cae en este dilema: o se desalientan las exportaciones y se reduce la producción a las tierras relativamente mejor dotadas, con la eliminación de las marginales; o se acude a la devaluación monetaria para restablecer una adecuada relación entre los precios y los costos de producción agrícola, así como entre los de otros artículos exportables.

c) *La relación de precios y los efectos de la devaluación*

Este dilema se plantea en términos todavía más serios cuando el alza de los costos coincide con el deterioro de la relación de precios del intercambio exterior. Esa coincidencia no suele ser casual, pues es sabido que el deterioro de la relación agudiza la necesidad de sustituir importaciones con el efecto consiguiente sobre los costos internos. Compréndese la perplejidad de quienes tienen que elegir entre los dos términos de la alternativa. Si eluden la devaluación monetaria, desalientan las exportaciones debilitando el ritmo de crecimiento de la economía. Y si la aceptan, elevan el precio de los consumos populares. Por donde se mire, el efecto sobre la distribución del ingreso es regresivo, aunque en el segundo caso sea en forma más inmediata y perceptible que en el primero.

Lo peor de todo esto es que la devaluación monetaria

⁵ La elevación del costo de la vida que ocurre cuando el mayor costo sustitutivo de otros bienes no se absorbe por incrementos de productividad, lleva al aumento de las remuneraciones, agregando un factor adicional de encarecimiento agrícola. Sin embargo, como el mismo fenómeno ocurre en las otras actividades, no hay un encarecimiento relativo de los productos agrícolas, sino la simple participación de éstos en un proceso de carácter general.

permite mantener íntegra la renta del suelo o incluso aumentarla. O sea que se tiende a consolidar un módulo anacrónico de tenencia. Porque hay dos aspectos en este fenómeno: a) la necesidad ineludible de compensar el alza de los insumos y las remuneraciones para que pueda continuar la producción agrícola, y b) al seguirse empleando así la misma cantidad de tierra —o una mayor— tiende a mantenerse —o subir— la renta del suelo, si la mayor demanda de productos agrícolas no se satisface con incrementos de productividad.

No es que el problema sea insoluble. Lo es si no se quiere ir a su mismo fondo. Nos vemos aquí frente a otra de las manifestaciones perturbadoras de aquella tesis del libre juego de las fuerzas económicas, tal como suele tomársela en nuestros países. Por supuesto que la devaluación, en el caso que consideramos, no siempre es la consecuencia de este libre juego, sino una medida deliberada para conseguir un determinado objetivo. Conseguido éste, la tesis del libre juego suele ser una excusa para no ir más lejos, para no llegar a soluciones fundamentales. ¿Para qué hacerlo si el libre juego de las fuerzas económicas, una vez restablecido el incentivo a la actividad privada, resolverá espontáneamente el problema de la producción?

En realidad, se requiere una fuerte acción del estado, no sólo para promover la tecnificación, sino precisamente para crear un régimen de tenencia del suelo que la haga posible y estimule. Hay casos extremos en que se imponen medidas directas de redistribución de la tierra y otros en que el impuesto puede ser instrumento muy eficaz para estimular su mejor utilización. Me refiero al impuesto que se basa sobre la capacidad potencial del suelo, de manera que tenga que traspasarse de manos la tierra que no se trabaje adecuadamente. Es claro que si este impuesto no se aplica de un modo progresivo, según fuera la capacidad potencial de las propiedades, se habrá corregido el mal empleo del suelo inherente a aquel módulo anacrónico de tenencia —lo cual tiene de suyo considerable importancia—, pero subsistirán disparidades distributivas que sólo podrían atenuarse con el eficaz empleo del impuesto sobre la renta.

2. LA ESPIRAL INFLACIONARIA

Vamos a considerar ahora otro aspecto de nuestro asunto. El aumento de precios por el mayor costo de la sustitución de importaciones, el encarecimiento relativo de productos agrícolas y la elevación de precios resultante de la devaluación destinada a corregir el alza de costos y la baja de precios de la producción exportable, son manifestaciones de problemas cuya solución fundamental exige aquellas transformaciones en la forma de producir, en la estructura económica y en el módulo distributivo a que tantas veces nos hemos referido. A falta de estas transformaciones, la espiral inflacionaria suele ser el camino más expeditivo, por la renuencia a acudir al sistema impositivo para repartir mejor la carga que aquellos desajustes traen consigo y evitar que gravite exclusivamente sobre las masas populares.

Hay una gran diferencia entre la espiral que se origina en el incremento de los costos y la que tiene su comienzo en el aumento inflacionario de la demanda. En uno y otro caso la espiral es un mecanismo de propagación inflacionaria, pero mientras en el primero los bancos centrales son impotentes para contenerla, pueden hacerlo en el segundo, si obran con firme determinación.

En efecto, la demanda inflacionaria aparea el acrecentamiento de las ganancias, y una política de continencia crediticia puede forzar a los empresarios a absorber con aquéllas los incrementos de remuneraciones, a la vez que se evitan nuevos incrementos inflacionarios de la demanda. En cambio, en el caso de aumentos de costos, como estos no van acompañados de ganancias adicionales, son muy limitadas generalmente las posibilidades de absorberlas y tienen que trasladarse necesariamente sobre los precios. Si los bancos centrales pretenden impedirlo con la restricción crediticia, sólo conseguirán deprimir la actividad económica sin romper la espiral inflacionaria. Por el contrario, ésta sigue su curso, para mayor desconcierto de quienes siempre habían visto en la fórmula ortodoxa de la contracción el medio infalible para conseguir el descenso de los precios y el fin de la inflación.

Los casos de aumentos de costos y precios que acabamos de considerar son de origen interno. Hay otros en que el fenómeno proviene del exterior: el ascenso de precios de las importaciones y las exportaciones. Como se sabe, el movimiento es concomitante aunque no de la misma intensidad. En el ascenso suelen subir más los precios de las exportaciones y en el descenso los primeros caen también más rápidamente que los segundos. Desde luego, el alza de precios de las importaciones afecta siempre a los consumos populares; en tanto que el de las exportaciones sólo tiene este efecto cuando los productos tienen participación importante en el consumo interno.

Tampoco es una solución en estos casos la espiral inflacionaria. Por lo tanto, se imponen otras medidas para contrarrestar los efectos internos de estos movimientos. Se sugiere por algunos una política flexible de tipos de cambio en tal forma que el precio de las divisas se mueva contrariamente al de las importaciones y exportaciones. La medida es técnicamente correcta, pero de difícil aplicación, porque significa introducir prácticas de inestabilidad que debilitan la posición de los bancos centrales para defender en otras circunstancias la estabilidad monetaria. Además, el desplazamiento periódico de los tipos de cambio daría lugar a movimientos especulativos que podrían dificultar seriamente la aplicación de esta política. Los mismos propósitos podrían conseguirse mediante gravámenes flexibles a las exportaciones cuyo producto se empleara en subsidiar las importaciones, sobre todo aquéllas que influyen sensiblemente en el consumo popular.

No se me oculta que esto significa caer en prácticas discriminatorias muy desacreditadas en la experiencia latinoamericana. Por ello creo preferible no acudir a estas medidas compensatorias parciales, sino de carácter general.

Esto concierne especialmente a aquellos casos en que los artículos exportables tienen significación en el consumo interno. Es claro que un gravamen flexible sobre estos artículos tendría la virtud de atenuar la fluctuación de los precios internos, pero ello les pondría en situación de inferioridad con respecto a aquellos artículos que no intervienen en el consumo interno.

3. OTROS CASOS DE INFLACIÓN DE COSTOS

Los aumentos de costos que hemos considerado hasta ahora son consecuencia de la manera parcial o insuficiente en que se cumplen las transformaciones en la forma de producir y en la estructura económica o social, o provienen del funcionamiento mismo del sistema econó-

mico. Examinaremos ahora otros casos en que el aumento de estos precios se debe a prácticas restrictivas de la concurrencia o a las formas de tributación.

Son frecuentes en América Latina las prácticas restrictivas de la concurrencia. En la industria, la protección exagerada y ciertas formas de control de importaciones las han estimulado notablemente. También se dan en el comercio, sobre todo en los artículos de primera necesidad, en los que subsisten frecuentemente prácticas ineficientes de distribución. Aparte las consecuencias desfavorables que ello tiene en la utilización de los factores productivos del país, estas prácticas limitativas de la competencia tienen efectos regresivos en la distribución del ingreso y favorecen por tanto las reacciones inflacionarias.

Las prácticas restrictivas en el campo del trabajo tienen efectos similares. No me refiero a las que se oponen al mejoramiento de la productividad y obedecen a factores más profundos que sólo podrían corregirse con un ritmo rápido de crecimiento y absorción de mano de obra, sino a aquellas prácticas que, al limitar severamente el acceso a ciertas ocupaciones, permiten lograr en ellas remuneraciones superiores a las que prevalecen en el resto de las ocupaciones para el mismo grado de destreza y calificación. Cuando ello ocurre en actividades que tienen una situación estratégica en la economía, el aumento resultante de costos es general y se transforma por lo tanto en factor inflacionario.

En materia tributaria, el aumento de impuestos sobre los consumos populares suele traer consecuencias inflacionarias. Esos impuestos constituyen generalmente una proporción importante del conjunto de gravámenes, y ello se debe a dos razones fundamentales: de un lado el carácter regresivo del sistema tributario, por no gravarse en medida adecuada el consumo de los grupos de altos ingresos o ser considerable la evasión impositiva; de otro, la estrechez de la base tributaria, que, debido precisamente a la precariedad del desarrollo, hace inevitable recurrir a gravámenes sobre los consumos populares.

Con frecuencia no se ha tenido en cuenta este hecho al aumentar desproporcionadamente los gastos del estado o las transferencias de carácter social. Estos gastos y transferencias sociales pueden constituir un elemento muy importante de redistribución. Si se grava a los grupos de altos ingresos para extender y mejorar la educación, la salud pública o los beneficios sociales se cumple esta política redistributiva. Pero si en vez de esto se acude a gravámenes de incidencia popular o si, superado el límite razonable de aquellos tributos sobre los grupos de altos ingresos, se cae en tales gravámenes, se están desplazando simplemente ciertas formas de consumo de bienes por otras formas de consumo de servicios suministrados por el estado. Esta política social requiere una cuidadosa consideración de ventajas o inconvenientes que generalmente se han ignorado en la práctica.

El caso más notorio es el de los servicios sociales en algunos países. Su costo representa a menudo más del 50 por ciento del monto de las remuneraciones. Esta proporción se debe en parte a la índole de los beneficios sociales que se acuerdan —por ejemplo las jubilaciones en edad prematura— y en parte al elevado costo de administración. Para cubrir estos servicios se han establecido gravámenes sobre los empresarios o los trabajadores que generalmente no pueden ser absorbidos por las ganancias de los primeros. Se transfieren pues a los precios alentando la espiral inflacionaria.

La política social de nuestros países no suele ser el resultado de un plan racional, tanto en estos como en otros aspectos. Pero hay algo más que esto. Los gravámenes de incidencia popular se destinan también al crecimiento exagerado de los gastos del estado, tanto en la administración general como en los gastos militares, que absorben una proporción tan elevada del presupuesto de algunos países. Por lo tanto, el estado desempeña en estos casos un papel importante en la inflación de costos, como lo desempeña también en la de gastos e inversiones.

4. LA INFLACIÓN REPRIMIDA

Conviene considerar en este momento la tentativa de evitar los efectos de la inflación sobre los precios. No me voy a referir aquí a medidas de control o racionamiento que se toman en casos de extrema gravedad, cuando la inflación es prácticamente inevitable o muy difícil de evitar, como sucede en caso de guerra o de violenta disminución de las exportaciones, sino a aquellos arbitrios en que han caído frecuentemente los gobiernos latinoamericanos para reprimir los efectos de una inflación que había estado a su alcance evitar o atenuar, mientras se atacaba el fondo del problema.

Uno de los arbitrios represivos —acaso el más importante y perturbador— ha sido la sobrevaluación monetaria, según ya se ha explicado en la sección III. El propósito de evitar el encarecimiento de las importaciones y su incidencia sobre el consumo popular ha llevado a estabilizar el tipo de cambio mientras subían inflacionariamente los precios internos, o a establecer tipos favorables a ciertas importaciones.

Es natural que esta política no haya podido continuar indefinidamente. Como lo demuestra la experiencia de nuestros países, tarde o temprano ha tenido que corregirse este desajuste con una devaluación monetaria y la consiguiente elevación de los precios. Si a estos aumentos sigue el de las remuneraciones, se desata irremisiblemente la espiral o se acentúa la amplitud de sus movimientos si ya existía, con lo cual vuelve a imponerse una nueva devaluación.

Hay casos en que se ha recurrido a la sobrevaluación monetaria no sólo para atenuar los efectos del alza inflacionaria de los precios, sino para trasladar a las remuneraciones el efecto favorable del mejoramiento de la relación de precios del intercambio. Todo va bien mientras este mejoramiento se mantiene. Pero cuando sobreviene el movimiento opuesto, la pérdida de ingreso real es de una magnitud tan pronunciada que se vuelve muy difícil contener la espiral.

El problema es más grave todavía cuando la relación de precios del intercambio sigue deteriorándose más allá

del nivel que tenía antes de su mejoramiento. Seguir acudiendo a la devaluación monetaria en este caso significa restablecer el ingreso real de las actividades de exportación a expensas del ingreso real de los trabajadores, o sea, hacer recaer sobre éstos el deterioro de la relación de precios.

Un fenómeno de esta índole hace más imperiosa la necesidad de introducir transformaciones en la forma de producir y en la estructura económica y social. ¿Hasta qué punto el propósito de mantener o aun elevar el ingreso real de las actividades exportadoras favorece estas transformaciones? Bien pudiera ser que las entorpeciera o alejara. Cabría preguntarse, por lo demás, si en casos semejantes opera satisfactoriamente el incentivo general del mejoramiento de los precios; o si no habría que acudir a incentivos especiales destinados a conseguir con la mayor celeridad posible aumentos de productividad que permitan absorber el efecto desfavorable del deterioro de la relación de precios. Sin embargo, esta práctica de incentivos especiales para atacar ciertos problemas de estructura, no cabe dentro de la tesis del libre juego de las fuerzas de la economía con la que se pretende justificar una devaluación que, por cierto, no suele responder a esas fuerzas sino a ciertos designios de distribución regresiva del ingreso.

Otra de las formas importantes de represión de los efectos de la inflación ha sido no permitir que las tarifas de servicios públicos o de ciertos bienes producidos por el estado se ajustaran al alza de costos, teniendo en cuenta el incremento de productividad. Se ha privado con ello a las empresas de los recursos necesarios para reponer su capital y, más aún, se las ha llevado con frecuencia al déficit crónico, agravando así el proceso inflacionario. Además, cuando esas empresas están en manos privadas, desaparece todo incentivo para ampliar la capacidad productiva. Hay países en que ello ha significado un obstáculo estructural muy serio al desarrollo económico. Por donde se ve que la inflación en ciertos casos no sólo es la consecuencia de factores estructurales, sino que se convierte en agente activo de desajustes estructurales.

Finalmente, sólo diremos muy pocas palabras del control de precios para reprimir las consecuencias de la inflación. La sobrevaluación monetaria y la estabilización de tarifas de servicios públicos así como la de arrendamientos, han sido medidas efectivas aunque sumamente perturbadoras de traslación de ingresos reales para compensar o superar los efectos regresivos de la inflación sobre la distribución del ingreso. Pero el control de precios ha sido inoperante en la experiencia latinoamericana. Ha sido en la mayor parte de los casos un mero expediente psicológico que ha perturbado la producción y el comercio sin lograr ningún efecto redistributivo.

V. LOS EFECTOS DEPRESIVOS DE LA POLÍTICA ANTINFLACIONARIA ORTODOXA

I. TRES CASOS POSIBLES DE CONTRACCIÓN

Las consideraciones anteriores nos ayudarán a dilucidar un problema de notoria importancia presente. Dado que la inflación, no obstante las serias perturbaciones que trae consigo, tiene ciertos efectos positivos, cabría preguntarse si la simple ampliación de una política de estabilidad monetaria para contener la inflación no significa perder esos efectos positivos llevando la economía a la contracción, al estancamiento o al debilitamiento de su ritmo

de desarrollo. ¿Es que es ese el precio ineludible que ha de pagarse para contener la inflación y lograr la estabilidad monetaria? No podría exagerarse la importancia de estas preguntas y la urgencia en discutir este problema que tantas controversias está suscitando en América Latina.

En verdad, no hay razón alguna para que la política antinflacionaria conduzca necesariamente a la contracción, salvo en aquel caso extremo en que la insuficiencia de servicios básicos, impide mantener el nivel de la actividad

económica. La contracción de la actividad económica es la consecuencia del tipo de política antinflacionaria adoptada antes que el resultado ineludible de la detención del proceso inflacionario. Tres son los casos principales en que esa política podría acarrear un encogimiento de la actividad económica: *a)* cuando se restringen las inversiones o gastos inflacionarios sin medidas que simultáneamente compensen sus efectos; *b)* cuando se trata de neutralizar los efectos del déficit del sector público con una política deflacionaria en el sector privado de la economía; y *c)* cuando las remuneraciones se estabilizan en cuantía inferior a la necesaria para que la demanda efectiva de los trabajadores pueda absorber la producción a ellos destinada.

a) *La contracción de las inversiones inflacionarias, el impuesto y la aportación de recursos internacionales*

Como se dijo, en la inflación latinoamericana, cualquiera que sea el grado en que intervienen factores estructurales, suele haber una expansión inflacionaria del crédito provocada por el exceso de inversiones en relación con los recursos genuinos de que se dispone para realizarlas.

Para examinar el primer caso recordaremos primero el efecto amplificador de las inversiones (o de los gastos) inflacionarios sobre la economía. El efecto es similar al de un incremento de las exportaciones. El aumento correspondiente de la demanda interna estimula el aprovechamiento de la capacidad ociosa de la economía y la realización de nuevas inversiones para dilatarla. Las inversiones inflacionarias tienden así a multiplicar la ocupación y el ingreso global. Pero, al mismo tiempo, traen consigo el desequilibrio exterior, pues al crecer el ingreso se acrecientan también las importaciones.

Aquí está la diferencia radical con el efecto amplificador del incremento de exportaciones: se cierra simplemente el circuito con el aumento de las importaciones. En tanto que en las inversiones inflacionarias, el circuito queda abierto en forma de desequilibrio exterior. Del mismo modo, el circuito queda abierto cuando al descender las exportaciones se realizan inversiones inflacionarias que tienden a mantener la ocupación y el ingreso, con el consiguiente desequilibrio exterior. En uno y otro caso las inversiones inflacionarias permiten un nivel de ingreso superior al que correspondería a las exportaciones, dado el coeficiente de importaciones.

Ahora bien, para detener la inflación es indispensable restringir el crédito que estaba alimentando esas inversiones inflacionarias. Pero si esta medida no se acompaña de otras medidas de carácter compensatorio, se contrae el ingreso, como antes se había amplificado en virtud de tales inversiones. La contracción trae desde luego la disminución de las importaciones y el restablecimiento del equilibrio exterior.

En esto consiste esencialmente la fórmula ortodoxa de estabilización monetaria: comprimir el ingreso hasta que las importaciones descendan al nivel que pueda cubrirse con exportaciones. No lo disimulan sus partidarios: es el sacrificio temporal que hay que realizar para el saneamiento de la economía.

Erigida esta posición ortodoxa en dogma indiscutible, no se han buscado otras formas de política antinflacionaria concordantes con las exigencias del desarrollo económico. Muy serio es el perjuicio que han sufrido algunos países que han seguido una política semejante por convicción o por obra de las circunstancias. Urge pues una fórmula no ortodoxa de estabilización monetaria.

El concepto esencial de esta fórmula tiene que ser el cierre del circuito abierto sin provocar la contracción del ingreso. En la sección II se ha explicado en qué consiste esta operación: hay que hacer desaparecer la demanda excesiva de importaciones y desviarla internamente para mantener, en forma no inflacionaria, la demanda de los factores productivos empleados en las actividades de inversión.

Asimismo se ha dicho que el impuesto —combinado con el empréstito interno— es el medio adecuado para cumplir este propósito. Sin embargo, se necesita en las importaciones un margen comprimible que, al utilizarse, no afecte ni la actividad económica ni los consumos populares. Si no hubiere tal margen, sólo la aportación de recursos internacionales podría evitar estos perjuicios. Pero ello significa emplear estos recursos en inversiones internas.

La falta fundamental de la política antinflacionaria ortodoxa ha estado precisamente en estos dos puntos. Ni se ha acudido al impuesto ni se ha contado con la oportuna aportación de estos recursos. Se hubiera necesitado combinar estas dos operaciones con la restricción crediticia a las inversiones inflacionarias.

No habría que reducir estas inversiones, sino cubrirlas con impuestos y recursos internacionales a medida que se restrinja el crédito inflacionario. Se comprendería la reducción de las inversiones si éstas fueran excesivas desde el punto de vista del desarrollo económico. Pero no se observa este caso en los países latinoamericanos; lo cual no significa que no haya que cambiar la composición de las inversiones para que respondan mejor a las exigencias del desarrollo económico, especialmente el restablecimiento del equilibrio exterior.

Por lo demás, la restricción del crédito suele aplicarse sin haber realizado con anticipación el esfuerzo de ahorro. Se deja esto para después, cuando el ingreso ha descendido y ha disminuido por tanto la capacidad para ahorrar.

En todo esto prevalece la concepción dogmática de la política monetaria. Se restringe el crédito sin aquellas otras medidas tendientes a mantener y desarrollar la actividad económica sin desequilibrio exterior, a la espera de que, suprimida la inflación y lograda la estabilidad monetaria, las fuerzas espontáneas de la economía traigan la recuperación primero y el crecimiento después.

Esta concepción simplista de la política antinflacionaria se inspira posiblemente en un razonamiento estático que no tiene en cuenta la dinámica del crecimiento latinoamericano. En los centros industriales se concibe la recuperación espontánea de la economía porque allí suelen ser contrarias a las nuestras las tendencias del comercio exterior. Dada la índole de sus importaciones, la demanda de ellas tiende a crecer con menor intensidad que el ingreso. En cambio, en nuestros países ocurre el fenómeno opuesto. No hay pues allí necesidad alguna de introducir aquellos cambios estructurales que exige el crecimiento latinoamericano.

Asimismo, en aquellos países, una contracción relativamente leve del ingreso suele bastar para que las exportaciones, dada su composición, puedan crecer a expensas del consumo interno; en tanto que en los países latinoamericanos no suele ser elevada la proporción de productos exportables que se consume internamente. En consecuencia, no cabría esperar efectos de amplitud comparable. Al crecer así las exportaciones de los centros industriales, mientras disminuyen las importaciones, el

estímulo que el excedente de aquellas trae a la actividad económica interna podría conducir espontáneamente a la recuperación.

No digo que la política ortodoxa sea aconsejable en aquellos países industriales para frenar un proceso de gastos o inversiones inflacionarios, pero al menos tendría un fundamento racional de que carece en nuestros países. Sin embargo, la restricción crediticia, si es bastante fuerte, podrá también traer un excedente de exportaciones en nuestros países, comprimiendo violentamente el ingreso. Y este excedente no tardaría en estimular la recuperación de la economía si se aliviaran al mismo tiempo las restricciones crediticias de la política antinflacionaria. Pero al elevarse nuevamente el ingreso se llegaría a un punto más allá del cual no podría seguirse sin desequilibrio exterior, salvo que mientras tanto se hubieran introducido aquellos reajustes estructurales ¿Por qué entonces no haberlos emprendido antes de desatar la contracción, cuando era mayor la capacidad de ahorro de la economía para realizarlos?

Por donde se la mire, no podría encontrarse justificativo a esta política antinflacionaria contraccionista. Acaso su único argumento positivo sea que, conseguidos el equilibrio exterior y la estabilidad monetaria, se inspirará confianza a la inversión de capital privado extranjero. Pero no cabe duda de que la atracción del capital privado sería mayor aún si este saneamiento se hubiera logrado con el mantenimiento de la actividad económica, pues los incentivos para invertir serían más grandes.

Es cierto que una política antinflacionaria del tipo que preconizamos requiere la aportación de recursos exteriores como elemento simultáneo —y no posterior— a la política restrictiva de crédito. Pero es muy difícil que el capital privado extranjero acuda en este momento en la medida necesaria: esperará más bien el éxito de esta política. En consecuencia, en la primera etapa de la política de estabilización, la aportación exterior sólo podría provenir de las entidades de crédito internacional. Sin embargo, si para prestar su colaboración esas entidades adoptasen la misma actitud de espera del capital privado, se estaría privando precisamente a esta política de uno de los elementos primordiales de éxito.

¿Hasta qué punto y medida podrían seguirse cubriendo inversiones internas con aportaciones internacionales? La contestación a esta pregunta forma parte de un problema más general que el de la lucha contra la inflación y lo consideraremos en la sección VI. Baste consignar aquí lo que sigue. Si la magnitud de las inversiones inflacionarias que se trata de cubrir con recursos genuinos es superior a lo que un país podría cubrir dentro de un programa de inversiones con recursos nacionales e internacionales, ello significa que la ocupación en las actividades de inversión interna es excesiva y se impone el desplazamiento de mano de obra hacia las actividades de consumo. Mirado esto desde otro ángulo, los ocupados que así se desplazan de las actividades de inversión no consumirán lo que otros dejan de consumir por el ahorro, sino que tendrán que realizar su propia aportación a la producción de consumo. Este incremento de la producción de consumo requiere a su vez el incremento correspondiente de importaciones; y para que no haya un nuevo excedente de éstas habrá que avanzar más que antes en la política de sustitución —o de aliento de las exportaciones—, con el consiguiente aumento de inversiones en las correspondientes actividades. Una vez logrado este fruto, las inversiones no tendrán que repe-

tirse —puesto que se trataba de un reajuste transitorio— y sólo será necesario continuar haciendo aquellas inversiones necesarias para asegurar el crecimiento regular de la economía al ritmo compatible con la tasa de capitalización que los recursos disponibles permitieran alcanzar.

b) *Compensación de la inflación de origen fiscal con la contracción de la actividad económica privada*

Se dijo más arriba que el encogimiento de la economía provocado por la restricción crediticia aparejaba la disminución de la capacidad de ahorro. Pero no es sólo eso: disminuyen también los recursos fiscales trayendo consigo el déficit o la agravación del déficit ya existente. Ahora bien, tampoco es tarea fácil suprimir el déficit, sobre todo cuando ese encogimiento de la economía ha disminuido los recursos fiscales.

Esta circunstancia suele llevar a otro de los errores de la política antinflacionaria: pretender oponerse a los efectos inflacionarios del déficit del presupuesto de inversiones del estado con una restricción del crédito en el sector privado, privando a las empresas de recursos para su capital circulante.

Si se opera con firmeza, no hay razón alguna para que no pueda evitarse el alza de los precios que la inflación de origen fiscal traería consigo de otro modo. Mas ese propósito se logra a expensas de la contracción de la economía. Para evitarla sería indispensable que el sector privado siguiera teniendo la misma cantidad de crédito que antes, pues si bien los precios suben por la presión inflacionaria de origen fiscal, también aumentan las ganancias y ello permite hacer frente a la mayor exigencia de capital circulante. Pero si las empresas disponen de una menor cantidad de crédito se verán forzadas a reducir su actividad en un movimiento deflacionario que neutraliza la presión inflacionaria de origen fiscal.

Agrávanse los efectos de la restricción crediticia al sector privado de la economía cuando esa restricción no se practica por medidas de regulación cuantitativa del crédito, sino mediante el alza de los tipos de interés. Esta elevación suele llegar a ser considerable y contribuye a volver todavía más difícil la situación de las empresas por el aumento de los costos de operación mientras disminuye la demanda. Más aún, la elevación de los tipos de interés se acentúa en algunos casos por cierto procedimiento peculiar de limitar las importaciones mediante depósitos previos que llegan a absorber cuantiosas cantidades de dinero. Dicho sea de paso: ¿por qué no se acude a gravámenes flexibles para hacerlo? El gravamen tendría la ventaja de proporcionar al estado más recursos con que combatir la inflación, en vez de aumentar las ganancias de los bancos o de los prestamistas particulares.

c) *Efectos depresivos del reajuste insuficiente de las remuneraciones*

Otra de las medidas indispensables para lograr la estabilidad monetaria sin desmedro de la actividad económica es la estabilización de las remuneraciones. Pero no es indiferente el punto en que ello se hace. El reajuste tiene que llevarse a cabo en el grado necesario para que los trabajadores puedan resarcirse de la elevación de precios que ha traído consigo la *demanda inflacionaria*. Subrayo esta expresión, pues hay que distinguir este caso de aquellos otros en que el alza de los precios es la consecuencia de la elevación de los costos. El alza de precios provocada por la demanda inflacionaria, o por una de-

valuación que excede a la elevación de los costos, aumenta las ganancias de las empresas y es por tanto posible recuperar el nivel anterior de remuneraciones reales sin subir nuevamente los precios, gracias a una política de continencia crediticia y toda vez que al mismo tiempo se haya atacado la inflación en otros frentes.

En la espiral de remuneraciones y precios fluctúa continuamente la relación entre la cuantía real de aquéllas y las ganancias de los empresarios. Cuando ocurre un aumento masivo las remuneraciones reales pueden subir, no sólo a expensas de las ganancias, sino de las existencias de mercaderías, pues los precios no se ajustan instantáneamente a los nuevos costos. Pero a medida que esto ocurre, vuelve a bajar el nivel de las remuneraciones reales y a subir el de las ganancias. Además, los empresarios tratan de reconstituir sus existencias y ello contribuye a llevar los precios más arriba de lo que correspondería al aumento de los costos.

Si en este momento se estabilizaran las remuneraciones, su nivel real sería inferior al nivel medio que resulta de estas fluctuaciones y, al no haber nuevos ajustes, las actividades que suministran bienes y servicios a los trabajadores sufrirían una disminución en la demanda que no tardaría en llevarlas a la contracción. Asimismo, al disminuir en esta forma las ganancias de los empresarios, las actividades que satisfacen su demanda también se incorporarían al movimiento de contracción.

¿Hasta dónde proseguirá este movimiento provocado por el reajuste insuficiente de las remuneraciones? Hay una fuerza que tiende a detenerlo. La disminución de los precios y ganancias tiende a aumentar nuevamente las remuneraciones reales hasta que la demanda de los trabajadores pueda absorber toda la producción. En este momento termina el proceso de contracción; pero en un nivel de actividad inferior al que antes se había alcanzado. ¿Permanecerá allí o tenderá espontáneamente a recuperarse? En el caso que consideramos —en que no intervienen otros factores depresivos— habrá una recuperación espontánea, pues al comprimirse la actividad económica disminuirán las importaciones y el excedente de exportaciones tendrá los efectos estimuladores que ya conocemos. ¿Pero era acaso necesario pasar por este proceso de encogimiento y recuperación posterior cuando pudo haberse evitado con la elección acertada del punto en que se estabilizan las remuneraciones?

Hay un aspecto de este fenómeno sobre el que conviene llamar la atención. Acaba de verse que la contracción se detiene cuando el descenso en las ganancias permite la absorción de todos los bienes y servicios destinados a satisfacer la demanda de los trabajadores. Sucede a veces, sin

embargo, que las prácticas restrictivas de las empresas para regular los precios impiden el descenso de éstos. En tal caso, cuanto más se demore o entorpezca este reajuste, tanto más intensa será la contracción en aquellas actividades que producen para los trabajadores. Si ello traería o no un más fuerte descenso de las importaciones no sabría decirse, pues como las ganancias de los empresarios se reducen menos que en el caso anterior, bien pudiera ocurrir que el mayor contenido de importaciones en la demanda de aquéllos compense los efectos de la contracción sobre las importaciones destinadas a satisfacer la demanda de los empleados y obreros, con lo cual no sobrevendría espontáneamente el movimiento de recuperación.

2. COMBINACIÓN DE DIVERSAS MEDIDAS EN LA POLÍTICA ANTINFLACIONARIA

En resumen, para ser compatible con las exigencias del desarrollo económico, la política antinflacionaria requiere la combinación de una serie de medidas. Primero para desviar el exceso de demanda de importaciones hacia el mercado interno, y segundo, sustituir las inversiones o gastos inflacionarios por inversiones cubiertas con recursos de ahorro antes de aplicar la restricción crediticia. Si el margen comprimible de las importaciones o las posibilidades de ahorro no son suficientes, habrá que recurrir *simultáneamente* y no después a las aportaciones de recursos internacionales. La devaluación es indispensable si los costos internos han subido más que los precios internacionales de los productos del intercambio, pero no ha de acudirse a ella para provocar transformaciones en la estructura de la producción y en la composición de las importaciones, salvo si esa providencia se acompaña de otras medidas.

Ello no basta para contener la espiral si no se estabilizan las remuneraciones en forma de absorber las ganancias inflacionarias de los empresarios, pues la insuficiencia del reajuste tendría efectos depresivos, como también los tendría el empeño de restringir el crédito para contrarrestar aumentos de remuneraciones provocados por el alza de los costos.

Me estoy refiriendo a las medidas de alcance inmediato para detener el proceso inflacionario. Pero no basta con detenerlo. La política antinflacionaria tiene que ser el punto de partida de una política de desarrollo económico que, al atacar eficazmente los factores estructurales de la inflación, robustezca la posición de los bancos centrales frente a las fuerzas inflacionarias que amenazan de continuo la estabilidad de la moneda.

VI. LA INSUFICIENCIA DE AHORRO Y LA INFLACION

1. LOS MÓDULOS DE CONSUMO Y LA INSUFICIENCIA DE AHORRO

En otro lugar de este trabajo hemos manifestado que si el fenómeno de la contracción tenía generalmente una respuesta inflacionaria, sería un grave error atribuir exclusivamente a la vulnerabilidad estructural de la economía la inflación de gastos e inversiones. Porque la experiencia latinoamericana demuestra una y otra vez la importancia de la política monetaria y financiera. No hay una relación mecánica entre la vulnerabilidad estructural y la inflación o la intensidad con que se desenvuelve.

En situaciones igualmente difíciles se ha logrado evitar la inflación o mitigarla allí donde los hombres que tienen la responsabilidad de aquella política han demostrado, además de su competencia y sagacidad, una firmeza de carácter y una profundidad de convicciones sin las que sería imposible resistir la presión de las fuerzas inflacionarias. Si esas condiciones humanas fallan, la estabilidad monetaria se verá continuamente amenazada por débiles que sean los factores estructurales que conspiran contra ella.

Por todas estas consideraciones, hay que tomar con mucha prevención el argumento según el cual la inflación

suele ser la consecuencia de la escasez de ahorro. En buena parte de nuestros países los grupos de altos ingresos tienen un coeficiente de ahorro relativamente bajo por la prevalencia de módulos de consumo en que, a lo superfluo y ostentoso del pasado, se agrega continuamente la sugestión de nuevas formas de consumo de los países más desarrollados.

En tales circunstancias, no podría negarse que la renuencia al ahorro suele conducir a la inflación, no porque se carezca de posibilidades, sino porque faltan medidas eficaces para aprovecharlas. A su vez, la inflación contribuye a acentuar este hecho, pues destruye las prácticas de ahorro allí donde existían o comenzaban a desenvolverse en las masas populares y hace sumamente difícil —si es que no imposible— el esfuerzo para despertarlas.

Hemos visto en otro lugar que la inflación dista mucho de ser una política compensatoria recomendable. Pero se comprende que, frente a una contracción de la actividad económica, los bancos centrales se vean llevados a ceder a la presión de las fuerzas inflacionarias. Sin embargo, no cabría buscar atenuantes a ese hecho cuando en pleno impulso de la actividad económica, a favor del crecimiento de las exportaciones, se propugna la expansión crediticia para suplir la insuficiencia de ahorro o cuando se pretende acelerar el ritmo de crecimiento con expedientes inflacionarios.

Me clasifico sin vacilaciones entre quienes creen que la reforma tributaria podría tener una influencia considerable en la modificación de los módulos de consumo y ahorro, especialmente en los grupos de altos ingresos en América Latina. Reforma en cuanto al régimen tributario en sí mismo como en materia de percepción de impuestos, especialmente del impuesto sobre la renta en que es frecuente la evasión y llega a cifras elevadas.

En el primer sentido hay que modificar el impuesto sobre la renta para eliminar del gravamen —o por lo menos reducirlo— aquella parte del ingreso que se invierte por las empresas o por los individuos; por el contrario, la parte que se consume debiera estar sujeta a un gravamen *razonablemente* progresivo. Subrayo el calificativo porque en algunos países —especialmente en aquéllos en que la inflación ha sido intensa— las tasas progresivas han subido en tal forma que han dado vuelo a toda clase de maniobras para eludir el pago del impuesto. Fuera de ello, hay otras formas eficaces para desalentar ciertas formas de consumo duradero —las construcciones de lujo, por ejemplo— que conspiran contra el ahorro o el sentido social de su aplicación.

Desgraciadamente, no se han realizado aún estudios serios en América Latina acerca de las posibilidades de ampliar el instrumento impositivo para acrecentar las inversiones. Por lo demás, la situación dista mucho de ser homogénea. Hay países en que la tributación podría acrecentarse sin dificultades, pues constituye una parte relativamente pequeña del ingreso global, y en los cuales es además notoria la posibilidad de mayor ahorro en los grupos de altos ingresos para elevar el coeficiente de inversiones. En otros países, la proporción de los tributos es tan alta que no existe, o es muy estrecha, la posibilidad de aumentarlos y sólo el crecimiento del ingreso global podría traer la solución gradual del problema.

Lo grave es que en estos casos la elevada proporción de los tributos no suele verse acompañada del acrecentamiento de las inversiones productivas del estado, sino de sus gastos corrientes y no precisamente de aquéllos que, como la educación y la salud pública, contribuyen al desarrollo

económico y al mejoramiento social. Esto ha contribuido a debilitar la potencialidad de ahorro y, por tanto, el ritmo de crecimiento.

Compréndese así que la idea de emplear el instrumento tributario para acrecentar las inversiones del estado no cuenta con muchos adeptos en los países en que ello ha ocurrido, no tanto por razones doctrinarias, sino por esa misma experiencia. Pero esta resistencia comprensible no tendría por qué manifestarse cuando se trata —como se ha visto más arriba— de emplear el sistema impositivo para estimular las inversiones privadas. Podría objetarse que la eliminación de todo el gravamen a éstas provocaría una mayor disparidad en la distribución patrimonial que la ya existente. Sin embargo, este efecto podría corregirse por el impuesto sobre la herencia.

Como quiera que fuere, no es dable observar en los países latinoamericanos que realizan gastos o inversiones inflacionarios un esfuerzo serio y persistente para emplear el impuesto como medio o incentivo de mayor capitalización. Y mucho menos se ha observado el designio perdurable de estimular la capitalización de las masas populares como parte de una política redistributiva del ingreso. Ha sido más fácil la respuesta inflacionaria al problema de la insuficiencia de ahorro.

2. DOBLE PAPEL DE LOS RECURSOS INTERNACIONALES

¿Hasta qué punto podrá conseguirse con este esfuerzo, en un tiempo relativamente corto, una elevación apreciable del coeficiente de inversiones para acelerar el ritmo de crecimiento económico? Como se dijo más arriba, sólo caben estimaciones conjeturales. Pero es muy dudoso que, aun con la aplicación de incentivos eficaces para aumentar el ahorro, pueda lograrse una tasa satisfactoria de crecimiento, sobre todo si se tienen en cuenta las grandes necesidades insatisfechas de inversión que existen en buena parte de los países de América Latina.

Desde este punto de vista, la aportación de recursos internacionales podría contribuir a suplir estas necesidades y a realizar las reformas en la forma de producir y en la estructura de la economía indispensables a la aceleración del crecimiento.⁶ Atacados éstos y otros puntos estratégicos, podría lograrse en la mayoría de los casos un aumento relativamente rápido del ingreso por habitante, que permita elevar el coeficiente de ahorro nacional en un cierto número de años.

Esta elevación del coeficiente no será automática. Los hábitos de ahorro y de consumo no se modifican fácilmente y habrá que acudir al sistema impositivo y a otras medidas e incentivos para lograr este propósito. Este es otro aspecto que tampoco se ha examinado bien en nuestros países, a pesar de su importancia decisiva en la política de desarrollo económico, y si no se eleva el coeficiente de ahorro a medida que crece el ingreso por habitante con la cooperación de recursos internacionales, podría llegarse fácilmente al límite de absorción de estos recursos sin haber conseguido lo que me parece de primordial importancia tanto desde el punto de vista del desarrollo como por otras consideraciones: formar la aptitud para mantener un elevado coeficiente de capitalización con nuestros propios recursos.

⁶ No es éste el lugar para considerar un aspecto importantísimo: la necesidad de que una parte sustancial de estos recursos se dedique a fortalecer la iniciativa privada de los propios países latinoamericanos, según vengo sosteniendo de tiempo atrás.

Conseguido este propósito no serán indispensables nuevas aportaciones internacionales como suelen ser ahora, aunque puedan seguir siendo convenientes, sobre todo si se ha conseguido fortalecer mientras tanto la posición del empresario nacional.

Además de este papel —de suyo muy significativo— de ayudarnos a elevar nuestro propio coeficiente de ahorro, los recursos internacionales tienen que orientarse hacia la consecución de otro objetivo, pues el problema no está sólo en aumentar apreciablemente el ahorro, sino también en la posibilidad de emplear el mayor ahorro en la importación de bienes de capital. Si el ingreso que antes se consumía tenía un contenido de importaciones mucho menor que el de las inversiones en que se traduce este ahorro, como suele suceder, se registraría un desequilibrio exterior aun cuando no hubiese inflación alguna. La inversión de estos recursos en importaciones de bienes de capital para industrias sustitutivas o actividades exportadoras, además de otras inversiones, permitiría crear el margen necesario para que el mayor ahorro nacional pudiera transferirse en esas importaciones de bienes de capital. Todo ello desde luego sin descuidar las posibilidades internas de producción de esos bienes.

3. EL FINANCIAMIENTO BANCARIO DEL CAPITAL CIRCULANTE

No quisiera terminar estas consideraciones sin mencionar dos puntos que requieren atención, pues su desconocimiento suele reforzar las tendencias inflacionarias. Uno concierne a las inversiones en capital circulante y otro a la exigencia de cubrir con ahorro del país la parte interna de las inversiones.

En cuanto a lo primero, hasta que insisten en la necesidad de cubrir con ahorro nacional o extranjero las inversiones en capital fijo suelen admitir que el sistema bancario expanda el crédito para cubrir el incremento de las necesidades de capital circulante de los empresarios que trae consigo el crecimiento económico. Si el sistema bancario cuenta con un incremento correlativo de depósitos de ahorro, no habrá consecuencias inflacionarias. Pero si no es así, o si el incremento de esos depósitos se absorbe por el financiamiento de inversiones de capital fijo, sobrevienen inevitablemente esas consecuencias.

Este hecho adquiere mayor significación cuando el incremento de capital circulante concierne a actividades en que el proceso de producción dura un tiempo relativamente largo; tal es el caso característico de la producción agropecuaria, especialmente en la ganadería. Es erróneo creer que una expansión crediticia no es inflacionaria en esas circunstancias, porque está destinada a aumentar la producción: la expansión estimula inmediatamente la demanda, en tanto que la oferta sólo aumentará en un tiempo más o menos largo, en el cual se desenvuelve la presión inflacionaria de aquella demanda adicional.

De ahí la necesidad de dotar al sistema bancario de recursos de ahorro genuino para satisfacer las necesidades de capital circulante, además de las operaciones de financiamiento de capital fijo, especialmente a los bancos que operan en la producción agropecuaria.

4. LA EXIGENCIA DE FINANCIAMIENTO LOCAL DE LAS INVERSIONES INTERNAS

El otro punto es el tocante a la exigencia de las instituciones de crédito internacional de cubrir con ahorro nacional la parte de las inversiones que se realiza en el

propio país, destinando los recursos internacionales solamente a las importaciones de bienes de capital. Las dificultades que el empresario o el estado encuentran para cumplir esta exigencia suelen llevar a la expansión inflacionaria del crédito.

No sólo se trata de la falta de un amplio mercado de capitales que permita emplear en sectores deficientes el ahorro que sobra en otros sectores, sino principalmente de las limitaciones del mismo coeficiente de ahorro. Esta es una de las razones que aconsejan formular un programa de inversiones como parte de un programa general de desarrollo. Un programa, en síntesis, tiene que determinar la cuantía de las inversiones requeridas para lograr una determinada tasa de crecimiento, establecer hasta dónde puede llegar el ahorro nacional con adecuados incentivos y, finalmente, cuantificar los recursos internacionales indispensables.

Compréndese, sin embargo, las aprensiones que inspiran esas exigencias, si se cubriera con recursos exteriores el importe total de ciertas inversiones. Bien pudiera ocurrir que un país se dispensara de hacer el esfuerzo necesario para aprovechar sus propias fuentes de ahorro; o que —gracias a esa aportación de afuera— desviara al consumo lo que de otro modo se habría dedicado a la capitalización. Ya explicamos más arriba que el objetivo esencial de estas aportaciones de recursos internacionales es precisamente ayudar a un país a elevar su propio coeficiente de ahorro; y si tales recursos inducen a no tomar las medidas necesarias para hacerlo, se habrá frustrado ese objetivo.

No podría negarse que la experiencia latinoamericana suele dar motivo a estas aprensiones. Pero la solución no reside en aquella actitud limitativa, sino en la programación de las inversiones. Para ello hay que analizar las posibilidades inmediatas de acrecentar el ahorro nacional y las que se tendrán después, conforme se vaya acelerando el crecimiento del ingreso por habitante. Hecho esto se podrá determinar la cuantía de los recursos internacionales que se requieren para complementar el ahorro nacional. Desde luego la aportación gradual de esos recursos no sólo depende de que se presenten buenos proyectos individuales, sino de que vayan cumpliéndose las medidas fundamentales sobre las que se sustenta el programa y, entre ellas, las enderezadas a elevar el coeficiente de ahorro.

Una vez establecido el importe de recursos internacionales, no interesa si en algunas inversiones se cubre con esos recursos una parte de los gastos que se realizan en el país y en otras solamente el valor de los bienes de capital que van a importarse, o en las demás una cantidad inferior a la de estos bienes. Lo esencial es que el conjunto de inversiones se realice en la forma programada y que al cumplirse el esfuerzo nacional de ahorro no se requiera una aportación internacional superior a la que se ha propuesto.

Más aún, se concibe que en el conjunto de inversiones la aportación de recursos internacionales signifique cubrir una cuantía superior a las importaciones totales de maquinaria y equipos. No creo que éste haya sido el caso típico de nuestros países, pues esa aportación suele ser muy inferior al monto de tales importaciones; pero podría ocurrir en el desarrollo de algunos países, sobre todo si gracias al mercado común se desenvuelven intensamente las industrias de maquinarias y equipos. En realidad, no habría consideración económica alguna para que la aportación internacional no sobrepase a las importaciones de

esos bienes y se extienda también a los bienes producidos internamente. Me pregunto si en la posición restrictiva que suele notarse en esta materia no hay algún resabio mercantilista o subsiste aquella creencia pretérita de que solamente los grandes países industriales están predestinados a la producción de esos bienes.

Trátase en el fondo de un problema de economicidad y de disponibilidad de ahorro. Si en la política sustitutiva resulta más económico sustituir las importaciones de algunas maquinarias y equipos que la de ciertos bienes de consumo, por ser inferiores las diferencias de costos con las de los correspondientes bienes importados, no se advierte por qué razón no podrá cubrirse con recursos internacionales la adquisición interna de bienes de capital en vez de su importación si no se dispone de ahorro interno para hacerlo. La adquisición total de estos bienes es la misma en uno y otro caso. La diferencia está en que en el primero se importan menos maquinarias y equipos y más bienes de consumo que en el segundo, por ser ésta la solución más económica.

¿Y si los bienes de consumo que así vienen a importarse fueran superfluos o de lujo? No conviene confundir este aspecto y con frecuencia se confunde. Es indudable que en momentos críticos en que un país carece de divisas para bienes indispensables, tales importaciones no podrían justificarse. Pero no es éste el problema que estamos considerando sino el desarrollo regular de una economía mediante un programa que determine, según criterios de economicidad, qué se ha de producir internamente y qué se ha de importar. En materia de artículos superfluos o de lujo la decisión importante de política económica y

social consiste en determinar hasta qué punto conviene reprimir este consumo mediante el impuesto, teniendo en cuenta las necesidades de capitalización y los objetivos redistributivos de un programa. Decidido este punto de tan significativa importancia, no interesa si estos bienes se importan o se producen internamente, toda vez que en esta determinación se hubiesen seguido aquellos criterios de economicidad.

Otra consideración adversa que podría aducirse es que un país estaría importando artículos de consumo —sean o no superfluos o de lujo— mientras hay factores productivos disponibles que podrían elaborarlos. Este argumento no tiene por qué circunscribirse a los bienes de consumo. Si hay factores disponibles y, más aún, si hay capacidad ociosa en la economía, la solución correcta está en aprovecharlos, para lo cual —ya lo hemos explicado— habrá que acelerar la sustitución de importaciones en la medida en que no puedan acrecentarse las exportaciones.

Si, como es bien posible, se logra el crecimiento de la economía con el máximo de aprovechamiento de factores, no hay que preocuparse de que la aportación de recursos internacionales se traduzca en importaciones de bienes de consumo, toda vez —lo repetimos con insistencia— que la política sustitutiva haya seguido consideraciones de economicidad. Lo esencial es que todas las inversiones estén cubiertas con ahorro genuino, sea nacional o extranjero, y que la cuantía de este último esté correctamente relacionada con la capacidad de pagos exteriores de un país y su futura evolución en virtud de las transformaciones estructurales que exige la aplicación del programa de desarrollo.

VII. UNA POLÍTICA DE ESTABILIDAD MONETARIA COMPATIBLE CON EL DESARROLLO ECONOMICO

I. INDOLE DINÁMICA DEL PROCESO DE INFLACIÓN

El desarrollo intenso y regular de la economía requiere una serie de transformaciones en la forma de producir, en la estructura económica y social y en el módulo distributivo del ingreso. Esas transformaciones permitirán a la economía crecer a un ritmo superior al de las exportaciones primarias y atenuar el impacto interno de las fluctuaciones de éstas, así como remover al mismo tiempo los obstáculos internos que se oponen al desarrollo. Si tales transformaciones no se cumplen —o se cumplen en forma parcial o insuficiente—, sobrevienen desajustes y tensiones que despiertan o favorecen al juego de las fuerzas inflacionarias latentes en el seno de la economía latinoamericana. Tal es la tesis sustentada en las páginas anteriores.

Pensándolo bien, es el *cambio* de las condiciones económicas lo que favorece la acción de esas fuerzas inflacionarias. Si una vigorosa política de desarrollo económico promoviera el crecimiento regular de la economía, si el ingreso por habitante aumentara con satisfactoria amplitud y persistencia, sin las fluctuaciones que ahora ocurren, y si no se modificara regresivamente, sino de un modo progresivo, el módulo de distribución del ingreso, si todo ello se cumpliera con razonable eficacia, se lograría el máximo de resistencia a la acción de las fuerzas inflacionarias para mantener la estabilidad de la moneda.

Hay otros casos, no ya de resistencia a las fuerzas inflacionarias, sino de debilidad de estas fuerzas. En verdad, no suele ser difícil mantener la estabilidad de la moneda en situaciones de relativo estancamiento económico y social basado en un régimen anacrónico de tenencia de la

tierra y de distribución del ingreso, con escaso grado de movilidad social. Pero tarde o temprano surgen presiones sociales que conspiran contra ese precario equilibrio, dando impulso a fuerzas inflacionarias que terminan fácilmente con la estabilidad monetaria.

Esas fuerzas no siempre surgen del malestar. Van también íntimamente unidas a la prosperidad. El cambio favorable de condiciones económicas abre nuevas oportunidades de consumo o inversión que, al exceder a los recursos genuinos disponibles, traen la expansión inflacionaria.

No es por cierto la inflación un fenómeno puramente económico y para comprenderlo cabalmente requiérense investigaciones sociológicas que tardan en llegar en América Latina. Si el estancamiento o lento crecimiento trae esas presiones sociales que degeneran en la inflación en ausencia de una política esclarecida de desarrollo, el crecimiento rápido también acarrea condiciones favorables a una más activa circulación de elementos dinámicos, a cambios en la constelación social existente, propicios a la acción de las fuerzas inflacionarias.

Nuevos grupos sociales irrumpen en la política y en la economía —en enlace muy estrecho— y acuden a la inflación para formar y consolidar su poderío, modificando en su favor la distribución del ingreso. Hubo históricamente otras formas muy eficaces de redistribuirlo, entre ellas la concentración de la tierra que aún prevalece largamente en nuestros países. Pero acaso la inflación supere a todas ellas por su fluidez y la extensión de sus consecuencias.

Así pues, la inflación es un fenómeno de cambio econó-

mico y social, un fenómeno esencialmente dinámico. En consecuencia, la lucha para prevenirla o para combatirla, no podría traducirse en medidas monetarias autónomas, sino formar parte de un muy vasto empeño para obrar deliberadamente sobre las fuerzas económicas y sociales, orientándolas hacia el cumplimiento de claros objetivos.

2. ORTODOXIA Y LIBRE JUEGO DE LAS FUERZAS ECONÓMICAS

De ahí la irremediable falsedad de la posición ortodoxa. Ignora desaprensivamente los fenómenos del desarrollo económico. Ya se encuentre un país latinoamericano en la bonanza de sus exportaciones o en pleno encogimiento de ellas, ya crezca con elevado ritmo o se desarrolle escasamente, la fórmula es la misma: atacar las fuerzas inflacionarias con una firme política de restricción crediticia y algunos otros expedientes que, por lo general, no trascienden del ámbito monetario.

¿Pero es que la política monetaria ortodoxa es indiferente al desarrollo económico de un país? ¿Es que pretende frenarlo o sofocarlo en aras de la estabilidad monetaria erigida en objetivo primordial? Sería injusto considerarlo así. No hay tal despreocupación por el desarrollo económico, sino un concepto acaso más grave: la negación implícita de la necesidad de una política de desarrollo, de la necesidad de transformaciones en la forma de producir, en la estructura económica y social y en la distribución del ingreso, esto es, de aquel empeño consciente y deliberado para obrar sobre las fuerzas económicas y sociales.

No hace falta esa acción deliberada porque el desarrollo económico es un fenómeno espontáneo. Aquí está el error de fondo: creer o suponer que, asegurada la estabilidad monetaria, liberada la economía de toda suerte de intervención del estado, el libre juego de sus fuerzas será suficiente para conducir al más eficaz aprovechamiento de los factores productivos.

La aplicación ortodoxa de la política antinflacionaria suele significar contracción económica y malestar social: es el precio presente que hay que pagar por un bienestar que se avecina, es el sacrificio indispensable para obtener la redención de nuestros errores económicos y atraer la gracia del capital privado extranjero. A veces por honda convicción y otras bajo la sugestión de que no podrán lograrse sin ella aportaciones exteriores para combatir la inflación, requiere este tipo de política condiciones de energía y firmeza que —por encomiables que sean en sí mismas— terminan por malograrse en las tensiones, los antagonismos y las resistencias de toda índole que traen consigo la contracción o el relativo estancamiento de la economía.

Todo esto es muy lamentable, pues se requiere en alto grado esas condiciones de carácter para afrontar las fuerzas inflacionarias. Pero no se exija a la política monetaria lo que ella no puede dar por sí sola. Es imposible combatir la inflación ni prevenir su resurgimiento con medidas puramente monetarias; hay que insertarlas en el cuadro de una vigorosa política de desarrollo económico que asegure el equilibrio estructural de la economía. Sólo entonces podrá exigirse a la política monetaria lo que ella puede dar: la estabilidad, condición esencial pero no única del desarrollo económico.

El equilibrio estructural no es estático, sino dinámico; esto es, tiene que ir adaptándose a las nuevas exigencias del desarrollo económico. En nuestros países esto significa

una continua transformación en la estructura de la producción y en la composición de las importaciones a fin de que el ritmo de crecimiento de la economía pueda superar al de las exportaciones. Estas transformaciones no pueden ser resultado del juego espontáneo de las fuerzas económicas, sino de medidas que se anticipen a las exigencias de futuros acontecimientos. Ni tampoco ha de ser la consecuencia de sucesivas devaluaciones, idea peregrina ésta, con la que se pretende demostrar que, dejando al tipo de cambio encontrar su propio nivel en la mecánica del libre juego, se conseguirán aquellos reajustes sin necesidad de una acción deliberada.

Hay en todo esto una deplorable confusión, fruto del razonamiento estático en que se apoya la concepción monetaria ortodoxa, razonamiento que ignora el proceso dinámico del desarrollo. Por supuesto, que es objetivo principal de una sana política monetaria —y lo suscribo sin reserva alguna— asegurar el equilibrio exterior de la economía; pero no el equilibrio estructural, sino las desviaciones de este equilibrio que ocurren en el funcionamiento de la economía.

El equilibrio estructural no es asunto de política monetaria, ni lo es tampoco la corrección de la vulnerabilidad exterior. Ello requiere ineludiblemente transformaciones estructurales sin las que el riesgo de la inflación seguirá siendo muy grande. Una política impositiva de estímulo a las inversiones y medidas que promuevan activamente la capitalización de las masas populares, darán a los dirigentes monetarios y financieros un punto de apoyo más firme para enfrentar la expansión inflacionaria del crédito.

Sin embargo, esto concierne a un aspecto de la inflación. No todo es presión inflacionaria de origen crediticio. Hay que atacar también la inflación de costos. Está bien hacerlo con medidas que distribuyan equitativamente la carga social de esos mayores costos. Pero la solución de fondo está en transformaciones de la forma de producir que eviten esos costos más grandes o permitan absorberlos.

3. LA INFLACIÓN COMO INSTRUMENTO REDISTRIBUTIVO

No se conseguirá, ni se ha conseguido, por la inflación el cumplimiento eficaz de propósitos redistributivos. La inflación ha sido históricamente instrumento eficaz de redistribución regresiva, en favor de grupos de altos ingresos. Pero no ha probado ser un instrumento de redistribución progresiva en favor de las masas populares, pues el sistema crediticio se encarga de volver a transferir sobre sus propias espaldas el peso de ilusorios aumentos de remuneraciones o de cargas sociales imposibles de absorber con aumentos de productividad o ganancias de empresarios.

Compréndese, sin embargo, que la presión de mejoramiento social se haya convertido en factor persistente de inflación en algunos de nuestros países. La espiral inflacionaria suele constituir un desahogo psicológico cuando el encogimiento del ingreso, su lento crecimiento, o desajustes distributivos, conspiran contra el ascenso perdurable del nivel de vida popular.

Me refiero desde luego al empleo del instrumento inflacionario para conseguir este mejoramiento, lo cual no ha de confundirse con la defensa de los trabajadores contra el alza de precios y ganancias provocada por la expansión inflacionaria. Esta actitud de defensa no es inflacionaria, sino correctiva de los efectos de la inflación.

Que los aumentos de remuneraciones superiores a lo que podría absorberse por las ganancias o la productivi-

dad conduce fatalmente a la espiral inflacionaria es una verdad incontrastable. Pero no se crea que evitarlo con la estabilización de remuneraciones —por elevado que fuera el nivel elegido— constituye una solución fundamental del problema. Es imposible detener la dinámica social en los tiempos que corren, pues la estabilización de remuneraciones significa también la estabilización de las disparidades distributivas existentes. Y un programa antinflacionario que no inicie resueltamente la corrección de estas disparidades, carece de eficacia económica y sentido social, con muy fuerte riesgo de recidiva inflacionaria.

4. REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y ACUMULACIÓN DE CAPITAL

Este problema de la redistribución se plantea con características nuevas en nuestros países. La acumulación de capital precedió a la redistribución en la evolución capitalista de los grandes centros industriales. En nuestros países, las dos operaciones tienen que hacerse simultáneamente. De ahí la necesidad de buscar nuevas fórmulas para que las masas participen activamente en la capitalización nacional a medida que avanza la política redistributiva.

Cometen un error de incalculables proyecciones políticas quienes creen que la inflación es el medio expeditivo para responder a las aspiraciones redistributivas de las masas populares. Como en el extremo opuesto lo cometen quienes la preconizan como instrumento de ahorro.

La solución del problema de insuficiencia de ahorro no está en la inflación sino en una combinación racional de medidas para acrecentarlo, dentro del marco de una política de desarrollo. Hay que comprimir el consumo de los grupos de altos ingresos. Pero ello no es suficiente. No podría continuarse, sin embargo, la solución inflacionaria de comprimir el consumo de las masas populares, primero, porque ese nivel es de suyo precario, y, segundo, porque esa compresión inflacionaria del consumo se realiza transfiriendo a los empresarios lo que se comprime y sólo una porción de ello —que no suele ser muy grande— se dedica a la capitalización. Además, una parte de ésta corresponde a inversiones estimuladas por la mayor demanda de los grupos de altos ingresos provocada por esa transferencia de ingreso real a su favor.

En un programa socialmente aceptable para elevar el coeficiente de inversiones, son muy estrechas las posibilidades presentes de ahorro de las masas populares. La solución es aquí también de carácter dinámico: acrecentar el ingreso por habitante mediante la aportación de recursos internacionales y el mejor aprovechamiento de los factores productivos; y emplear el incremento del ingreso en tal forma que la inversión crezca más rápidamente que el consumo.

No hay que mantener ajenas al problema fundamental de la capitalización a las masas populares de nuestros países. Pero no es por la expoliación inflacionaria como tendrán que intervenir pasivamente en este proceso, sino

mediante una intervención consciente y deliberada. Es necesario darles un papel activo en la formulación y aplicación de los programas de desarrollo y una responsabilidad clara y efectiva en la capitalización nacional.

Que la inflación puede tener efectos dinámicos, no podría negarse. Atenúa la intensidad de la contracción, y, en circunstancias propicias, permite aumentar el coeficiente de inversiones y, por tanto, el ritmo de crecimiento. Más aún, en ciertos casos, la transferencia de ingresos no se hace tanto en desmedro directo del consumo popular, como desviando en favor de los grupos de altos ingresos una parte considerable del incremento de productividad o del efecto del mejoramiento de la relación de precios del intercambio exterior. Pero no es éste un fenómeno típico, y por lo demás significa una redistribución regresiva del ingreso, inadmisibles desde el punto de vista social. Por otro lado, conforme los trabajadores van desarrollando su aptitud para defenderse, la eficacia capitalizadora de la inflación disminuye o desaparece y se acentúan los trastornos.

Ni inflación, ni ortodoxia. Hay que formular una política monetaria que responda a las exigencias de una política de desarrollo económico, que se inserte cabalmente en ella. La ortodoxia, por la suficiencia dogmática con que se administra, por la manera inapelable con que suele presentarse a nuestros países, está frenando seriamente el esfuerzo para encontrar esa nueva formulación de la política monetaria. Mucho me temo que seguir insistiendo en ella arraigue cada vez más la noción de que desarrollo económico y estabilidad monetaria son conceptos incompatibles.

Y no lo son ciertamente. Asegúrese el equilibrio dinámico mediante transformaciones de la estructura económica y social y habremos dado firme apoyo a la política de estabilidad monetaria, política por lo demás indispensable al desarrollo regular de la economía. Establecido el equilibrio estructural gracias a una vigorosa política de desarrollo, la política monetaria podrá cumplir eficazmente su papel de corregir las desviaciones de ese equilibrio. Y los instrumentos de la ortodoxia monetaria podrán ser entonces muy útiles —aunque no suficientes— para restablecer el equilibrio exterior e interno.

Dúdase a veces de la posibilidad de llevar a la práctica una política racional de desarrollo por la falta de madurez política de nuestros países y la incomprensión de las masas. Y se niegan las posibilidades de capitalización popular. Acaso se presente que todo ello resulte incompatible con la preservación de ciertas constelaciones económicas y sociales.

No se crea, sin embargo, que la inflación es una alternativa. Si el sistema en que vivimos no puede crecer sin ella, la inflación será una alternativa frustránea, porque corroe la economía y debilita peligrosamente la cohesión social. Por donde no podríamos negar racionalidad a la inflación, no como instrumento para dar al sistema la validez dinámica, sino para llevarlo fatalmente a su desintegración.

LAS RELACIONES ENTRE LAS INSTITUCIONES SOCIALES Y LAS ECONOMICAS UN MODELO TEORICO PARA AMERICA LATINA

por José Medina Echavarría*

I. CUESTIONES TEORICAS GENERALES

Las cuestiones metodológicas y de principio suelen parecer digresión enojosa que no hacen sino retardar el instante de encarar de modo directo los problemas que realmente importan. Tienen por eso un público escaso y siempre conviene manejarlas con mesura. Son, sin embargo, indispensables, cuando se quiere obtener la máxima claridad en los planteamientos. Es decir, para saber, por una parte, qué es lo que puede preguntarse con sentido y, por otra, qué es lo que puede esperarse de la respuesta. Tal como se enuncia en su título, el tema de este trabajo lleva implícitas dos cuestiones, dos supuestos inexpressos, que es necesario considerar previamente. Alude, en efecto, por un lado a las posibilidades de construcción de un modelo del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, modelo en que se muestren además, o se tengan en cuenta, las conexiones recíprocas entre las distintas instituciones. Y, por otro, parece atribuir la tarea de semejante construcción a la especialidad o peculiar punto de vista que supone la sociología. Esas dos cuestiones pueden en consecuencia formularse en la forma de las siguientes preguntas: ¿Qué es lo que cabe esperar del análisis sociológico en las tareas del desarrollo? ¿Qué significa propiamente la palabra "modelo"?

En otro lugar se examinaron con algún detenimiento las cuestiones más generales que se refieren al papel del sociólogo en las tareas del desarrollo; huelga por eso su reiteración en estos momentos. Conviene, sin embargo, recordar que el alcance de ese papel varía según la amplitud que se asigne a la responsabilidad intelectual de la sociología. Puede considerarse al sociólogo como simple colaborador, entre ciertos límites, en las labores más esenciales del economista; puede concedérsele un campo específico en determinados sectores de la investigación y de la doctrina; o cabe, por último, admitir que en su tarea puede llegar hasta las últimas posiciones crítico culturales y ser por tanto participe en las orientaciones generales —incluso políticas— del desarrollo económico.

Pero aquí interesa enfocar la cuestión del valor de la sociología en las tareas del desarrollo en forma distinta. Se exige examinar, por una parte, las relaciones de la sociología con la acción práctica, y, por otra, las conexiones de la construcción teórica con la investigación empírica. Se entiende dentro estrictamente de nuestro tema.

No habría razón alguna para plantear la primera de las cuestiones indicadas si la labor sociológica quedase meramente reducida al ámbito académico del análisis teórico. Pero sucede hoy —no siempre sin peligros— que un vasto público más o menos lego demanda de la tarea sociológica aplicaciones inmediatas de carácter prác-

tico análogas a las que se exigen a otras disciplinas sociales, y a la ciencia económica muy en particular. Demandas de las que participan además organismos de toda índole, públicos y privados. Conviene por eso despejar rigurosamente el terreno, y señalar las distintas pretensiones ofrecidas hasta hoy por la sociología en sus relaciones con la praxis. Claro es que sólo se hace aquí en rápido esbozo.

Para una primera concepción de las mencionadas relaciones —todavía hoy vigente— la actividad del sociólogo significa una postura crítica de carácter total de la sociedad en que vive y con que se enfrenta; crítica que se apoya por eso de modo necesario en un momento ideológico o de concepción del mundo y que ofrece como resultado la propuesta de una remodelación completa de esa sociedad, en una u otra dirección, de izquierda o derecha.

Para una segunda posición, la pretensión no es tan amplia, pero no por eso menos ambiciosa. Al momento ideológico de la postura anterior sustituye ahora uno de riguroso carácter científico. La sociología se proyecta como una disciplina de naturaleza funcional capaz de comprender, al igual que otras de esa misma clase, orientaciones precisas para la conducta práctica. La praxis derivada del análisis sociológico no pretende la reforma o transformación completa de la estructura social, sino la eficaz actuación sobre uno u otro de los componentes de la misma, quizá de acuerdo con metas que le han sido fijadas de antemano. La sociología acentúa en este sentido su significación "operativa" y aspira a ofrecer como otras ciencias un repertorio de afinados instrumentos. Hasta qué punto haya alcanzado la sociología semejante grado de madurez es cosa que no corresponde examinar aquí y ha de quedar por lo menos como cuestión problemática.

En una tercera posición, por último, las relaciones entre teoría y praxis se presentan menos comprometidas, pues no se trata en ella de formular predicciones de estricta precisión científica —aunque sean limitadas— análogas a las del conocimiento de las disciplinas naturales, sino de "comprender" una situación social de carácter histórico. Aspira, por consiguiente, a un tipo de análisis en que se muestre la estructura y las tendencias dinámicas de esa situación, proyectando hasta donde sea posible las diversas probabilidades en ella contenidas. La sociología destaca aquí su valor de "diagnóstico". Y éste, una vez realizado, deja a las responsabilidades de la acción y al influjo de otros puntos de vista la elección entre las alternativas posibles. Esta es la postura, importa declararlo, aceptada en este trabajo.

También interesa fijar con igual claridad, y aunque parezca de pasada, el otro punto referente a las relaciones actuales entre la teoría y la investigación empírica. Es muy posible que nos encontremos con una situación

* Aunque el autor es funcionario de la División de Asuntos Sociales de la Comisión Económica para América Latina, los puntos de vista que sustenta en este trabajo son absolutamente personales y no comprometen a la organización a que pertenece.

—y pudiera quizá probarse con calma— en que existe ya un relativo consenso respecto a los planteamientos generales teóricos en la sociología del desarrollo económico. Al menos puede contarse con cierto número de hipótesis de trabajo que mantienen su validez hasta ahora. No se afirma con ello en modo alguno que hayan perdido todo su interés e importancia tanto la elaboración cuidadosa de la teoría general, como la busca y afinamiento de las categorías e instrumentos conceptuales que se consideren más adecuados.

Con respecto a América Latina parece evidente que las mayores lagunas y fallas no tanto se encuentran en los planteamientos teóricos como en la carencia de las aportaciones concretas de la investigación empírica. Esas investigaciones, aparte el saber que puedan significar por sí mismas, sirven para confirmar o desechar hipótesis generalmente admitidas pero que provienen de otros medios sociales. Podría sostenerse por eso que, en la fase actual del esfuerzo por conocer los aspectos sociales del desarrollo económico, el centro de atención se desplaza y debe desplazarse al acopio de esas investigaciones empíricas de base. En efecto, es necesario reconocer que respecto de un número considerable de problemas carecemos todavía de las descripciones empíricas más elementales.

Ahora bien, reconocida esa necesidad, deben asimismo encararse de frente algunas de sus dificultades y peligros. Sólo cabe esbozarlos en forma apresurada. Como es de todos sabido, las dificultades mayores radican en la escasez —y a veces total ausencia— de personal competente,

en la pobreza de los medios instrumentales y financieros, y en la exigüidad de los centros u organizaciones capaces de coordinar unos y otros.

De otro lado, los peligros provienen en parte del entusiasmo con que se acoge hoy la denominada “investigación científica”. Y consisten más que nada en lo que podría llamarse un afán imitativo, innecesariamente perfeccionista, que puede malograr no ya los resultados, sino el simple planteamiento de muchas investigaciones. Es urgente desde luego poseer un cuadro que ponga en orden preciso y sistemático las que son más indispensables, pero no menos importa una conciencia clara de los límites en que deben realizarse. Dada la situación de América Latina se requiere plantear investigaciones que no pretendan llenar el máximo de la aspiración científica, sino que en forma modesta en determinadas ocasiones ofrezcan los primeros pasos en el conocimiento de la realidad.

Siempre y en todas partes el avance de la ciencia social —y de la sociología muy en particular— se ha realizado en torno de algunos temas que, distintos según los momentos, polarizaban la atención no sólo de científicos y políticos, sino del público en general. El “tema del desarrollo económico” en América Latina tiene esa significación capital en estos momentos. Conviene por eso hacerlo explícito, para que desde su perspectiva —como centro de convergencia y orientación teóricas— se analicen no sólo las cuestiones estrictamente económicas, sino todas las relacionadas con ellas en forma muy estrecha, como son las sociales, políticas, educativas, etc.

II. EL “TIPO IDEAL” DEL DESARROLLO EN LA HISTORIA OCCIDENTAL

1. WEBER Y LAS CONDICIONES SOCIALES DE LA ECONOMÍA LIBERAL

Cuando se trata de construir un modelo del desarrollo económico suelen seguirse dos caminos: o se acude al historiador o se invoca al economista. Quizá lo más fecundo sería no separar en momento alguno ambas perspectivas, pero son escasas las figuras y los libros en que se da semejante compenetración. Por eso nada tiene de extraño la frecuencia con que se acude en nuestros días a la obra de Max Weber en busca de inspiración y enseñanza. En efecto, cuando desde una perspectiva histórica se quiere entender lo ocurrido en el desarrollo económico de occidente —de elaborar por tanto el tipo ideal de su trayectoria— no puede eludirse un primer contacto a fondo con la interpretación del sociólogo alemán. Sin embargo, a pesar de la reiterada apelación a sus teorías en el momento actual, no siempre se muestra con claridad la doble contribución que su obra representa, pues si, por un lado, es el intento hasta ahora más plausible de interpretar el origen y la formación de la moderna economía occidental, por otro, ofrece quizá también la construcción más acabada del “modelo” o paradigma de la estructura liberal-capitalista de una sociedad. Conviene recordar sucesivamente y en forma sumaria estos dos momentos.

Sabido es que el esquema weberiano del origen histórico del capitalismo —del moderno sistema industrial— trata de responder a una pregunta incisiva sobre cuál sea la peculiaridad más significativa de la cultura occidental. Es decir, intenta encontrar las razones de este hecho: que el capitalismo sólo se haya producido en Europa con las notas que hoy se aceptan como típicas de su forma industrial, aunque antes y en otras partes del

mundo se diera con diversas características. A tenor de la aguada versión de los manuales, la ética religiosa del protestantismo —del calvinismo en particular— vendría a ser algo así como la causa del capitalismo moderno. Sería impertinente ahora ni siquiera insinuar el carácter simplista de semejante y vulgarizada versión; como tampoco es cosa de considerar, ni aun en forma alusiva, la polémica desencadenada por la auténtica tesis weberiana. Es de suyo evidente, y bastaba para comprobarlo en caso de duda con una rápida ojeada a su *Historia Económica general*, que Weber conocía toda la complejidad del problema y que en modo alguno se desentendió de los factores externos que favorecieron la formación del capitalismo europeo.

Pero para lo que ahora importa —los fines que presiden este trabajo— es posible prescindir de todo lo que no sean dos elementos esenciales. El primero se refiere a la formación de lo que más tarde denominaremos disposición económica general; el segundo guarda relación con las condiciones que hicieron posible el despliegue efectivo de la mencionada disposición. En palabras de Weber, se trataba en primer lugar de explicar la aparición de un determinado *ethos* profesional, o si se quiere en términos psicológicos y más actuales, de los hábitos de trabajo de la sociedad industrial. ¿Cómo se ha formado la actitud racional, sobria y disciplinada que había de ser el sostén psicológico de la vida económica moderna? ¿Cómo surge la “racionalidad económica” y qué relación mantiene con el proceso general de racionalización de la cultura entera de occidente? La respuesta es bien conocida. Pero no debe olvidarse que la influencia en este punto del protestantismo —a través de la ética religiosa alimentada por peculiares soluciones al problema de la salvación—

no hacía sino acentuar o llevar a plena forma en todo caso, tendencias permanentes de la cultura occidental, manifiestas al mismo tiempo en campos distintos, y muy en particular, el de la ciencia que tuvo su origen precisamente en países católicos.

Ahora bien, a la consideración parcial de la obra weberiana se debe que no se haya prestado la debida atención al segundo elemento antes indicado, pues supuesta la formación del *ethos* profesional moderno, y de los hábitos de trabajo que lleva consigo —de determinados *economic commitments* como se dice ahora— ¿cómo pudo desplegarse y funcionar de modo efectivo semejante racionalidad económica? La respuesta —menos reiterada o vulgarizada que la anterior— se encuentra en la historia del derecho y de la administración de los países occidentales, que tienen orígenes —políticos, profesionales e ideológicos— en buena parte independientes de toda condicionalidad económica. Sin la seguridad otorgada por los sistemas jurídicos continentales o del “common law”, sin la previsibilidad del futuro garantizada por la “burocracia” profesional, hubiera sido imposible el cálculo y la estabilidad en las expectativas que exige la racionalidad económica, hubiera sido irrealizable la maduración social de las más sobrias actitudes de trabajo y disciplina. A la luz de esa singular experiencia histórica, lo ocurrido en sistemas económicos muy distintos o a través de procesos históricos muy diferentes, lleva sin embargo a la misma pregunta: ¿cómo ha surgido y se ha mantenido en ellos la necesaria “racionalidad económica”? ¿En el Japón por ejemplo, o la Unión Soviética? ¿Cómo puede conformarse en los países poco desarrollados?

Pero, como antes se dijo, el significado de la aportación weberiana no sólo radica en ser una interpretación inteligible —pues no pretende otra cosa— de la configuración originaria del industrialismo moderno, sino de haber formulado con análoga brillantez el paradigma —como hoy se diría— de las “condiciones sociales” de la “economía liberal”. De suerte que cuando se examina la bibliografía contemporánea sobre el tema nos topamos una y otra vez con los elementos conceptuales de aquel paradigma. Dado que la idea básica en que se apoya es la de la “racionalidad formal”, su fórmula más concentrada pudiera ser ésta: los supuestos sociales de la “economía liberal” son los que hacen posible y fundamentan el ejercicio de semejante racionalidad. En principio, esos supuestos pueden reducirse a los que gobiernan estos tres campos: el mercado, las relaciones de propiedad y de trabajo, y la organización política económica.

Un sistema económico funciona con arreglo a las exigencias de la idea de racionalidad formal: primero, cuando, sobre el supuesto de una determinada demanda efectiva, existe competencia plena entre entidades autónomas y riguroso cálculo de capital; segundo, cuando en las relaciones de la propiedad se da además la completa apropiación por parte de la empresa de los medios materiales de producción, y en la relación de trabajo domina el contrato formalmente libre; lo que va acompañado, en tercer lugar, por un estado que se limita a mantener un sistema monetario racional, un derecho y una administración del mismo tipo, y en todo lo demás abandona a su propio juego el funcionamiento de la vida económica. Dicho de otra forma, la racionalidad formal de la economía tiene su más exacta traducción en el cálculo de capital, lo que a su vez requiere —y volvemos a encontrarnos algunas de las condiciones señaladas— libertad rigurosa de mercado, estabilidad disciplinaria de

la empresa y relaciones estables de apropiación. Ahora bien, los mencionados elementos del paradigma weberiano son los que se encuentran implícitos o explícitos, articulados de una u otra manera y con meras diferencias terminológicas, en la bibliografía reciente (Parsons, Lewis) dedicada a examinar el tema de los aspectos sociales del desarrollo. Y de ese esquema se derivan y suelen derivarse, por añadidura, orientaciones de política económica y social.

2. LA INVALIDACIÓN HISTÓRICA DEL PARADIGMA WEBERIANO

Sucede, sin embargo, lo siguiente: ese paradigma constituye, a no dudarlo, la expresión más acabada de una interpretación sociológica de las condiciones sociales de la economía liberal, o sea, sigue valiendo en ese sentido en su papel teórico, pero en cambio parece incuestionable que hoy no encarna por completo la situación actual de las sociedades industriales más maduras. Dicho en otra forma todo lo ocurrido hasta aquí en el proceso real de las economías occidentales durante las últimas décadas supone en definitiva la invalidación, al menos parcial, del referido paradigma. Ello llevaría a examinar lo que esa invalidación significa tanto por sí misma como por lo que representa para los países en vías de desarrollo. Las alteraciones ocurridas en el conjunto de las condiciones sociales del capitalismo liberal son de muy varia índole, y se exigiría examinarlas una a una, al hilo de su enumeración anterior. Pero quizá baste decir, por lo pronto, que esa invalidación ha consistido en su esencia en el mayor o menor abandono del principio de la racionalidad formal y su sustitución en todo o en parte por principios de racionalidad material o funcional.

Como es bien sabido, las transformaciones económicas han consistido primero en el deterioro de las relaciones de libertad rigurosa de mercado o, como se formula hoy, de las situaciones de competencia perfecta. Segundo, en la mutación de las relaciones de trabajo, establecidas en teoría aún por libre contrato pero que de hecho escapan a la situación disciplinaria típica de la empresa de los primeros tiempos, sea por la acción de las organizaciones colectivas o por el influjo de las tendencias inexpressas a la estabilización o apropiación de los puestos de trabajo. Y tercero, muy en particular, por el abandono en todas partes de la posición rigurosamente neutral del estado frente a los asuntos económicos, y su intervención mayor o menor en su regulación o en la actitud económica misma.

En los países de mayor madurez económica esos cambios se han visto acompañados por transformaciones de gran alcance en la estructura social que no es posible examinar en detalle, pero que se traducen en su último extremo en una mayor equiparación del nivel de ingresos y de vida, y en una atenuación —no eliminación, naturalmente— de los conflictos entre las clases. Lo reseñado de esta suerte, y que se ha resumido de acuerdo con la terminología weberiana en la frase, —críptica al parecer— de la sustitución de la racionalidad material por la formal antes vigente, es cosa que describen hoy con la más varia terminología y desde diferentes puntos de vista tanto los sociólogos como los economistas y los teóricos de la política. Unos desde la perspectiva del mercado: el paso del mercado de competencia perfecta hasta los mercados de competencia imperfecta en sus varias formas. Otros, esforzándose por encontrar la nota definitoria de la distinta estructura social: el predominio de la “orga-

nización”, por ejemplo. Otros más, en fin, describiendo o formulando la teoría del *welfare state* y los problemas que trae consigo, constitucionales y administrativos.

Ahora bien, desde el ángulo de nuestra actual preocupación —la de los países en vías de desarrollo— el hecho decisivo que importa fijar es que la imagen real, el modelo efectivo que tienen hoy ante sí esos países y que atrae ante todo su atención —manifestación del famoso *demonstration effect*—, no es la condensada en el histórico paradigma, sino la que es producto vivo de su transformación. Por tanto, las orientaciones derivadas del clásico esquema, y que una y otra vez se proponen para esos países, contradicen su auténtica experiencia del mundo contemporáneo. En este sentido la tarea del pensamiento actual —y existen algunas manifestacio-

nes— no es tanto reiterar con insistencia académica —inocente si no fuera a veces peligrosa— las notas del paradigma weberiano, como si todavía fueron aplicables a las condiciones del mundo económico contemporáneo, sino la de construir el nuevo “modelo” de las condiciones sociales que hacen realmente posible la continuación del capitalismo en su forma actual.

La contradicción entre la imagen teórica y la imagen realmente vivida viene a complicarse más todavía en los países en vías de desarrollo por la presencia del “modelo” soviético que, claro está, tiene supuestos distintos de los tradicionales, tanto en lo que se refiere al tipo de las “vigencias” racionales de sus agentes, como a lo relativo a las condiciones sociales y políticas de su organización.

III. EL CONCEPTO DE MODELO EN EL PENSAMIENTO ACTUAL

1. HISTORIA Y TEORÍA DEL MODELO

En la sección anterior se ha cometido una infidelidad que es necesario salvar ahora como punto de partida de la que aquí se inicia, pues en la aceptación de la interpretación weberiana de los orígenes del capitalismo se han empleado para designarla, con evidente flotación terminológica, denominaciones que no hubiera aceptado su propio autor. Se ha estado hablando de modelo y paradigma para designar lo que en la propia teoría metodológica de Max Weber se define con precisión como “tipo ideal”. De esta manera nos encontramos de lleno frente a un problema aparentemente menor, pero que no deja de ser grave en el estado actual de las ciencias sociales: la continuada creación de nuevos términos, el empleo de los ya conocidos con nuevo significado y, en general, el deterioro sufrido en las distintas rachas de la moda intelectual por conceptos que siempre deberían tener un empleo muy riguroso.

Tal es lo que ahora ocurre con el término “modelo”, empleado con los más diversos significados en todas y cada una de las varias disciplinas de la ciencia social: economía, sociología, psicología, ciencia política, etc. La narración de lo ocurrido con este término en nuestros días está por escribir, y en estos instantes sólo parece oportuno señalar sus líneas más generales. Las cuales se tienden entre los dos extremos de una interpretación de ese modelo históricamente saturada y una concepción rigurosamente matemática del mismo.

Sin que sea ahora posible llegar a mayores precisiones, cabe imputar el origen del uso del “modelo” al concepto de tipo ideal en la metodología de Max Weber, que a su vez tiene sus propias fuentes de inspiración. Ahora bien, el tipo ideal como construcción interpretativa tiene en Weber el significado riguroso de ser una elaboración acentuada de ciertos rasgos existentes en un determinado fenómeno real; acentuación o exageración necesarias para facilitar su mejor comprensión. El tipo ideal así construido es sólo un instrumento heurístico para constatar si lo ofrecido por la realidad se acerca o distancia de lo articulado con la mayor plenitud lógica en el concepto. Es esencial, sin embargo, que su elaboración se apoye en los datos empíricamente ofrecidos por los hechos históricos mismos. Pero sin abandonar ese su contenido histórico, una posición posterior ha tratado de eliminar todo lo que puede considerarse artificioso en la metodología weberiana relativa al “tipo ideal”, proponiendo la construcción

de “tipos reales”. Esa posición está representada en su forma más cabal por los modelos que formularon Eucken y el grupo de economistas franceses contemporáneos que siguen la teoría de los sistemas y de las estructuras económicas.

Una significación muy distinta tiene el modelo en otras direcciones de la teoría económica contemporánea. Aquellos más conocidos, y sobre todo los que se ofrecen en la teoría del desarrollo económico, son, por su naturaleza o contextura lógica, verdaderas teorías cuantificadas o —para expresarlo con mayor rigor— series de hipótesis cuantificadas. Por último, el modelo aparece algunas veces en la ciencia social con el carácter que posee en las disciplinas físico-matemáticas, es decir, con la pretensión de ser una formalización de relaciones isomórficas. Basta esta rápida referencia a los principales tipos de modelos ofrecidos por la ciencia social actual para plantear con algún rigor la relación del modelo económico y del modelo social en la teoría del desarrollo económico.

Dado que el modelo más frecuente de la teoría económica constituye, según acaba de señalarse, una teoría cuantificada o un conjunto cuantificado de hipótesis, se destaca como supuesto esencial de esa cuantificación la posibilidad de medida, exigiéndose —como siempre ocurre en toda teoría económica— que la cuantificación se traduzca en relaciones causales. No corresponde a este instante la crítica del modelo económico así concebido, sea por la naturaleza de su validez o por su alcance metodológico, ni tampoco determinar si puede aceptarse por completo en lo que tiene de pretensión teórica o si sólo cabe hacerlo por su valor instrumental, y cuáles son los límites en la construcción del mismo. El punto de vista crítico de la perspectiva del sociólogo sólo aparece propiamente cuando se trata del funcionamiento de modelo.

Lo que importa ahora es examinar hasta qué punto es o no posible ampliar el contenido de este modelo económico, tratando de insertar en él determinadas variables de carácter social. La aplicación de ese modelo a las cuestiones sociológicas puede tener en algunos casos, y por lo pronto lo tiene, un simple valor metafórico, como ocurre con la tendencia reciente de manejar, tanto en la sociología como en ciencia política, la terminología y el esquema del análisis económico del insumo-producto. Mas semejante uso, como sucede por lo general en estas transposiciones analógicas, no deja de ser peligroso si induce a la confusión de que se está ante proposiciones de idéntica precisión en unas y otras disciplinas. Ahora bien, este uso

o empleo metafórico —es decir, la transferencia del modelo económico como teoría cuantificada del campo mensurable de los fenómenos económicos a los más complicados y menos sujetos a medida de otras ciencias sociales— permite descubrir cabalmente los puntos débiles de éste y otros ensayos semejantes. En la producción intelectual acuciada por los problemas del desarrollo económico, la teoría de Rostow ha sido, como se sabe, un intento de incluir en el modelo económico variables de carácter social; pero las “propensiones” con que trata de apresar esas variables sociales —por ejemplo, la denominada propensión a la procreación, o la propensión a la innovación o la que tiende a la mejora material— no pueden equipararse en su precisión cuantitativa a las variables estrictamente económicas. Por eso se ha dicho con razón que si desde el punto de vista económico es escasa su utilidad, tampoco es satisfactoria desde el punto de vista sociológico.

En el ensayo de Rostow se ha puesto claramente de manifiesto dónde está la falla de la aplicación del modelo económico, en estricto sentido, a factores sociales; su carácter problemático reside en el doble hecho de la complejidad y multiplicidad de esos factores o variables y en las resistencias que los mismos ofrecen a la requerida cuantificación. Quizás pueda llevarse a cabo algún día, pero no parece viable por ahora la construcción de hipótesis cuantificadas con variables de muy distinta naturaleza, ni existe la posibilidad de actuar operativamente por el encadenamiento causal de una y otras.

Es más, aun en el caso de modelos de distinta naturaleza como son los construidos por el análisis histórico-estadístico, es decir, estrictamente inductivos, no puede precisarse con todo rigor el grado de interdependencia de los fenómenos puestos en correlación, reconociéndose que varía y depende de factores no económicos: por ejemplo, la estructura social, el cuadro político o el medio cultural. Así lo declara Kuznets.

Esta referencia basta para plantear la cuestión de hasta qué punto sea posible para el sociólogo la construcción de modelos equiparables a los económicos en estricto sentido por lo que respecta a su rigurosa significación causal. Pues bien, no cabe duda de que el sociólogo podría construir un modelo semejante si contase con una completa teoría funcional de la sociedad, plenamente comprobada.

Como es sabido, en los últimos años predominó en sociología el intento de formular esa teoría; y existen, a no dudarlo, resultados valiosos aunque sólo tengan, precisa reconocerlo, una significación instrumental o heurística.

Más la teoría funcional, como tal teoría —es decir, como el intento de formular el sistema de los componentes institucionales de una sociedad— falla en lo que ahora más importa, en el conocimiento exacto —predecible— de las relaciones tanto de interdependencia como de equilibrio entre tales elementos. El sociólogo podría construir el modelo buscado, análogo en su naturaleza al económico, si dispusiera de un sistema de hipótesis precisas sobre los mecanismos que hacen posibles las mencionadas relaciones de interdependencia y sobre los mecanismos que tienden —según se afirma— a producir asimismo relaciones de equilibrio. En tales circunstancias las variables conjugadas en el modelo podrían manejarse en auténticas “funciones”, haciendo viable, junto con la predicción rigurosa, la posibilidad de operar prácticamente partiendo de cualquiera de ellas.

Sin embargo, y sin ánimo alguno de polémica, se impone confesar que no se posee por el momento un saber semejante y que la precisión conceptual que a veces presentan

las teorías sociológicas de carácter funcional se debe a una tautología subyacente.

La plena validez del “modelo” sólo se ofrece en sus puras formas matemáticas allí donde es posible traducir con exactitud en un determinado lenguaje lo formulado en otro diferente, y de que es ejemplo ilustre la geometría analítica. Pero esa equivalencia punto por punto de los elementos de dos ámbitos distintos —el completo isomorfismo— difícilmente puede encontrarse entre distintas instituciones sociales. Sin embargo, la atracción metodológica de ese ideal científico puede a veces manifestarse inexpresa, como ocurre en los rigurosos paralelismos categoriales de algunos esquemas de Parsons. Claro que entonces en puro juego conceptual funcionan, a no dudarlo, las equivalencias de los componentes institucionales y por tanto su acción e influencia recíprocas.

Todo lo anterior, que no va más allá de lo meramente alusivo, no pretende criticar el denominado funcionalismo —crítica que mejor se haría desde otros puntos de vista— sino tan sólo señalar lo problemático de la pretensión de que el sociólogo pueda ofrecer en el campo del desarrollo económico modelos “funcionales” equivalentes a los manejados por el economista, es decir, de análoga seguridad operativa. Para evitar equívocos, se impone advertir que no sólo los mayores sociólogos sino todos los cultivadores de la ciencia social han sido y son funcionalistas en su amplio sentido, pues siempre han concebido a la sociedad como una totalidad dinámica de diversas partes entrelazadas —instituciones, fuerzas sociales, grupos, tendencias, etc.—, cada una de las cuales influye con sus alteraciones en la textura de las demás y del conjunto. Esa concepción es el punto de partida de todo intento de comprender históricamente la realidad social y el supuesto de cualquier tipo o modelo. Sólo varía la pretensión de exactitud.

2. LOS COMPONENTES SOCIALES DEL MODELO ECONÓMICO

En esa aspiración a entender la sociedad como complejo de instituciones y estructuras, las distinciones fundamentales que hoy día se reiteran cuando se analizan los aspectos sociales del desarrollo económico tienen asimismo una inmediata filiación weberiana, es decir, la distinción de base entre instituciones económicas e instituciones “económicamente relevantes”. Es cierto que las páginas de su *Economía y Sociedad* en que aparece esa distinción no tratan de las instituciones, sino de las comunidades económicas, pero desde luego valen para unas u otras. Las comunidades económicas en estricto sentido son las que despliegan una actividad de ese tipo —para el logro de un beneficio o para la cobertura de sus necesidades— como finalidad propia o primaria. En cambio, las comunidades “económicamente relevantes” son aquéllas en que su actividad peculiar, sin ser económica, puede representar un “momento causal” en el proceso de una actividad económica. Entre ellas destacan las comunidades reguladoras de la economía. Distinciones que valen, como antes se dijo, si en vez de comunidades se utiliza el concepto de instituciones. Weber, en esas mismas páginas, ataca precisamente como prejuicio histórico la “conexión funcional” de la economía con otras estructuras sociales, si por tal se entiende una “inequívoca” condicionalidad recíproca. Pero es significativo al mismo tiempo que se postule en ellas el valor de ese funcionalismo en forma más moderada. En efecto, es posible afirmar en principio que existe una “afinidad electiva” entre determinadas estruc-

turas económicas y ciertas estructuras sociales, o sea, que es posible decir en qué medida son "adecuadas o inadecuadas" entre sí, cómo y en qué grado se favorecen, impiden o excluyen recíprocamente. Esta posición, que en definitiva es la clásica en la tradición sociológica, puede parecer insuficiente a algunos. Sin embargo, dentro de sus límites, permite diagnosticar con alguna eficacia en la complejidad de las situaciones históricas, entre los dos extremos de la fe exagerada en el valor de la absoluta predicción científica —cuantificable— y el desaliento que provoca el abandono a la marcha ciega.

Las referidas distinciones, aunque no siempre aparezcan articuladas de igual manera, constituyen el esquema fundamental de todo tipo o modelo del desarrollo económico desde la perspectiva del sociólogo. Las encontramos por eso necesariamente de una u otra forma en el pensamiento posterior, y así ha sido en una de las más finas y adecuadas presentaciones recientes, la de W. E. Moore. Conviene por eso recordar muy rápidamente su distinción entre los requisitos primarios (*first-order requirements*) y los secundarios (*second-order requirements*), paralelos a la separación entre instituciones económicas e instituciones económicamente relevantes cuando se trata del cuadro institucional. Es cierto que al lado de éste sitúa Moore el cuadro constituido por la organización y el cuadro —en su primera formulación— de las motivaciones y actitudes. Sin embargo, lo que interesa observar ahora es que en el cuadro institucional señala entre los requisitos de primer orden a la propiedad, a la mano de obra y a las relaciones de cambio o de mercado, y entre los de segundo orden al régimen político, a la ciencia y la técnica y a las formas de estratificación. Es decir, la fidelidad del autor al esquema tradicional se muestra en el carácter secundario —regulador— que otorga al orden político, lo que permite plantear una cuestión respecto a la universalidad del esquema, si se atiende a la posibilidad —históricamente realizada— de que ese orden político tenga un papel y significación diferente. Con todo, el esquema es válido dentro de la tradición occidental aun dentro de sus posibles variantes.

En este momento —y sólo a título ilustrativo, pues en modo alguno se pretende agotar el tema— conviene señalar la presencia en la bibliografía más reciente de otros esquemas en los que sin embargo siempre juegan los mismos elementos. Así ocurre con el grupo de economistas franceses que destaca la significación de los conceptos de estructura y de sistemas sociales para la teoría económica. En este sentido, A. Marchal concede considerable atención, entre las estructuras que integran los regímenes económicos —aparte las demográficas, físicas y económicas en estricto sentido— a las que denomina estructuras de en-

cuadramiento, o sea las de carácter social y psicológico. Semejantes estructuras comprenden las "instituciones" (sean instituciones-cosa o instituciones-grupo), las estructuras sociales y las estructuras mentales o psicológicas. Basta su enumeración para subrayar el consenso existente hoy sobre este punto. Con el nombre de instituciones-cosa (nombre poco feliz derivado de las tradiciones del institucionalismo francés), considera al derecho de propiedad y al contrato, y entre las instituciones-grupo, al estado y a los sindicatos. Entre las estructuras sociales señala la morfología social, las relaciones entre los diversos grupos y la movilidad. Y entre las estructuras mentales trata, entre otras, de la actitud respecto del trabajo, del espíritu de riesgo y de competencia y del culto al progreso.

El elemento dinámico que en la elaboración de Moore tienen los motivos está representado en la teoría de Marchal por lo que califica de "fuerzas autónomas", y que son el progreso técnico, la población y el movimiento de las ideas. Sin embargo, estas proposiciones de A. Marchal sólo adquieren su pleno significado dentro de la teoría más amplia de los sistemas económicos y de su peculiar plasticidad y dinamismo, lo que abre ya desde su punto de partida horizontes muy amplios al análisis sociológico.

Con la declarada intención de formular un modelo del desarrollo económico, cabe citar por último la articulación contenida en el libro reciente de S. Klatt, de considerables pretensiones teóricas. En el modelo de Klatt se distinguen con este nombre los elementos *reguladores* y *dinámicos* del proceso industrial, destacándose entre los elementos reguladores activos las agrupaciones sociales —el estado muy en particular— y las denominadas fuerzas sociales, que son la religión, el derecho y la educación. Entre los elementos activos o *impulsos* se cuentan el crecimiento demográfico, el progreso técnico y la actividad del empresario, sea éste público o privado.

El esquema de Klatt representa uno de los más acusados intentos actuales de integrar en el modelo de crecimiento económico —para ser más precisos, del desarrollo industrial— los aspectos o factores sociales más importantes. Pero como ocurre en otros modelos estrictamente económicos, semejantes factores dejan de figurar pronto de manera decisiva en los análisis del libro.

No sobra recordar que, las más de las veces, en algunos modelos histórico-económicos del desarrollo se encuentra implícito un contenido social. Tal ocurre con las grandes líneas de las teorías de Clark o Fourastié, que suponen en sus etapas principales una diversa estructura social. Y lo mismo con las categorías históricas de las cinco fases del desarrollo económico, de Rostow, en cada una de las cuales —se presume— existen condiciones político-sociales de diversa naturaleza.

IV. ESQUEMA DE LOS FACTORES SOCIALES ESTRATEGICOS EN EL DESARROLLO ECONOMICO

Con holgura de espacio y tiempo por delante, la tarea inmediata hubiera consistido en aplicar el esquema fundamental antes bosquejado —y en cualquiera de sus posibles articulaciones— a la realidad social latinoamericana, de manera que el "modelo" de las condiciones de su desarrollo bajara del plano abstracto a la situación concreta en que ha de funcionar aquí y ahora. La extensión que tomaría aun el ensayo menos ambicioso aconseja renunciar a él en este momento. Por otra parte, sustituir ese tema por el examen en el plano teórico, en forma concentrada, de las principales cuestiones contenidas en el de los aspec-

tos sociales del desarrollo, parece asimismo inconveniente por haberse realizado ya en diversas ocasiones.

Por fortuna, la perspectiva en que está situado este escrito y el impulso intelectual que lo sostiene permiten ceñir la tarea a unos cuantos puntos centrales, pues lo que interesa en estos momentos es la posibilidad de señalar algunos factores o elementos de valor estratégico sobre los que sea posible actuar de alguna forma para acelerar el proceso del desarrollo. Ahora bien, esos elementos o factores son los destacados por unos y otros autores, como se vio en la sección anterior, por su carácter dinámico.

Por otro lado, cabría sostener con abundantes razones que la sociología económica —esa disciplina todavía por hacer de manera sistemática— tiene en definitiva que construirse sobre tres elementos fundamentales: la propiedad, el trabajo y la empresa. En lo que sigue, sin embargo, se prescinde del elemento de propiedad por dos razones. Primero, porque sus características deben admitirse como un supuesto conocido dentro de las economías de tipo occidental y su examen exigiría además considerar todo el cuadro del sistema jurídico actual. Y segundo, porque desde el punto de vista sociológico únicamente importa en realidad una sola cosa: la claridad y estabilidad en los poderes de disposición cualesquiera que sean las formas de esa propiedad. Claro es que tratándose de los países latinoamericanos existe el hecho de la organización deficiente en muchos de ellos de la propiedad agraria como obstáculo mayor al dinamismo de su desarrollo. Pero se trata de un tema especial que no incumbe examinar ahora. El problema de las modificaciones estructurales requeridas se reconoce por todos, aunque difieran las medidas propuestas para solucionarlo.

1. LA DISPOSICIÓN ECONÓMICA GENERAL

Hay además un componente fundamental en la sociología económica de una decisiva significación estratégica, que ya fue aludido sin mayores perfiles en anteriores páginas: el que pudiera denominarse, a falta de otros términos, disposición económica general. Toda la historia económica de Occidente puede trazarse al hilo de la formación trabajosa y lenta de esa disposición o actitud económica; y los problemas más urgentes que ha planteado el desarrollo de los países más atrasados derivan, o han derivado, de la necesidad de crear, conformar o estimular esa disposición económica general. Sin embargo, lo que con este término se indica comprende en realidad dos cosas distintas: las aspiraciones económicas y el sentido de la responsabilidad personal y colectiva.

Es muy posible que la más penosa dificultad de nuestro tiempo estribe en el hecho de que las creencias económicas fundamentales están muy lejos de ser homogéneas. Hay por todas partes una dilatación de las aspiraciones económicas que se confunde con esa ampliación de los horizontes de vida que preside toda gran transformación histórica; hay en todos sitios la misma aspiración a elevar el nivel de vida, e idéntico afán por mejorar la capacidad de consumo, que muchos juzgan simple resultado del tan citado fenómeno del *demonstration effect*. Pero esa dilatación del horizonte vital y económico y ese deseo de satisfacer mayores necesidades no se apoyan en modo alguno en una "creencia económica" igualmente compartida por todos, letrados e iletrados. En cambio, en la historia del desarrollo económico europeo, la creencia económica del hombre de la calle venía a coincidir, supiéralo o no, con las ideas científicas del economista. Ese estado de "efervescencia" o de desorientación en las creencias económicas del momento actual podría conocerse con toda exactitud si dispusiéramos de investigaciones sobre la situación de la juventud contemporánea —como ha visto el economista Raúl Presbisch—, o sobre la posición de los intelectuales, que la traducen en forma dramática.

La contradicción más notoria en el seno de esas creencias consiste, por una parte, en que la aspiración a la mejora del nivel de vida o de la capacidad de consumo puede no estar acompañada del impulso paralelo a realizar el esfuerzo necesario para conseguirlo; y en segundo

lugar —simple faceta quizá de la anterior— en que la aspiración individual a esa acentuación en el goce no esté frenada por el necesario sentido de responsabilidad individual y colectiva. En esencia, como debiera saberse, el desarrollo económico, en cualquier circunstancia, es posible únicamente a costa de sacrificios de parte considerable de la población, que sólo hay dos medios de canalizar: el indirecto del beneficio en un sistema, o el directo de la carga impositiva del estado en el sistema opuesto. Pero en ambos casos, ese sacrificio no deja de ser humana y socialmente semejante, cualquiera que sea el criterio con que se le mida. Ahora bien, las vacilaciones en las creencias de nuestro tiempo tienen su origen en la ocultación de ese hecho fundamental, y en la dificultad, por tanto, de que se llegue a una decisión por motivos racionales en favor de una u otra de las fórmulas posibles. ¿Cuál es el estado de esas creencias en nuestros países? ¿Qué es lo que cabe hacer para impulsar y generalizar en ellos la formación que resulte más adecuada de la requerida disposición económica?

Supuesta, desde luego, la persistencia de los regímenes democráticos, no deja de darse en ellos la posibilidad de una acción enérgica en este campo. Por lo pronto —y no será ésta la última vez que aparezca en estas páginas— el sistema educativo ofrece el instrumento más flexible para actuar con continuidad y eficacia. Pero además la acción pública del estado puede utilizar los denominados "medios de comunicación de masa", siempre que se salven con tacto los escollos de las reacciones negativas que provoca la insistencia prolongada de toda propaganda. Y junto con el estado pueden actuar en el mismo sentido otras fuerzas sociales como la prensa, los partidos políticos y los sindicatos.

Sin embargo, toda esa acción quedaría trunca a la larga si la sociedad no ofrece en la conducta de sus grupos dirigentes el modelo real de lo que debe ser imitado. Es problemático que una sociedad industrial avanzada —estimulada por el aumento constante del consumo— pueda ser compatible con principios de ascetismo. Pero no cabe duda que todas las sociedades industriales han exigido en las primeras fases de su expansión —cualquiera que haya sido el modo como ésta se haya realizado— una fuerte dosis de capacidad ascética en sus *élites* dirigentes, económicas o políticas. En los momentos actuales ocurre en más de algún lugar que la atonía o desorientación de las masas está producida por la ausencia de las necesarias conductas ejemplares en la minoría dirigente. La presencia de esa conducta ejemplar puede ser decisiva ante el dilema que supone la elección entre una u otra forma de aceptar el inevitable sacrificio: por el camino indirecto del beneficio de la gestión privada o por el directo del sistema impositivo del estado controlado por un grupo político. La capacidad de atracción de la primera fórmula sólo reside en que la minoría dirigente, beneficiaria temporal del esfuerzo de los demás, sea la primera en actuar con la debida responsabilidad; dicho en términos económicos: que el beneficio sea el instrumento visible de una rápida capitalización y no el medio inmoral del gasto ostensivo.

Sobre el suelo de una disposición económica general favorable —ya exista enérgica o más o menos atenuada— no sólo el crecimiento, sino la simple continuidad y persistencia de la actividad económica depende —cualquiera que sea el sistema en que se inserte— de dos capacidades no siempre fáciles de adjetivar: la capacidad de ejecución o de realización, es decir, la capacidad de trabajo en su más amplio sentido, y la capacidad directiva

o de gestión, denominada hasta hoy con el término equivoco de empresa.

2. LA CAPACIDAD EJECUTIVA

Los problemas sociológicos del trabajo, mano de obra o —dicho en su forma más abstracta— capacidad ejecutiva son, como es sabido, estos tres: a) el de la diligencia o impulso al esfuerzo, con los atributos que lo conforman y que permiten hablar de la moral o *ethos* del trabajo; b) el de la adaptación técnica en el trabajo, y c) el de la responsabilidad social del trabajo como expresión de la conciencia de su propia función en el conjunto de la sociedad. En estas rapidísimas notas alusivas a que obliga la textura de este escrito sólo cabe decir lo siguiente como simple recordatorio: nada ha habido más lento y más difícil que la formación del impulso al trabajo de las que hoy parecen laboriosas masas en los países económicamente más avanzados. Historia morosa en Occidente, volcánica en el mundo soviético, ha consistido en la imposición de una disciplina contraria siempre a las tendencias instintivas; pero en los países más maduros el triunfo de esa historia se expresa en el cambio fundamental de los estímulos, desde el inhumano y fisiológico del hambre al ya socializado de la aspiración a la mejora gradual en los niveles de vida.

Más breve, aunque a veces no menos dramática, ha sido en cambio la historia de la adaptación del trabajador a su medio laboral, que comprende no sólo el ajuste del hombre a la máquina —cosa en la que primero se piensa—, sino en la adaptación mucho más complicada del obrero industrial a las condiciones sociales y psicológicas impuestas por la moderna industria en sus tres peculiares dimensiones del espacio, el tiempo y la jerarquía. En los países más avanzados esa adaptación no ofrece hoy en principio dificultades insuperables, aunque subsistan conflictos y se ofrezcan nuevos problemas— el de ocio por ejemplo— que no viene al caso examinar.

Por último, en lo relativo a la participación del trabajo en el todo social y a la conciencia de responsabilidad que de ella se deriva, cabe decir en apretada expresión que su historia se confunde con la de la organización obrera. En todas las sociedades industriales maduras el obrero participa de una u otra forma, a través de sus propios cuadros, en la organización económica y en el destino político de las mismas.

¿Cuál es en este punto la situación de América Latina? ¿Cómo manejar adecuadamente dentro de ella este factor estratégico? La ausencia en general de algunas investigaciones que son indispensables y que fueron formuladas en otras ocasiones, quizá no permitan contestar estas preguntas con el rigor debido. Pero los conocimientos parciales de que se dispone y la visión impresionista —si así quiere llamarse— del problema, hacen posible formular las siguientes aseveraciones: a) la propia historia económica de América Latina es la mejor prueba de la existencia en ella del impulso al trabajo, sin la que no hubiera sido posible; b) la marcha de su formación —aun incompleta— ha sido también paralela en su lentitud y dificultades a la ofrecida en los distintos países europeos; c) es problemático que las incrustaciones de arcaísmo que todavía contiene su región —los grupos indígenas más atrasados— sean un factor absolutamente negativo en la formación de los impulsos al trabajo y mucho induzca a pensar en su rápido despliegue cuando se ofrezcan los estímulos económicos y educativos a la par necesarios;

d) no parece ofrecer la mano de obra ningún impedimento congénito y esencial en la adaptación del hombre a la técnica ni en la aceptación de las disciplinas de la organización industrial, aunque sea evidente que el mayor problema latinoamericano a este respecto es la pobreza o escasez en capacidades calificadas; e) en cambio, y en oposición a los puntos anteriores, es muy posible que la falla mayor en el campo del trabajo se encuentre por el momento en el hecho de la escasa participación del mismo en el ámbito nacional, debido a influencias de carácter político que han impedido la adecuada formación de las organizaciones obreras. Nada tiene de extraño que la organización sindical se ofrezca las más de las veces con una marcada acentuación de sus tendencias reivindicatorias, frente a las que inclinan a la participación y a la responsabilidad. En todos los aspectos señalados es posible actuar con resultados positivos en la aceleración del desarrollo, aparte de otros fines puramente humanos y de justicia social. Cómo llevarlo a efecto es precisamente el tema de otro trabajo especial.

3. LA CAPACIDAD DIRECTIVA

Con la afirmación de que por todas partes el desarrollo económico ha sido obra de la empresa no se incurre en forma alguna de determinismo, ni supone cántico o apología, ni menos implica la adscripción sin restricciones a la escuela shumpeteriana. Como la palabra empresa es equívoca, la frase anterior o apenas dice nada o sólo enuncia un principio de la sociología formal de la cultura. En un sentido equivale a decir que el progreso económico es resultado de la innovación o creación económica, pero por otro indica el papel que en el ámbito cultural de la economía desempeña un tipo humano semejante por su naturaleza al que se ofrece asimismo en otras regiones culturales, el profeta o el gran científico por ejemplo. Tampoco es posible en este momento sino recordar ciertos elementos esenciales. El primero y fundamental, ya aludido, es el de la significación histórica del empresario, si por tal se entiende, sin otras especificaciones, que se trata del gestor e innovador económico. No menos conocida es la evolución histórica de la empresa, es decir, la transformación de los distintos tipos sucesivos de la gestión económica y de las diferentes ideologías que la han mantenido, prestándole la necesaria legitimidad. Por último, apenas cabe sino señalar que en los últimos decenios comienza a destacar un nuevo tipo de gestor económico —tanto en las economías planificadas como en las más maduras de carácter mixto— que a falta de término reconocido denominaremos por el momento “gerente público”.

Pues bien, a pesar de la insistencia con que desde hace algunos años se ha señalado la necesidad de iniciar investigaciones sobre la empresa latinoamericana, no contamos todavía con las monografías —históricas y contemporáneas— necesarias para hablar con rigurosa competencia, tanto de sus formas de actividad como de sus justificaciones ideológicas y sociales. Pero al igual que en el caso del factor trabajo, parece posible hacer aquí una pequeña serie de afirmaciones, que al menos cabe formular como hipótesis:

a) El siglo XIX ofrece en la mayoría de los países de América Latina la prueba de la existencia de hombres de empresa eficaces y de amplia visión; en las últimas décadas y entre sus países más avanzados no puede negarse la presencia de la capacidad empresarial en constelaciones de gran empuje;

b) Sin embargo, ha predominado en la mayoría de sus países la empresa comercial frente a la industrial en estricto sentido y, sobre todo, el tipo de empresario político o de coyuntura, al amparo de las alternativas del poder;

c) Podría señalarse en unos y otros países la aparición del tipo de empresario que hemos denominado "gerente público", sin que sus perfiles estén todavía bien definidos.

Para resumir, desde cualquier aspecto que se considere parece incuestionable que una de las claves del porvenir económico de América Latina esté en la posibilidad de que se ofrezca a tiempo la adecuada constelación de gestores económicos públicos y privados capaces de crear los polos de desarrollo —para emplear terminología francesa— de que depende su destino. ¿Cómo manejar este factor estratégico? ¿Cómo estimular la capacidad de empresa, es decir, de innovación y de organización? Los dos únicos caminos —señalados con acierto por un psicólogo contemporáneo cuya teoría del *achievement motive* no es cosa de examinar aquí— consisten o en la rígida imposición en toda la sociedad de orientaciones mantenidas por los supuestos psicológicos de la empresa, como ha ocurrido en el mundo soviético, o por la "profesionalización" de la gestión económica, de la gerencia, como ya se inicia dentro del mundo occidental. En este caso incumbe al espíritu universitario el llevar a cabo esta tarea, con la colaboración desde luego de la experiencia adquirida por el medio empresarial. Y lo mismo si se trata del empresario privado como del gerente público en formación.

Con relación a este último no puede olvidarse, sin embargo, el problema que presentan los países menos avanzados —tan escasos en sus clases medias— de equilibrar sus limitados recursos humanos, de suerte que la absorción por las tareas públicas no malogre el caudal de las energías necesarias en el campo de la empresa privada.

4. LA MOVILIDAD SOCIAL

Suele ocurrir con frecuencia en consideraciones semejantes a las de este escrito que, después de señalar en una u otra forma los elementos estratégicos de que se ha hecho mención —disposiciones económicas y capacidades ejecutivas y de gestión—, se trate de la denominada movilidad social. Pero es dudoso que pueda situarse este elemento en el mismo plano que los anteriores, es decir, con una significación equivalente como factor estratégico. Los estudios sobre movilidad han estado de moda en estos últimos años y se han publicado y realizado numerosas investigaciones. Sin embargo, dejando aparte el valor intrínseco de semejantes trabajos, el examen de conjunto de los mismos no deja de mostrar el carácter problemático de aseveraciones repetidas sobre las relaciones entre desarrollo económico y movilidad social. Se afirmaba, en efecto, que la movilidad social —como confirma la historia de los países industriales— es "condición" indispensable del desarrollo económico. Y, en consecuencia, que una de las maneras eficaces de acelerarlo era provocar de

alguna manera la mayor rapidez de esa "movilidad". Ahora bien, los estudios antes referidos permiten formular una serie de dudas frente a las ideas habituales. Primero, surge la sospecha de que los estudios de movilidad al uso —como asimismo los denominados de estratificación— no hacen sino describir por medio de sus índices el fenómeno mismo del desarrollo ya realizado. O sea, movilidad social y desarrollo económico son las dos caras de una misma realidad, lo que encierra teóricamente —no en su valor empírico-descriptivo— un elemento tautológico. Segundo, como ha visto acertadamente Aron, se duda de que los resultados de esos análisis de movilidad puedan descubrir por sí mismos la existencia de un factor sociológico independiente. Los análisis intergeneracionales, el paso del hijo a una posición superior a la del padre —de trabajos manuales a otros no manuales en particular— sólo traducen los cambios ocurridos en la nueva distribución de la mano de obra como resultado del desarrollo. Frente a esta movilidad bruta sería necesario obtener el concepto operativo de la movilidad neta para descubrir la existencia de factores independientes de los económicos. Tercero, se vuelve hoy a pensar que la movilidad social se ha dado siempre en todo tipo de sociedad y con configuraciones semejantes en todas ellas. Cuarto, se ha puesto en duda la creencia existente acerca de la mayor movilidad social de los Estados Unidos frente a otros países europeos. Y, quinto, algunas investigaciones han puesto en duda la convicción de que podía actuarse con la eficacia deseada sobre la movilidad por medio del sistema educativo. Otras investigaciones contradicen, es necesario consignarlo, los resultados de las anteriores.

Parece, en definitiva, que no puede hablarse de la movilidad social como un factor estratégico por sí mismo, y que hay que buscar por debajo de ella los verdaderos elementos dinámicos. Asimismo, desde el punto de vista del desarrollo económico, los estudios *ex-post* —descriptivos nada más de lo ocurrido— ofrecen menor interés que los de carácter proyectivo respecto de las nuevas funciones, ocupaciones y papeles sociales que han de ser previstas dadas ciertas metas económicas.

Sin embargo, a pesar de las dudas indicadas, sigue en pie el valor instrumental del sistema educativo como estimulante de una mayor movilidad, pues de la educación depende en definitiva el grado mayor o menor en que se ofrezcan dos elementos dinámicos indiscutibles constituidos por el nivel de aspiración y por la existencia de las capacidades requeridas para el ascenso social.

Las reiteradas veces en que se ha presentado en esta sección del trabajo el valor de la educación —en sus diversas formas— como instrumento indispensable en la actuación sobre los distintos factores sociales estratégicos del desarrollo, confirman la decisiva importancia que tiene para América Latina —y para todos los países en cualquier grado de desarrollo— el enfrentarse enérgicamente con el problema de las nuevas tareas de la educación en las sociedades industriales.

V. EL ELEMENTO EXTERNO FUNDAMENTAL DEL MODELO ECONOMICO

Ninguna de las posibles actuaciones antes consignadas sobre algunos de los factores estratégicos de naturaleza social en el proceso del desarrollo económico, puede llevarse a cabo si no tienen como base un programa claramente definido de expansión. Y casi huelga decir que semejante programa y aquellas actividades reclaman la

presencia de un agente determinado. Es decir, carece evidentemente de sentido plantearse el problema de cuáles son los elementos sociales de carácter dinámico sobre los que convenga o se imponga operar, si al mismo tiempo no se considera quién va a actuar sobre ellos y cuál sea la forma de hacerlo.

Frente a las cuestiones planteadas no hay pues manera de eludir otra que es de suyo básica o fundante: la de la naturaleza del poder político portador necesario de todas las mencionadas actividades. En el tipo ideal de desarrollo asignado por la coyuntura histórica a los países latino-americanos, es imposible omitir en consecuencia el papel decisivo de la acción del estado y de los procesos políticos que lo constituyen. Se trate tanto de un modelo económico en estricto sentido como de un modelo más amplio en que intervengan estos o los otros componentes del cuadro social, el soporte externo de los mismos, las condiciones de la posibilidad de su realización se encuentran en la estructura del poder político y en la naturaleza de sus relaciones con la organización económica. Por consiguiente, destacar el papel del estado en las tareas del desarrollo económico en América Latina no es preferencia temperamental alguna, ni disquisición académica, ni fugaz manifestación del contagio ideológico.

1. RACIONALIDAD ECONÓMICA Y POLÍTICA

En el plano teórico —que no sólo tolera sino que parece ineludible en un trabajo de este tipo— el punto de partida de toda consideración se formula, y necesariamente en términos abstractos, como el de las relaciones entre la racionalidad económica y la racionalidad política; es decir, en qué forma y medida se exigen o repelen mutuamente sistemas económicos y sistemas políticos por virtud de la naturaleza y grado de su racionalidad. Este planteamiento tiene dos supuestos quizá problemáticos: a) que la actividad económica encarna siempre un máximo de racionalidad, y b) que en todo caso la actividad política puede acercarse en su grado de racionalidad al que exige la economía.

Ahora bien, ese problematismo se atenúa si se tienen en cuenta dos cosas. Primero, que en la realidad histórica no se encuentran ni cabe buscar sistemas puros, sino que siempre se trata de regímenes concretos, saturados de imperfecciones y distendidos por tendencias contradictorias, que sólo encarnan por tanto más o menos las líneas ideales de un sistema. Segundo, que el paralelismo entre los regímenes políticos y los económicos no supone una equivalencia permanente y siempre constante entre los elementos de unos y otros, de tal manera que sea posible declarar en todo momento que a una determinada forma política “corresponda” por necesidad otra determinada forma económica. Se trata más bien de “afinidades electivas”, como antes se deslizó en la frase weberiana. Afinidades o parentescos compatibles con las experiencias más patentes de estos últimos años, que confirman el carácter plástico de las estructuras políticas y sociales y el hecho de que un mismo sistema se ofrezca con variantes considerables tanto en el tiempo como en el espacio.

Solventadas las anteriores reservas, se exige volver al punto de partida. De suerte que al hilo de la relación postulada en su planteamiento sea posible formular algunas hipótesis confirmadas, según se cree, por la evolución histórica misma. En este sentido, parece por lo menos plausible afirmar que al momento de la economía liberal, caracterizada por el predominio de la racionalidad formal, correspondió en la política el imperio de la típica “democracia representativa”, que pudo funcionar en muchas partes con eficacia y sin tropiezos a lo largo del siglo XIX. En esta fase la economía queda abandonada a su propio juego y el estado solo interviene para mantener los mecanismos formales que la misma necesita, muy en particular

el cuadro jurídico y administrativo de que depende la seguridad y carácter previsible de su funcionamiento. Sería inoportuno entrar en mayores detalles —conocidos por lo demás—, pero no puede menos de aludirse a lo que representó entonces el parlamento en el proceso político de ese tipo de estado. En efecto, su estricto carácter representativo, su naturaleza como foro de “discusión” nacional y órgano supremo de defensa de las garantías jurídico-políticas constitucionalmente otorgadas, correspondían a una sociedad en que predominaba la acción individual en todos los aspectos de la vida, incluyendo ante todos los económicos. Se ha dicho con acierto a este respecto que la estructura social y la estructura del mercado venían a ser una y la misma cosa. Por lo tanto, la conexión entre las dos clases de racionalidad pudo realizarse de una manera relativamente sencilla: por la subordinación de la razón política a la razón económica, que sólo obedecía al mecanismo de sus principios formales.

Pero coincidiendo con el nuevo siglo empieza a manifestarse la alteración profunda ocurrida en todas esas condiciones. En los países industriales más avanzados el estado abandona su tradicional posición de neutralidad y comienza a intervenir en la vida económica y social, impulsado por tres exigencias fundamentales: a) la necesidad de hacer frente a los problemas ofrecidos por la coyuntura internacional, día a día más graves y complicados; b) la necesidad de tener en cuenta las transformaciones ocurridas en la estructura interna de las diversas economías y c) la necesidad de realizar una política social, dentro de una sociedad modificada también en su contextura tradicional. No es cosa desde luego de trazar aquí con detalle cada una de esas tendencias, pero sí parece conveniente reseñar algunas de sus más características manifestaciones. En lo económico, la aparición de las diversas formas de mercado de competencia imperfecta, que tienen su soporte en la gran organización en vez de la pequeña empresa individual. En lo social, la formación de poderosos grupos de intereses —empezando por las organizaciones obreras— que se oponen entre sí. En lo político, la mayor importancia del ejecutivo frente a una sustancial modificación interna de la vida parlamentaria. Claro está que no es fácil caracterizar en una sola frase toda esa transformación. Para algunos se trata del paso de la democracia liberal-representativa a la democracia radical-igualitaria del estado de partidos. Para otros es la historia de la formación del moderno *welfare state*. Se expresa también con la fórmula de la denominada democracia pluralista, que quizá sea la más expresiva para la perspectiva sociológica de este trabajo, pues la estructura social en los países industriales más avanzados es, en efecto, un complejo de grupos y “organizaciones” que cubren casi todo el campo de las actividades humanas. En ese tipo de sociedad el estado toma necesariamente un papel de árbitro entre los intereses en conflicto y procura equilibrar las pretensiones de unos y otros. A la fase mixta de la economía corresponde así en lo político la democracia de grupos o pluralista, de manera que la conexión entre las dos formas de racionalidad —la política y la economía— tiene que ser el resultado del perseverante esfuerzo por encontrar en cada caso un compromiso temporal. La racionalidad más que formal toma en este uso un carácter “funcional”.

Si abandonamos por un momento el ámbito de la tradición occidental, en la planeación totalitaria se ofrece una nueva manera, muy distinta como es natural, de realizar la conexión entre la racionalidad política y la

económica y que indudablemente ha podido operar con eficacia. Es una paradoja histórica que el sistema que declara como supuesto doctrinal el imperio decisivo del factor económico como motor de cambio, represente en la práctica el predominio del factor político. De suerte que así como en la economía liberal representativa, el predominio de la racionalidad formal económica garantizaba su ejercicio paralelo en el campo político, en los sistemas totalitarios rigurosos, al contrario, es el imperio de la racionalidad política la que asegura las posibilidades de su realización en la esfera económica.

Todo lo que se ha tratado antes de exponer en concentradas fórmulas no tiene más que esta finalidad: desprender la tesis de que el óptimo o máximo en la necesaria conexión entre la racionalidad política y la económica sólo se ha realizado en la historia de una u otra de las maneras indicadas. Ahora bien, reconocida la dificultad —si no imposibilidad— de encarnar en las actuales circunstancias la economía liberal en su forma pura, resulta que en el plano teórico sólo existen dos formas que permiten en nuestros días aproximarse al equilibrio entre racionalidad política y económica: la democracia pluralista o el estado totalitario.

A semejante conclusión puede llegarse también por un camino inverso, mostrando cuáles son las formas de actividad política que hacen difícil o imposible el necesario paralelismo entre las dos racionalidades, o dicho de otra manera, que son irracionales desde la perspectiva del desarrollo económico. Tales son, por un lado, el autoritarismo tradicional y, por otro, las “dictaduras populistas” o “cesarismos democráticos” —la terminología es imprecisa—, que se caracterizan por la ausencia en ellas de ideologías rigurosamente racionalizadas y de un aparato político del mismo carácter. En el autoritarismo tradicional parece ser lo típico la desatención a los problemas del desarrollo, o en el caso más favorable el hecho de que ese desarrollo quede frenado en una u otra forma cuando las consecuencias político-sociales del mismo amagan peligrosamente la duración del régimen autoritario. En los “cesarismos democráticos” puede existir, y se da las más de las veces, un interés por el crecimiento económico, pero se traduce por lo común en impulsos irracionales y de carácter explosivo. Como semejantes regímenes carecen de la rigurosa disciplina existente en los de carácter totalitario, están expuestos no sólo a la confusión ideológica, sino a la corrupción permanente de sus engranajes administrativos. Allí donde se ofrecen tendencias políticas de ese tipo el desarrollo económico pierde continuidad y se realiza en el caso mejor con enormes e irregulares altibajos.

Lo que se ha dicho hasta aquí de manera demasiado abstracta y poco atractiva en consecuencia, cabría quizá formularlo en lenguaje más plástico y expresivo; pero la busca de un apoyo en ese sentido en la bibliografía científico-político de nuestros días pudiera ser decepcionante. Basten algunos ejemplos entre los más recientes. Un grupo de estudiosos de los sistemas políticos en los países poco desarrollados —más que nada asiáticos y africanos— propone estos tres modelos fundamentales: el sistema de movilización, el sistema *consociational* y el sistema de la autocracia modernizadora, términos ya de suyo difíciles de traducir adecuadamente. Y no menor complicación expresiva se ofrece para otro equipo que trata de aplicar al análisis de los procesos políticos las categorías de la teoría sociológica de la acción social, y con ellas examinar la situación de los países, nuevos y viejos, en vías de desarrollo. Queda, sin embargo, para el momento oportuno

el examen de las ventajas e inconvenientes de tanta innovación terminológica.

A pesar de todo, sea cual fuere la que se emplee —innovada o tradicional—, el núcleo del problema es siempre el mismo: lograr la necesaria coherencia entre la actividad económica y el proceso político. No es posible querer —y menos llevar a cabo— propósitos incompatibles, ni utilizar instrumentos en desacuerdo con los fines propuestos. Y siempre son también los mismos al alcance y los límites del análisis científico puesto al servicio de la acción práctica: mostrar la armonía entre las metas, la adecuación de los medios elegidos para alcanzarlas y la repercusión previsible de los objetivos propuestos, en la medida en que pudiera ser adversa o negativa por una u otra razón.

Por lo que al desarrollo económico respecta, todo ello se resume en la afirmación, no menos cierta por más reiterada, de que en las circunstancias actuales no es posible alcanzarlo si no se tiene un programa claramente formulado y si ese progreso económico no funciona dentro del marco político apropiado. Las mayores diferencias entre los países latinoamericanos no están tanto en lo económico como en su infraestructura social y en los procesos políticos que ésta permite. Sin embargo, puede sostenerse que los más avanzados de entre ellos están ya en situación de hacer viable su expansión económica dentro de una “democracia pluralista”, aunque no sea punto por punto de igual manera que los países más avanzados de Europa o Norteamérica. Por el influjo de sus comunes tradiciones occidentales, sus formas políticas dibujan también un “estado benefactor”, pero aquí importa subrayar enérgicamente las diferencias del *welfare state* entre los países industriales maduros y los menos desarrollados, como Myrdal ha indicado con acierto. Las funciones de la intervención estatal en los primeros son sobre todo de arbitraje y de nivelación; en los segundos han de ser antes que nada de orientación y programación.

2. EFECTOS POLÍTICOS DEL DESARROLLO

Este tema quedaría incompleto si no se rozara —aun a igual paso apresurado que los anteriores—, otro problema de interés: el de los efectos políticos del desarrollo económico. Son evidentes —y no hay por eso que tratarlos— los del estancamiento y la pobreza.

En la actualidad la aplicación de las técnicas de la llamada sociología electoral ha permitido a algunos investigadores trazar correlaciones entre el grado de madurez económica y el grado de madurez política, se entiende dentro de las tradiciones e ideales occidentales. Esas correlaciones parecen mostrar que en los países más avanzados la democracia funciona con “relativa” contabilidad por la eliminación —mejor atenuación— de los extremismos políticos. Es cierto que esas correlaciones pecan a veces de ingenuas y que pueden ser objeto de críticas severas, pero a la larga es innegable que traducen con corrección resultados visibles del proceso histórico. Esos resultados no han sido cosa de un día ciertamente y vienen precedidos de una historia empeñosa de luchas y conflictos; más el hecho actual en los países económicamente más adelantados es que las transformaciones en la estructura social derivadas de su mayor riqueza han atenuado —no suprimido— las tensiones sociales más graves y que, por consiguiente, la política puede reducirse al enfrentamiento sobre restringidas cuestiones de carácter objetivo —en el campo económico muy en particular— sobre las que cabe llegar las más de las veces a un compromiso provi-

sional. Sin embargo, en las economías menos ricas y en trance de desarrollo casi parece imposible evitar que por obra de este mismo —sobre todo en sus fases de aceleración— surjan condiciones de desajuste en la estructura social favorables a la formación de situaciones de masa, que inclinan a uno u otro tipo de política extremista. Semejantes situaciones derivan de una u otra de las siguientes causas: primero, del desarraigo súbito de un gran número de gentes —de origen sobre todo campesino— envuelto en el crecimiento rápido tanto industrial como

urbano —no necesariamente coincidentes— y que no puede adaptarse con facilidad por razón de esa rapidez a las nuevas condiciones. Segundo, de las desigualdades producidas entre los distintos sectores de la vida nacional, des-niveles graves entre regiones avanzadas y retrasadas, u otros fenómenos semejantes dentro de las distintas industrias. Y tercero, de la ascensión rápida a la “sociedad de consumidores” —típica de los países ricos— de grandes masas sin las “reservas morales” necesarias para atemperarlas en sus goces y deseos.

VI. LA CONSTELACION ORIGINARIA Y LAS PARADOJAS DE LA HISTORIA LATINOAMERICANA

Poco a poco de las páginas anteriores se han ido desprendiendo los elementos fundamentales para la construcción de un modelo del desarrollo de América Latina. Se perfila la imagen de una tarea que desde luego no es sencilla ni puede pretenderlo ser, pues requiere un esfuerzo paralelo en los campos económico y social, sujetos ambos a un mismo programa claramente formulado, y, por otra parte, exige el propósito de mantener una relación equilibrada entre la voluntad energética del estado y la espontaneidad social. Pero esta es la tarea que viene impuesta por la confluencia de la historia entera de América Latina con la coyuntura internacional de nuestros días. Toda consideración sociológica culmina —cuando no lo precede— en el estudio de la constelación universal desde el centro de una historia singular, y de él depende en definitiva el sentido que pueda tener cualquier análisis particular por importante que parezca en sí mismo. Pero excede de lo discreto pretender encarar en estas páginas semejante tema y sólo parece aconsejable bosquejar unas rápidas notas de interpretación histórica que sirvan para prestar algún significado de conjunto a todo lo dicho anteriormente.

La historia económica-social de América Latina está todavía por hacerse de manera completa y satisfactoria. Y esto se debe a razones por lo demás conocidas; primero, a causa del tardío interés que esa historia despierta frente a la tradicional puramente política; segundo, por el carácter fragmentario que adquiere en las diversas historias nacionales, y que malogra la visión de conjunto de los grandes movimientos semejantes en toda la región. Pero sin tener bien en cuenta esa historia común no pueden entenderse cabalmente los problemas del desarrollo en la hora actual, lo mismo por propios que por extraños.

El hecho fundamental que se olvida o no se tiene en cuenta por unos y otros —no siempre más por los otros— es que América Latina, si así se la quiere llamar, es un fragmento por derecho propio de la civilización y del cuerpo de Occidente, aunque dentro de ellos haya mantenido más o menos hasta hoy la misma fisonomía en cierto sentido marginal de los viejos países metropolitanos. Cuáles sean las notas de esa peculiaridad no es cosa que interesa en este punto; importa por el contrario subrayar con alguna fuerza que frente a aquellos viejos países la historia cultural y política de América Latina se destaca acusadamente por dos características esenciales de su constelación originaria: a) por haber sido “tierra nueva” y haber vivido, en consecuencia, una “cultura colonial”, y b) por haber forjado su independencia con la bandera del ideario liberal más exaltado y puro.

No se sabe cuál de esas notas ha sido más decisiva en la historia posterior y son de por sí y por sus consecuencias demasiado complejas para que ahora se intente su

examen. Mas la segunda interesa de un modo singular, pues de ella deriva la primera gran paradoja fundamental de la historia latinoamericana. El hecho de que por un largo número de décadas la persistencia de esa mentalidad liberal se mantuviera en contradicción patente con la estructura social real —de naturaleza agraria— heredada del virreinato. Desde la perspectiva de hoy la perduración de esa aspiración liberal, siempre intacta, convierte casi en anécdota el hecho desventurado de las dictaduras y los cuartelazos.

A la historia del XIX, enfocada sobre todo —en vago conjunto— por sus lados deprimentes, se debe el injusto olvido en que se tiene al enorme esfuerzo realizado en la mayoría de los países a partir de la segunda mitad de ese siglo. En los momentos actuales la impregnación atmosférica por la idea del subdesarrollo, que tiende a hacer gatos pardos de todos los pueblos comprendidos en el denominado “tercer mundo” ha producido —en la sabrosa fórmula popular derivada del *demonstration effect* de la ciencia— un complejo de timidez e inferioridad, que por su interés va más allá de ser un tema académico de la sociología cultural. Por un lado, ciega para apreciar con exactitud el considerable esfuerzo realizado en todos los terrenos durante los últimos cincuenta años. Por otro, deprime más de lo necesario el estado de ánimo de las nuevas generaciones, destinadas a llevar a cabo en circunstancias distintas lo que en buena parte hicieron las anteriores.

Dos cosas sobre todo quedan opacadas en esa injusta apreciación del pasado inmediato. En primer lugar suele olvidarse que en la mayoría de los países existieron elementos de las minorías dirigentes que tuvieron en su día visiones adecuadas —políticas y económicas— de la realidad, y que supieron crear en condiciones adversas, y a pesar de todo, la “infraestructura económica” de que hoy se goza y de la que hay que partir con mayores ventajas. El hecho de que esas minorías dirigentes no hayan tenido por lo común el sentido de la renovación oportuna, justificando el ataque posterior a su “dominación oligárquica”, no debiera impedir el reconocimiento de sus realizaciones económicas y de su, en ocasiones innegable, capacidad política.

Pero, en segundo lugar, no se concede tampoco la debida importancia al hecho de la profunda transformación social ocurrida en esos años y a la aparición, en el grupo más importante de los países latinoamericanos, de nuevas capas sociales con fuerte impulso ascensional, que se extienden —con diferencias claro es, entre unas y otras— desde las clases medias al proletariado organizado, y que algunas veces sólo esperan los cuadros políticos necesarios para su completa incorporación a la vida nacional. Por lo demás, es un lugar común —correcto en este caso— que todas las dificultades de los últimos años no son sino

expresión del choque de esas nuevas capas con las "oligarquías" establecidas.

Ahora bien, la segunda gran paradoja de la historia latinoamericana —secuela sin duda de la anterior— es que la coyuntura histórica e internacional es hoy el mayor impedimento para la plena realización de la "estructura liberal" que fue la meta de su más tenaz aspiración centenaria. Supuesta la continuación de su vida en un vacío histórico, y tiempo largo por delante, América Latina podría "ahora" madurar la sociedad liberal del viejo tipo. Pero en la era de lo "colectivo", y ante la urgencia de adaptación que exigen los rápidos procesos del mundo, las recetas de los viejos manuales suenan a cantinelas inoperantes. El desafío presentado por las circunstancias actuales a la capacidad creadora de Hispanoamérica —mantener con vigor en la era de la organización, incorporándolos eficazmente, los impulsos de su "añeja" tradición liberal— es más que considerable, pero no deja de estar en definitiva a la altura de su propia historia.

La tercera gran paradoja en la historia de América Latina es el hecho de la necesidad en que se encuentra de realizar urgentes integraciones supranacionales cuando la integración nacional de muchos de sus países sólo ahora comienza a estar completa y acabada.

En realidad la historia de los países desunidos de América está asimismo por hacer desde esta perspectiva. A partir de la Independencia y sobre el fondo homogéneo de su constelación originaria —es decir de sus notas esenciales— todos y cada uno de los países han tenido que llevar a cabo su integración nacional en procesos de extraordi-

naria lentitud, cuyos últimos actos —revolucionarios a veces y paradójicos otros— vienen tardíamente a producirse en nuestro siglo. Y no cabe duda de que existen marcados desniveles entre unos y otros. No es cosa de entrar en pormenores. Lo importante es destacar que es en este mismo siglo cuando viene a abrirse paso por el camino de la economía y de la técnica y ante las exigencias de la coyuntura internacional una nueva integración de otro tipo —de carácter supranacional— más acá de las herencias históricas comunes y de los ideales bolivarianos siempre vivos y en el momento en que apenas acaban de cuajar las integraciones nacionales. De cómo se plantea y comienza a realizarse en nuestros días la integración supranacional de nacionalidades apenas recién nacidas, es ya una muestra la tarea en marcha en Centroamérica y la aceptación por unos y por otros de las metas inmediatas del mercado común, de que es primera manifestación la creación reciente de la Zona de Libre Comercio por el Tratado de Montevideo.

El cuadro constituido por estas pocas notas esenciales y generales de la historia de América Latina, aunque ofrezca su último sentido unitario a todas las tareas parciales de su desarrollo económico —y de las que se ha tratado en estas líneas apresuradas— no puede manejarse con alcance práctico si no se tiene presente toda la gama de las diferencias. Por ello es necesario contar con una tipología bien elaborada de la realidad socio-económica de los distintos países latinoamericanos, que será necesario renovar de cuando en cuando —es de esperar— de acuerdo con las modificaciones de sus índices.

LA POLÍTICA ECONOMICA Y EL SISTEMA DE PRECIOS

por *Thomas Balogh**

Fellow, Balliol College, Oxford

I. EL IDEAL

1. Muchas de las discusiones actuales sobre la política económica de América Latina y, especialmente, sobre determinadas medidas o arreglos institucionales (como los proyectos del mercado común latinoamericano y la unión latinoamericana de pagos) dan a entender que en estos países el problema más importante —si es que no el único— es restablecer el libre funcionamiento del mecanismo de los precios y eliminar la inflación. De ahí que la reconstrucción económica se conciba exclusivamente como la remoción de todo lo artificioso que entorpece el funcionamiento del mecanismo de precios.¹ Parece olvidarse que para acelerar el desarrollo y lograr un progreso óptimo en las condiciones de esos países podría ser necesaria una política positiva, sistemática y selectiva.

2. La hipótesis fundamental implícita es, evidentemente, que la mayoría, por no decir todas, las deformaciones del sistema económico, al menos en América Latina, son *fruto* y no *causa* de la inflación. Eliminada ésta, desaparecerían también aquéllas o se reducirían a tal punto que sería posible y hasta inevitable alcanzar la aceleración óptima de la tasa de crecimiento. El carácter implícito de la hipótesis dispensa la necesidad de demostrar si en los casos considerados existen verdaderamente las condiciones más bien rigurosas que le darían validez.

3. Así pues, también se deja sin respuesta la pregunta de si el sistema de precios relativos, una vez que se haya eliminado la "inflación", se aproximaría o no al ideal, en cuyo caso —se aduce— habría una distribución inmejorable de los recursos y la consiguiente tasa óptima de crecimiento. Tampoco queda en claro si las medidas de estabilización monetaria tendrían alguna influencia sobre los precios relativos aparte de volverlos a su nivel "natural".

Por lo tanto, es conveniente recordar los supuestos en que se apoyaron originalmente estas teorías, supuestos que parecen haberse dejado a un lado al aplicarlos a los problemas económicos actuales.

a) Debe existir una situación de empleo pleno o, en todo caso, una eliminación rápida y automática del desempleo y el subempleo, que vician el funcionamiento del mecanismo de los precios. En caso contrario, los costos del dinero privado a corto plazo ya no serán proporcionales a los costos sociales a largo plazo, condición necesaria para la distribución óptima de los recursos a través de las fuerzas del mercado "libre". El costo social de la mano de obra empleada caerá por debajo de su salario.

* Los puntos de vista expresados en este artículo son los personales de su autor y pueden no coincidir con los de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina.

¹ Véase el memorándum sobre pagos presentado por el Fondo Monetario Internacional a la Reunión Latinoamericana de Bancos Centrales celebrada en Montevideo, y reproducido en la *Revista de Ciências Económicas*, N° 2, São Paulo, junio de 1960.

b) En segundo lugar —y este punto parece haberse ignorado por completo en las discusiones recientes— la distribución del ingreso debe ser la más conveniente o, al menos, una distribución políticamente tolerable. Por otro lado, las medidas impositivas que podrían corregir la distribución del ingreso resultante del juego "libre" del mercado no deben tener un efecto desfavorable sobre la eficiente distribución de los factores. De no ser así, otros tipos de política, aunque alteren el "libre" juego del mercado —como por ejemplo los controles cuantitativos directos— podrían ser una solución más eficiente desde el punto de vista económico.

c) En tercer lugar, los gustos de los consumidores deben ser dados independientemente, es decir, la política elegida no debe influir sobre ellos. Si, por ejemplo, una medida de liberalización lleva a una modificación importante de la composición de la demanda, es imposible determinar si el efecto neto de aquella medida sobre el bienestar sería favorable o no, aunque aumente el ingreso nacional neto en función de los precios en vigor en algún momento determinado.

d) Tanto el mercado de productos como el de factores deben ser plenamente competitivos. En particular, la remuneración de los factores debe igualarse sobre la base de su productividad marginal. Si el monopolio u oligopolio priva en la economía, no debe variar en intensidad porque, de otro modo, los productos y factores menos monopolísticos serán demasiado baratos relativamente.² Además, las medidas impositivas destinadas a corregir la mala distribución del ingreso resultante del monopolio no deberán alterar la eficiencia distributiva del sistema en mayor proporción que los controles directos.

e) El mercado de capitales habrá de funcionar de acuerdo con los supuestos del modelo, a saber, distribución del capital a un costo insignificante entre distintos proyectos según su rentabilidad relativa. (Véase el punto c) anterior.) Los proyectos deben ser de naturaleza marginal y de reducida escala de manera que no influyan señaladamente en la estructura de la economía y ante las variaciones en el tipo de interés debe haber una reacción importante tanto del ahorro como de la inversión.

f) No debe haber gran divergencia entre los costos y utilidades monetarios privados, por una parte, y los costos y utilidades reales sociales, por la otra. En particular, los proyectos de inversión deben ser marginales (no indivisibles) y no deben influir en forma marcada sobre la rentabilidad de otros proyectos de inversión (economías externas). También deben descartarse los movimientos acumulativos —favorables o no— que se aparten de la posición original.

² R. F. Kahn, "Some notes on ideal output", *Economic Journal*, marzo de 1955, pp. 1-35.

4. El modelo sencillo se complica al introducir en él las relaciones económicas internacionales, sobre las cuales se basa el diagnóstico monetario de las "deformaciones" y la "ineficiencia" del sistema económico. En una economía abierta con comercio exterior, sólo tendrán validez las reglas del mercado libre si la relación de precios del intercambio es independiente de la política adoptada. Pero los países latinoamericanos son exportadores especializados y la demanda de sus productos no tiene una elasticidad infinita. Así pues, como veremos, cualquier liberalización de las importaciones resultaría en un deterioro de la relación de precios del intercambio y, en consecuencia, en una reducción del ingreso real. En la medida en que América Latina es relativamente pobre, casi no podría objetarse, por razones de bienestar,³ el manipuleo monopolítico de la relación de precios del intercambio implícito en la restricción de las importaciones.

5. Dicho con otras palabras, el funcionamiento eficiente del mecanismo de los precios depende de la plena integración social (distribución del ingreso) y económica (en el mercado). En este artículo se intenta demostrar que estas condiciones de una buena economía de mercado no se cumplen en el marco económico de países que se encuentran en la etapa de desarrollo de América Latina. Los mercados de factores y productos están fragmentados y ni siquiera existe una tendencia a nivelar la remuneración de los factores. Además, como hay gran diferencia en el grado de imperfección y las medidas monetarias destinadas a dar estabilidad sólo pueden actuar aumentando el desempleo, se socavaría aún más la validez de las hipótesis en que se basan. Volveremos sobre este punto más adelante.

6. Por otro lado, las medidas monetarias no deben alterar los precios relativos ni la distribución de los factores: el mantenimiento de la integración completa necesaria para el funcionamiento óptimo del sistema de precios sólo es compatible con medidas que son neutras a este respecto, es decir, que tienen una acción general y difusa y que no repercuten con distinta intensidad sobre diferentes sectores del sistema. Este principio es aceptado generalmente por los adversarios de los controles directos, que basan sus objeciones sobre el hecho de que esos controles tienen un intenso efecto selectivo o sectorial y rompen la armonía del sistema. En cambio, no se reconoce en forma tan general que las medidas monetarias —a menos que actúen sobre la demanda marginal de capitales a través de un alza en el costo de los créditos— puedan tener efectos selectivos igualmente fuertes. Influirán sobre la construcción y posiblemente sobre el consumo de bienes duraderos. Operarán más bien en el sentido de racionar a los prestatarios que de desalentar los préstamos: la influencia de los intereses como elemento del costo ha sido muy débil por la necesidad de una depreciación acelerada y los impuestos modernos

³ Aunque pudiera ser preferible la solución alternativa: una donación equivalente, a título gratuito, por parte de los países plenamente desarrollados.

directos. Es así como —incluso en un sistema bien integrado— las medidas monetarias restrictivas podrían dar origen a nuevas distorsiones en vez de subsanar las que se habían presentado a causa de un desequilibrio monetario anterior. Es improbable que los efectos selectivos coincidan con los desequilibrios existentes y los anulen.

7. La política monetaria repercutirá sobre aquellos proyectos que son vulnerables a la presión que genera. Aparte la creación de desempleo, ciertos precios e ingresos se verán sometidos a presiones especialmente intensas, y se acentuarán aún más las diferencias sectoriales en el sentido de perjudicar las partes más vulnerables de la economía. Dentro de esos sectores la restricción será más eficaz en aquéllos que menos defensa tienen contra las prácticas monopolísticas. En el caso de una zona poco desarrollada en que existe un gran poder de monopolio en el mercado, el más perjudicado será el sector asalariado más vulnerable, o sea el de los trabajadores no calificados. La presión general hacia el alza de sueldos y precios en el resto de la economía —y así ha sucedido históricamente— puede no hacerse sentir con suficiente intensidad como para terminar de inmediato con las presiones alcistas. La fragmentación de la economía, junto con la influencia selectiva de la política monetaria, hace que la estabilidad se logre a expensas de un importante desempleo, porque el grado de empleo e inversión compatible con la estabilidad en el sector mejor protegido por el monopolio significará *ipso facto* una presión y desempleo mucho más intensos en el resto de la economía. Estos fenómenos, que se observan también en el Reino Unido y en los Estados Unidos, revisten mucho mayor importancia en las zonas menos desarrolladas, con estructuras económicas y sociales parecidas a las de América Latina. En estas peculiares condiciones, la restricción monetaria, en vez de restaurar un sistema perfecto de precios, es probable que propenda a aumentar el grado de monopolio y desequilibrio sectorial. Nos enfrentaremos de lleno a ese problema en la penúltima sección de este artículo.

8. No debe concluirse con esto que las medidas de política que suponen una intervención y control directos del gobierno, cuando se aplican en un medio de limitada capacidad administrativa y bajo intensas y encontradas presiones por parte de grupos gestores, no podrían agravar seriamente el desequilibrio económico. Si tales medidas tienen por objeto poner atajo a una inflación incipiente y se aplican sin vigor o alcance suficientes, con toda probabilidad se crearán nuevos desequilibrios y estrangulamientos, en menoscabo de la política de desarrollo equilibrado y de la estabilidad. Sin embargo, no se vaya a creer que las explicaciones monolíticas de los problemas de los países poco desarrollados —especialmente las de tipo de inflación de demanda, y los remedios basados en ellas— deben ser sometidos a riguroso escrutinio por considerarse sospechosas *a priori* de simplificación y exageración ilícitas. Las relaciones entre los factores económicos raras veces son reversibles o simétricas.

II. LA REALIDAD

1. LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

9. Cabe hacer notar que opiniones similares a las esbozadas en el comienzo de este artículo se han expresado libremente en los Estados Unidos y el Reino Unido in-

mediatamente después del conflicto mundial, cuando los controles del tiempo de guerra se volvían cada vez más molestos e ineficaces. Se atribuyó a la inflación la responsabilidad primordial de la aparición de estrangulamientos y distorsiones que, a su vez, retardan el progreso

económico. Se esperaba que al volver al "libre" juego del sistema de precios y, sobre todo, al aplicar la política monetaria como control único o principal, se aceleraría el desarrollo económico restaurando la eficiencia en la distribución de los factores.⁴ Dada la naturaleza altamente integrada de la estructura económica y social de los Estados Unidos y el Reino Unido, este pronóstico era más o menos plausible.

10. En los años siguientes a 1952 se pusieron en práctica estas ideas. Los controles que todavía quedaban en los Estados Unidos fueron eliminados y en la administración de la economía se viró de las medidas fiscales hacia la política monetaria. En lo monetario la doctrina "billetes solamente"⁵ restringió más aún la libertad de maniobra de las autoridades. En el Reino Unido se observó una evolución similar.

11. Desde entonces se ha adquirido experiencia suficiente como para formular conclusiones menos provisionales sobre estas teorías. Por fortuna, en el informe del Comité Radcliff⁶ y en el *Staff Report of the Joint Economic Committee of the United States Congress*⁷ se presentan las maduras reflexiones de personas que por lo menos al principio —sobre todo en el caso del Comité Radcliff— simpatizaban con las teorías de la llamada "escuela monetaria".

12. En ambos países el veredicto ha sido unánimemente condenatorio de tales teorías. Se ha descubierto que la política monetaria no tiene efectos menos selectivos que otras medidas más directas. Incluso en los países integrados y plenamente industrializados, la vuelta a los controles monetarios ha frenado el desarrollo, aumentado el nivel medio de desempleo, y se ha traducido en nuevos desequilibrios estructurales por su desigual influencia. Ello se debió, de una parte, al desaliento de las inversiones por efecto de repetidas tentativas de restringir el crédito y de una situación general de restricción monetaria. Por otro lado, esas medidas no pudieron detener el alza de los precios, que durante gran parte de este período no pudieron explicarse por un exceso de presión de la demanda o por una oferta insuficiente. Los dos informes mencionados llegan a la conclusión de que sólo mediante un complejo coherente de distintos tipos de política, que tenga en cuenta debidamente el desequilibrio sectorial, podría funcionar eficientemente el sistema del mercado. En particular, habría que hacer compatibles el ejercicio del poder de mercado de las grandes industrias y la demanda de salarios de los sindicatos con la estabilidad, para que la economía mantuviera una expansión sostenida sin un alza inflacionaria de los precios. A corto plazo sería necesario asignarle a la política fiscal un papel más destacado en la solución del problema de mantener la estabilidad, y, a más largo plazo, parecería indispensable contar con superávit pre-

⁴ Esta tendencia encontró su expresión máxima en Europa en el primer informe del Consejo Cohen (Consejo de Precios, Productividad e Ingreso) y en el del Comité de Expertos nombrado por la OCEC. (Véase, OCEC División de Información A (52). París, 18 de junio de 1952.) En los Estados Unidos la exposición más autorizada de esta teoría se encuentra en las diversas declaraciones de M. Martin, Presidente de la Junta de Gobernadores del Sistema de Reserva Federal. (Véase su declaración ante el Joint Economic Committee of Congress, en 1959.)

⁵ Es decir, el Sistema de la Reserva Federal rehusó operar en el mercado a largo plazo.

⁶ *Report of the Committee on the working of the monetary system*, Londres, 1959.

⁷ *Staff report on employment, growth and price levels*, Washington, diciembre de 1959.

supuestarios para disponer de fondos con que aumentar la inversión. Al fin se reconoce ampliamente la importancia que en las condiciones modernas tiene para la estabilidad el aumento acelerado de la productividad.

2. ZONAS INSUFICIENTEMENTE DESARROLLADAS

13. En suma, existe un creciente escepticismo en cuanto a la efectividad de combinar la eliminación meramente negativa de los controles y una política monetaria restrictiva para restaurar la eficiente distribución de los recursos. Pero ese escepticismo no ha encontrado todavía mucho eco en los círculos autorizados de América Latina. En la misma forma en que se registró cierta demora en la eliminación de controles y la adopción de un régimen cambiario no discriminatorio, libre y único, la desilusión que han provocado ya estas medidas también parece retrasarse en los países latinoamericanos.

14. Incluso en sociedades muy desarrolladas e integradas social y económicamente, los problemas sectoriales tienden a hacer zozobrar lo que con cierta justicia podría denominarse una actitud liberalizadora negativa, como medio de volver a imponer un funcionamiento eficaz del sistema económico a través del mecanismo de los precios "libres". Por los defectos inherentes a ese mecanismo el fracaso de esta política es mucho mayor en los países poco desarrollados.

15. Estos defectos se deben en primer lugar al alto grado de desempleo o subempleo existente, sobre todo en la agricultura. En segundo lugar, son consecuencia de que en la estructura económica se da una fundamental falta de integración entre los distintos sectores importantes, varias de cuyas partes sólo se relacionan en forma imperfecta con la economía del mercado o monetaria. Dentro de cada sector de la economía existen estos defectos, y no son menos marcados tanto en el mercado de factores de producción como en el mercado de productos. Todo ello se agrava por efecto de las acentuadas diferencias de poder monopolístico en el mercado y quizá también por la posibilidad de ejercer presiones políticas. Así pues, no existe movilidad ni aun apariencia alguna de mercados unificados.

16. Es así como los costos monetarios a corto plazo y los precios no pueden expresar los costos sociales relativos de oportunidad a largo plazo y pueden hacerlo en un grado muchísimo menor que en las economías mejor integradas y que cuentan con competencia más perfecta (es decir, dejando de lado el problema de las economías externas, que no se tuvo en cuenta en ninguno de los dos sistemas). En cuanto esta deficiencia es mucho más pronunciada en algunos sectores que en otros, la recomendación de este camino más corto de restaurar el "libre juego" de las fuerzas del mercado *existentes* no conduciría a una eficiente distribución de los recursos escasos, y muy bien podría perpetuar o acentuar su actual mal empleo. Como es particularmente grave el problema del desequilibrio entre la agricultura y la industria, dejaría a la mano de obra en lo que es un empleo inferior, desde el punto de vista social a largo plazo de los clásicos costos comparativos.

17. Conviene señalar que en el caso de economías que están en las primeras etapas de desarrollo, el hecho de que los precios en moneda corriente no reflejen la inmensa potencialidad de las economías externas de producción y consumo es mucho más perjudicial —por lo que al bienestar general se refiere— que en los países

más ricos.⁸ La naturaleza global de la inversión se siente mucho más a un bajo nivel absoluto de capitalización y la baja de costos asociada a la ampliación de los mercados podría ser espectacular en los países pobres.

18. Por lo tanto, parecen enteramente injustificados los intentos de asilar algún factor —en general monetario— para elaborar una monolítica explicación global de la falta de un mayor progreso. Si se tratara de averiguar por qué no se ha logrado un desarrollo acelerado en condiciones de estabilidad monetaria, habría que investigar la estructura sectorial de la economía y las relaciones precisas entre estos sectores en cuanto a eficiencia de distribución y acumulación de recursos. En esta forma pueden reconocerse la singularidad histórica de cada caso y determinarse algunas características generales (limitadas) del mecanismo de la inestabilidad. Evidentemente, aunque se observen factores comunes, será distinta la naturaleza exacta de este mecanismo en los países plenamente desarrollados que en los faltos de desarrollo. Una misma política monetaria y fiscal da resultados muy distintos en países con diferente estructura básica: por ejemplo, entre los Estados Unidos o el Reino Unido y la República Federal de Alemania, y las diferencias son aún más acentuadas entre cualquiera de esos países y la Argentina o Chile. Con un análisis de esa naturaleza podría obtenerse alguna idea de las condiciones necesarias para asegurar un crecimiento acelerado manteniendo la estabilidad. Cualquier camino más corto no llevará a ninguna parte.

19. Entre las características especiales de América Latina se cuentan su rápido crecimiento demográfico, su dependencia de las exportaciones —en general en situación más bien desfavorable—, sus singulares estructuras sociales y sus deformados sistemas de producción, debidos en algún grado a estos factores y también a las inversiones extranjeras directas emprendidas en el período anterior a 1929 y al fracaso relativo de muchas exportaciones después de ese año. Es evidente que esas características influirán —si es que no lo determinan— en el problema de asegurar el funcionamiento eficaz del mecanismo de precios para lograr un desarrollo óptimo. Como se tratará de demostrar en este artículo, no cabe esperar que esas deficiencias se subsanen automáticamente por efecto de la deflación monetaria combinada con una política fiscal restrictiva.

3. LA DEFECTUOSA INTEGRACIÓN DE LA ECONOMÍA

20. El profesor Williams, en su recordado artículo,⁹ señaló que la defectuosa movilidad interna de la mano de obra constituye una grave limitación para el empleo del análisis clásico, puesto que en él se supone una perfecta nivelación del ingreso de los factores por efecto de la movilidad, en contraste con la absoluta inamovilidad de los factores de producción supuesta en las relaciones económicas internacionales. La imperfecta movilidad de la mano de obra constituye un problema más grave y peligroso en los países poco desarrollados.

21. Los problemas teóricos que se derivan de la división que existe en las países pobres entre un sector de subsis-

tencia sumido en la máxima miseria y asolado por la cesantía y el desempleo, por una parte, y, por la otra, una economía de mercado, formada por ciudades, plantaciones y minas, han sido ya ampliamente analizados y no es necesario entrar aquí en detalles. Por lo que a mi argumento se refiere, lo que importa es la defectuosa distribución de los recursos a causa de la tendencia viciosa contra el empleo industrial en el sistema de precios “libres”¹⁰ que sólo puede anularse protegiendo a la industria nacional. Aunque importante, ésta es sólo una de las rigideces de los mercados de factores. Si bien ésta es la falla fundamental del sistema de precios en algunos países cuya agricultura todavía absorbe más del 60 por ciento y hasta el 85 por ciento de la población —sobre todo en Asia y en los países septentrionales de América Latina—, en la mayoría de los países latinoamericanos meridionales no es éste el factor más perjudicial.

22. En forma muy burda, la economía de casi todos los países poco desarrollados —sobre todo los latinoamericanos— podría concebirse como dividida en cuatro partes:

a) *el sector plenamente desarrollado* —en su mayor parte de propiedad extranjera—, que en general produce minerales o artículos agropecuarios para la exportación, a menudo registra una producción sumamente alta por persona y recurre a los mercados y recursos extranjeros para el capital y conocimientos técnicos que necesita;

b) *el sector de agricultura tradicional*, muy a menudo de monocultivo, que produce para el mercado, en vez de ser una economía de subsistencia. Generalmente es baja la producción por persona y hay una marcada desigualdad en la distribución de la tierra;

c) *la industria nacional*, muy protegida contra la competencia externa y, a veces, en una situación de monopolio conscientemente creada, frente a un mercado del trabajo fragmentado en que los obreros calificados en varios ramos forman fuertes sindicatos, en tanto que los no calificados —provenientes en parte de la agricultura— carecen de casi toda protección salvo la que les brinda la ley, que no siempre se aplica con todo rigor;

d) *los servicios*, sobre todo de distribución, banca y finanza, que también constituyen una estructura íntimamente conectada en forma de monopolio u oligopolio. El transporte y los servicios de utilidad pública son a menudo empresas estatales que funcionan con grandes pérdidas y, de estar en manos de particulares, sus precios a veces están controlados a un nivel inferior que el correspondiente al nivel general de las utilidades. Por lo tanto, estos sectores tienden a convertirse en estrangulamientos ocasionalmente graves de la economía.

23. Este fraccionamiento de la estructura económica tiene dos resultados igualmente desfavorables. En primer lugar, lleva a una distribución inadecuada de los factores, muy por debajo del óptimo, y, en segundo lugar, le resta elasticidad al sistema y lo vuelve incapaz de reaccionar ante los estímulos económicos considerados “normales” en países más desarrollados.

a) *Distribución defectuosa y precios de los factores*

24. i) *El problema de la mano de obra agrícola*. El consumo efectivo campesino está determinado por las entradas de la familia en su conjunto. Incluso en América

⁸ El señor Streeten y yo hemos expuesto las razones por las cuales las economías externas —incluso en los sistemas ricos— son mucho más importantes de lo que suele pensarse. (Véase “Foreign or domestic investment”, *Bulletin of the Institute of Statistics*, Oxford, 1960.)

⁹ *Economic Journal*, 1928.

¹⁰ Este problema se analiza en Thomas Balogh, “Welfare and free trade” *Economic Journal*, 1951. En América Latina —sobre todo en el Brasil, Chile y la Argentina— esta tendencia inicial del sistema “libre” ha sido compensado (a veces con creces) por

Latina, con su relativa abundancia de tierras en proporción con los que la trabajan, ese consumo será más alto que la productividad del miembro marginal de la familia, la cual se acercará a cero, o podrá ser negativa. Por contraste, los salarios urbanos son altos en parte por el costo más elevado de la vida urbana y en parte por efecto de las presiones gremiales. De esta manera, la expansión de la industria se ve impedida por sus más altos costos monetarios, aunque desde un punto de vista nacional la absorción más acelerada de la mano de obra agrícola redundaría en una mayor productividad. Hay una fatal solución de continuidad en la estructura de los costos entre aquéllos de la agricultura y la pequeña artesanía, por una parte, y las empresas en gran escala, por la otra. Hasta en países como el Japón, que cuenta con una numerosa y activa "élite" empresaria, esto constituye un serio obstáculo para la expansión. Su efecto paralizador se agudiza en algunos países latinoamericanos por falta de dirigentes industriales que pudieran comenzar a superar esta diferencia. La tradición mercantil de las zonas urbanas y las grandes utilidades monopolísticas que se obtienen del comercio constituyen otros tantos obstáculos para la expansión industrial.¹¹ El empleo en varias industrias, sobre todo en el comercio, es en América Latina mucho mayor que el que se justificaría por la productividad media nacional. En la Argentina, Chile, Venezuela y Cuba alcanzaba de tres cuartos a nueve décimos de la proporción norteamericana. (Véase el cuadro 1.) Nos referiremos más adelante a las consecuencias de este fenómeno.

25. En aquellos países latinoamericanos en que el desarrollo industrial comenzó a raíz de las dos guerras mundiales, sólo pudo desplazarse al campesinado hacia la industria mediante una fuerte protección de esta actividad. Por desgracia, el proceso no fue ni bien concebido ni dirigido en forma consciente. Tuvo lugar principalmente durante las crisis en divisas y en momentos en que era imperativa pero difícil de lograr la sustitución de las importaciones. Cuando se aliviaba la presión, no se aprovechaba la oportunidad para fomentar sistemáticamente la industria. Por esto, el ingreso real de los obreros del campo, ya paupérrimo de por sí, tendió a disminuir aún más al elevarse los precios industriales.

26. Es poco probable que la situación del campesino pueda mejorar mucho sin que haya un cambio radical en la distribución de la tierra, ya sea mediante los impuestos sobre la propiedad o la reforma agraria. También es esencial perfeccionar las técnicas de producción y, en particular, atenuar el carácter estacional del trabajo agrícola. De otro modo, la demanda máxima de brazos para la cosecha y la siembra impedirá que se desplace gran parte de la fuerza trabajadora antes de que las reformas, la capitalización y la mecanización de la agricultura logren cambiar el sistema de organización rural, lo que demorará bastante tiempo.

27. Las obras públicas rurales podrían ser la mejor solución del problema a corto plazo, pues podrían estimular la organización cooperativa y activar la reorganización rural al inyectar ingresos adicionales. Además podrían

la protección aduanera y el fomento de los monopolios industriales. En las economías de plantación, que todavía se basan en la exportación de los productos de una agricultura tradicional, persiste este problema.

¹¹ El desarrollo de las grandes empresas extranjeras estimuló la aparición de este estrato mercantil al permitir a la élite gobernante adquirir artículos suntuarios del exterior sin un crecimiento orgánico de la capacidad productiva nacional.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: PERSONAS EMPLEADAS EN LAS PRINCIPALES RAMAS DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA 1957^a

(Miles y porcientos)

País	Primaria	Secundaria	Terciaria
<i>Estados Unidos</i>			
Miles	7 031	19 590	31 263 ^b
Porcientos	12.0	33.7	54.3 ^b
<i>Argentina</i>			
Miles	1 784	2 036	3 891
Porcientos	23.1	26.4	50.5
<i>Brasil</i>			
Miles	11 145	3 678	4 366
Porcientos	58.1	19.2	22.7
<i>Chile</i>			
Miles	875	618	1 064
Porcientos	34.2	24.2	41.6
<i>México</i>			
Miles	5 712	1 533	2 903
Porcientos	56.1	15.3	28.6
<i>Venezuela</i>			
Miles	831	426	952
Porcientos	37.6	19.3	43.1
<i>Cuba</i>			
Miles	870	496	925
Porcientos	38.0	21.7	40.3
<i>Colombia</i>			
Miles	2 299	838	1 160
Porcientos	35.5	19.5	27.0
<i>Perú</i>			
Miles	1 976	577	759
Porcientos	59.7	17.4	22.9

FUENTE: Países Latinoamericanos: Estadísticas oficiales elaboradas por CEPAL. Estados Unidos: OIT, *Yearbook of Labour Statistics*, 1959.

^a Excluidas las fuerzas armadas. En el caso de algunos países latinoamericanos se excluye la categoría de "varios", es decir, actividad no especificada.

^b Excluye sirvientes domésticos.

contribuir a la creación de las inversiones de infraestructura necesarias para aumentar la producción y reducir la demanda estacional de mano de obra.¹²

28. ii) *El problema de mano de obra urbana.* La escasez de fondos presupuestarios para la educación —consecuencia en parte de estructuras impositivas inadecuadas y regresivas y en parte de la elevada proporción de gastos improductivos por concepto de administración y defensa— ha hecho que hasta la población urbana se encuentre dividida en grupos muy distintos en cuanto a cultura, conocimientos técnicos y capacidad de organización propia. En consecuencia se presentan diferencias extremas entre sueldos y salarios y entre los ingresos de distintos sectores, lo que refleja una desigual capacidad de política y de reivindicación. Ello necesariamente deforma la situación de los costos comparativos del país en el plano internacional. Junto con el predominio del monopolio u oligopolio, constituye un fuerte obstáculo para la expansión.

¹² Véase Thomas Balogh "La agricultura y el desarrollo económico" *Política*, Caracas 1960 y FAO, *Interim report of the Mediterranean Survey*, Roma 1957.

sión el hecho de que las industrias probablemente emplearán su poder de mercado para aumentar el margen de utilidades y la demanda de salarios de ciertos sectores privilegiados cuyo trabajo está plenamente ocupado. Por justificados que parezcan estos casos desde el punto de vista humanitario, no pueden dejar de reducir aún más la perspectiva de lograr una adecuada integración del sistema económico y un desarrollo industrial racional. El postulado de proporcionalidad entre los costos sociales y los privados en las zonas subdesarrolladas pobres no tiene validez alguna.

29. iii) *El problema de la infraestructura inadecuada.* Otra influencia que atenta contra el crecimiento equilibrado de la economía e impide superar la etapa de la producción primaria, aunque los relativos costos sociales de oportunidad exijan una reorientación progresiva, se deriva de la naturaleza de gran parte de las inversiones de infraestructura y sociales. Históricamente la evolución de esta estructura de capital ha estado dominada por el deformado sistema de costos y precios que favorece la exportación de artículos primarios y la importación de manufacturas, que a su vez exagera.

Por consiguiente, el sistema de *transporte* —sobre todo los ferrocarriles— ha sido construido principalmente con miras a las necesidades de exportación e importación y sin tener en cuenta un desarrollo equilibrado. Tampoco —y así lo prueba elocuentemente el caso de los Estados Unidos— puede construirse un sistema de transporte interno sobre la base de las utilidades directas. En su construcción deben tenerse en cuenta (como se hizo en los Estados Unidos a través de las donaciones de tierras a los ferrocarriles) los beneficios y utilidades difusos y externos que obtienen otros a raíz de la inversión. Deberán considerarse las llamadas economías externas cuando se opte por alguna política de desarrollo.¹³

De la misma manera, los *sistemas bancarios* de los países poco desarrollados evolucionaron en el siglo XIX para abastecer eficazmente de alimentos y materias primas a las zonas desarrolladas. Esta demanda podía satisfacerse en la mejor forma asegurando la estabilidad de la unidad monetaria y desarrollando una buena organización bancaria que estuviera siempre en situación segura. Lo primero se logró relacionando la moneda con el oro; lo segundo, estableciendo sucursales de bancos de los principales centros financieros y dándoles libertad para elegir sus activos. No era fácil encontrar en las zonas poco desarrolladas, activos líquidos de completa seguridad. No se estimulaba a sus gobiernos a obtener créditos a corto plazo. Las grandes compañías expatriadas se financiaron con sus utilidades o con la colocación de acciones en los mercados financieros de las zonas desarrolladas. Así, los bancos que operaban en las zonas poco desarrolladas mantuvieron gran parte de sus activos en el extranjero, aduciendo que no existían inversiones nacionales adecuadas en que colocar sus reservas. Por lo demás, restringieron en general sus créditos a los de tipo líquido o autoliquidantes. En la práctica ello significó el financiamiento de exportaciones e importaciones.

30. La banca de las zonas poco desarrolladas se convirtió así en una fuerte influencia que ayudó a perpetuar las modalidades existentes de producción, por antieconómicas que fueran según los costos sociales comparativos a

¹³ Este principio es generalmente aceptado para la construcción de carreteras, pero se ignora en lo tocante al desarrollo ferroviario.

largo plazo del análisis clásico. En esta forma, se abarató el financiamiento de las exportaciones e importaciones. Se atrajo el capital de las zonas pobres dándole inversión segura y fácil en forma de depósitos bancarios, que en general se colocaban en valores de los grandes centros financieros internacionales.¹⁴ Incluso los escasos ahorros originados en las zonas poco desarrolladas tendían así a desplazarse hacia los mercados financieros altamente organizados de los países ricos, y el costo de los préstamos internos destinados al desarrollo industrial en las zonas pobres reportaba la tendencia a costar mucho más en la medida en que el desarrollo industrial era financiado por el prestamista particular. En tanto que el comercio exterior se financiaba a tipos de interés mundiales de entre 3 a 8 por ciento anual, el desarrollo industrial soportaba tasas de 12 a 48 por ciento anual. Se ensanchaba aún más de esta manera la diferencia entre el costo comparativo social y el privado.

31. Todo esto ofrece un marcado contraste con el nacimiento de la banca en el Reino Unido y en los Estados Unidos durante los siglos XVIII y XIX, época en que la banca del país proporcionó las bases financieras para la revolución industrial y agrícola al asumir compromisos locales que a menudo suponían grandes riesgos. Su influencia y acción merecen estudio en las zonas poco desarrolladas, para obtener ideas acerca de la reforma bancaria.

32. En nuestros tiempos, podría cumplir el mismo propósito la organización de un fuerte banco central, capaz de fomentar activamente la diversificación del país, a través de la inversión en la industria y en el respectivo capital social de infraestructura. Un ejemplo de este tipo de institución que mostró su eficacia a lo largo del tiempo fue el *Australian Commonwealth Bank*, en su forma primitiva.¹⁵ Al dominar gran parte de los ahorros —gracias a su control del *Federal Savings Bank*— contó con fondos para financiar el desarrollo y, manteniendo la liquidez de los ahorros, pudo ejercer presión sobre el sistema bancario, en circunstancias que las operaciones abiertas habrían sido imposibles por no existir un gran mercado de capitales. A través de su departamento de comercio, pudo encauzar los fondos hacia el desarrollo interno a tipos razonables de interés. Sus divisiones de fomento rural e industrial proporcionaban inteligente ayuda a proyectos convenientes de desarrollo a largo plazo y neutralizaban así la tendencia viciosa contra el desarrollo equilibrado del mecanismo de precios en esta estructura inarmónica. Por reducir el monopolio y el oligopolio, la reforma bancaria es una de las tareas más apremiantes a emprender para asegurar el funcionamiento óptimo del mecanismo de los precios.

b) *Problema de la inelasticidad de la estructura productiva*

33 i) *Estructura rígida de la agricultura.* La batalla a muerte por el desarrollo que se libra en Asia y quizá también en grandes partes de Africa y América Latina será ganada por aquéllos que logren movilizar la fuerza trabajadora rural desocupada o subempleada. Sin duda,

¹⁴ El hecho de que no existiera un mercado de capitales en las zonas menos desarrolladas viene a apoyar este argumento. Como los bancos que operaban en ellas no tenían obligación de mantener por lo menos una parte de sus fondos en el país, no se pudieron desarrollar tales mercados. Por lo tanto, las zonas poco desarrolladas, escasas de recursos de capital, ni siquiera aprovecharon plenamente sus exiguos ahorros.

¹⁵ La reciente separación de sus funciones de banco central de las demás ya no puede perjudicar al desarrollo australiano.

el proceso de crecimiento implica mucho más que la movilización rural, pero aun en países en que la agricultura ya no mantiene a una abrumadora proporción de los habitantes, la movilización de la fuerza trabajadora rural para el desarrollo del campo y la creación de una flexible base alimenticia son de importancia fundamental, sobre todo en vista del acelerado crecimiento de la población en muchos de estos países. Sólo mediante un aumento decisivo de la producción y productividad agrícolas será posible contar con los abastos necesarios para elevar los niveles de vida y lograr la industrialización, sin que sobre el balance de pagos venga a pesar una carga intolerable.

34. Al presente el funcionamiento convencional del mecanismo del mercado se ve entorpecido en grandes partes del sector agrícola por la desigual distribución de la tierra y el inadecuado sistema de tenencia. En modo alguno sería exacto afirmar que los latifundistas y minifundistas no actúan por motivos racionales o económicos; sería mucho más justo decir que sus motivaciones difieren considerablemente de las postuladas en el modelo de la competencia perfecta que supone la elevación máxima e instantánea de las utilidades y que también ha resultado muy inexacto en los países altamente industrializados, en que predomina en gran parte el oligopolio. Los latifundistas de tipo feudal característicos en determinados sectores de América Latina no tienen interés alguno en mejorar la tierra, ni siquiera en elevar su producción al máximo en un corto plazo. Les preocupa elevar al máximo su ingreso con el tiempo, siempre que puedan mantener la más eficaz vigilancia del trabajo de sus empleados con los menores esfuerzos y riesgos económicos y políticos. Por consiguiente, en gran parte de América Latina y en la región afro-euroasiática, hay marcada preferencia por aquel tipo de cultivo o de ganadería que necesita poca vigilancia y permite al propietario ausentarse el mayor tiempo posible de su finca. Además, la técnica moderna exige instrucción y ésta puede fomentar los cambios. La aversión a todo cambio contribuye a perpetuar las técnicas de producción anticuadas.

35. La desigual distribución de la tierra, que asegura al propietario una elevada renta, reduce también la utilidad marginal de los incrementos en función del esfuerzo desplegado. Así pues, es indudable que están viciados aquellos postulados tradicionales acerca del funcionamiento del sistema en que se basan importantes recomendaciones de política.

36. Por otra parte, los minifundios carecen del capital y —lo que es más importante— del conocimiento necesarios para reaccionar en la forma acostumbrada ante las variaciones de precios. Además, a menudo se encuentran en poder de comerciantes y prestamistas, cuya reacción ante cualquier mejora bien podría ser la de elevar sus cargas. Por lo tanto, los pequeños agricultores y los aparceros pierden mucho o todo interés en las mejoras.

37. Otro problema —y de no menor importancia— se plantea en este terreno y vendrá a entorpecer todavía más el funcionamiento del sistema de precios. En la agricultura tradicional los insumos monetarios —aparte de estar gobernados por la productividad media más que por la marginal— son relativamente bajos. El costo de oportunidad de los cultivos plantados en tierra arrendada por contrato de aparcería se acerca a cero: el ingreso se convierte en puro alquiler. De esta manera, cualquiera que sea el mejor uso optativo de la mano de obra en la industria, sigue siendo posible su empleo en la agricultura,

incluso en la de exportación. Gran parte de las utilidades sirve para comprar los bienes y servicios que apetecen los ricos y que son en su mayoría los productos suntuarios importados y los viajes. Con el aumento de la población —y en general por efecto del monopolio— la participación de la cosecha que puede obtenerse a guisa de alquiler aumenta y se reducen aún más los impulsos para elevar la producción. Es indudable que el mecanismo del mercado no obliga, y no puede obligar, a los propietarios a modificar la estructura productiva mediante la eliminación de los no eficaces.

38. La situación difiere sólo ligeramente en aquellos casos en que el propietario trabaja su tierra a través de administradores o mayordomos, porque de todas maneras subsiste la necesidad de vigilar el trabajo. Al igual que en el caso anterior, los insumos monetarios no son lo suficientemente elevados como para obligar a un aumento de la productividad. Gran parte de los salarios se paga en uso de tierras o productos. El empleo de insumos comprados —maquinaria, fertilizantes, etc.— se mantiene por tradición en un mínimo.

39. Hay dos influencias que han elevado el valor de la tierra muy por encima del rendimiento de otros tipos de activos. Por un lado, la propiedad de la tierra es un símbolo de *status* social y, por otro, se considera una protección contra la inestabilidad monetaria, pues un siglo de experiencia enseña que los valores de la tierra se han valorizado siempre. Los precios artificiales de la tierra que de ello resultan impiden su mejor distribución y, junto con las condiciones de monopolio existentes en los mercados financieros, militan en contra de una agricultura comercial.

40. Hay también otras razones para que el régimen tradicional de propiedad, por su misma desigualdad, impida la plena movilización de los recursos. El resultado es una estructura y producción agrícolas sumamente rígidas. En varios países latinoamericanos, los propietarios muestran una reacción elástica ante los incentivos de precio. En México, en el Brasil y en varios países centroamericanos y del norte de Sudamérica, los latifundistas y una nueva clase de empresarios han logrado a base de propiedades medianas aumentar la producción y adaptarla a las variaciones de la demanda.

41. Además, en algunos países —entre los cuales se destaca el Brasil—, existen todavía grandes extensiones de tierra desocupada, que presumiblemente podrían limitar la desigual distribución del ingreso al dar otras posibilidades a los inquilinos y campesinos desprovistos de terreno. Sin embargo, por razones que no están del todo claras y que merecen una investigación más detallada, la existencia de estas tierras desocupadas no ha limitado —como ocurrió en los Estados Unidos en el siglo XIX— la desigualdad del ingreso.

42. Por lo tanto, incluso en esos países subsiste el doble obstáculo que se opone al desarrollo industrial por efecto de la pobreza rural, y que ha sido ya examinado en secciones anteriores de este artículo. Viene a plantearse un problema adicional con el hecho de que el abastecimiento de algunos alimentos —frutas y verduras— se ve menoscabado por la dificultad de obtener una distribución más igualitaria de la tierra.

43. Esa dificultad se agrava mucho con una comercialización mal organizada, que sólo en parte se debe a las deficiencias de transporte ya mencionadas. Cuando la selección de los productos no es eficiente y el intermediario puede retener —en parte por su poder como presta-

mista— una proporción indebida del precio pagado por el consumidor, la producción reaccionará ante las variaciones de la demanda en forma imperfecta y lenta. Para aumentar la elasticidad de la oferta podría ser muy útil una organización del mercado que diera seguridad contra las fluctuaciones abruptas de los precios y permitiera a los productores obtener crédito a tasas razonables.

44. Conviene señalar que la reforma agraria, si se concibe como una simple redistribución de la tierra, podría no traducirse en una plena movilización de los recursos agrícolas, aunque pudiera ser beneficiosa desde el punto de vista de la distribución del ingreso y del equilibrio social. Podría incluso llevar a una mengua de la producción por el hecho de que en las propiedades de aparcería casi no habría cambio alguno en los métodos tradicionales de cultivo y en las demás no habría gran modificación. Por otro lado, la reforma agraria pudiera llevar a que el propietario cultivara sus tierras restantes con mayor eficacia, sobre todo si recibiera una compensación o crédito. El efecto total dependerá de las condiciones en que la reforma se lleve a la práctica.

45. Si no hay gran apremio por instituir la reforma agraria, un impuesto progresivo sobre la tierra basado no en el rendimiento real, sino en el potencial, y acompañado de adecuados impuestos sobre los recursos hidráulicos, podría dar mejores resultados a corto plazo, en el sentido de aumentar la elasticidad de la oferta agropecuaria. Tal reforma tributaria debería acompañarse de un sistema eficaz de créditos, tanto a largo plazo para la adquisición de tierras por parte de los agricultores, como a mediano y corto plazo en la forma de créditos dirigidos para fomentar el cultivo sobre buenas bases económicas. Otras condiciones del éxito son sin duda el establecimiento de servicios de extensión, complementado con la provisión de semillas mejoradas y de fertilizantes, y el asesoramiento sobre el buen uso del agua. Como ya se dijo,¹⁶ la rigidez de la estructura agraria podría atenuarse también a base de iniciar obras públicas rurales en relación con estas reformas. El aumento de los ingresos rurales apremiará a los propietarios, acelerando la venta de unidades antieconómicas, y los estimulará a adoptar mejores métodos de producción.

46. De instaurarse la reforma agraria, se necesitarán las mismas modificaciones institucionales, pero ampliadas a zonas mucho más grandes por cuanto el cambio de propietarios será mucho más generalizado. Un posible método de inculcar en el campo nuevos conocimientos técnicos sería la formación de cooperativas, a las cuales podría pasar en primera instancia el dominio de las tierras expropiadas. Sería posible así hacer cundir los escasos conocimientos especializados para perfeccionar las prácticas de cultivo, introducir mejores semillas, lograr un abonamiento adecuado y organizar el riego, avances que se verían seriamente menoscabados, o impedidos del todo, por la fragmentación de la propiedad. Podría conseguirse que los agricultores apoyaran estas cooperativas a base de emprender todas las obras públicas a través de ellas. Puede así fomentarse la formación de cooperativas y al mismo tiempo levantarse la estructura de capital —presas, caminos de acceso, canales, etc.— que se requiere para un cultivo más intenso y para elevar los ingresos en las zonas rurales.

47. Las soluciones que hayan mostrado ser políticamente aceptables y técnicamente eficaces variarán según los dis-

¹⁶ Véase *supra*, párrafo 28.

tintos países. Por lo tanto, es esencial enfocarla empíricamente, teniendo siempre en cuenta que se trata de restaurar o de mantener el crecimiento y elasticidad de la producción, al mismo tiempo que se logra una distribución menos dispereja de la propiedad y del ingreso.

48. Por último debe añadirse que, a falta de una reorganización en gran escala, los intentos parciales de mejoramiento pueden resultar no sólo ineficaces sino contraproducentes. Por ejemplo, el riego sin avenamiento podría envenenar el suelo por salinidad en muchas zonas. La aplicación de abonos sin agua y avenamiento podría hacer fracasar la cosecha al quemar las plantas, aunque pudieran sobrevivir los cultivos sin abonar en las mismas condiciones. Así pues, la resistencia que oponen los campesinos a las nuevas técnicas no es tan irracional como a menudo se supone.

49. ii) *Rigidez en el sector no agrícola.* El mecanismo clásico del reajuste se basa sin duda en la existencia de una amplia gama de opciones marginales que se funden imperceptiblemente unas en otras. En este sentido, "marginal" significa selecciones divisibles y pequeñas —no a *grosso modo*— entre formas de vida o de producción.

50. La existencia de estas opciones marginales— incluso en esos casos cada vez más importantes en que la rigidez técnica no las suprime del todo— presupone que se ha logrado ya el crecimiento orgánico de la estructura industrial y que la mayor movilidad de la mano de obra y el capital ha llevado a igualar la remuneración de los factores. Como representación de las condiciones de las zonas poco desarrolladas, ese supuesto no puede estar más apartado de la realidad. Los proyectos individuales suelen introducir cambios grandes en esas zonas. Todo el proceso de desarrollo modifica violentamente la relación entre los diversos factores de producción. Y las economías externas de cualquier inversión, en el sentido de transformar los mercados y condiciones de la oferta de las demás empresas, son siempre importantes relativamente. Por lo tanto, el mecanismo de los precios no puede, por su propia naturaleza, asegurar una distribución óptima de los factores a menos que se le ayude y modifique con medidas deliberadas y selectivas que podrán consistir en controles físicos o financieros, es decir, subsidios e impuestos.

51. iii) *El sector de exportación altamente desarrollado.* Varios países latinoamericanos cuentan con un sector de exportación altamente desarrollado que constituye una especie de quiste, un estado dentro de otro estado, sin relación orgánica con el resto de la economía, aunque la alimenta indirectamente y modifique su estructura. Las necesidades de capital de este sector se satisfacen a base de fuentes foráneas a tasas de rentabilidad independientes de la internas.¹⁷ La productividad marginal no se relaciona con la de los otros sectores y a menudo es mucho más alta que la productividad media de la zona metropolitana que la controla. Los medios de transporte y de energía se han conformado tradicionalmente de la manera requerida para atender sus necesidades y perpetuar su superioridad.

52. Esta misma superioridad tiene importantes consecuencias. Aunque la facilidad de gravar al sector extranjero desarrollado tiene evidentes ventajas políticas y eco-

¹⁷ Aunque el rendimiento pagado pudiera no ser inferior. Hay a menudo riesgos políticos y el poder monopolístico de la gran minería le asegura una alta utilidad, y ello la forma remisa a emprender proyectos que no aseguren tan elevada rentabilidad.

nómicas, la dependencia de él acarrea el peligro de no poder echar mano de recurso eficaz alguno cuando las exportaciones atraviesan por un período difícil y su crecimiento se vuelve más lento o se interrumpe.¹⁸ Hasta el hecho de que los *ingresos de divisas* derivados de este sector se vuelvan estacionarios supone, *ceteris paribus*, una gran disminución en el ingreso real por habitante derivado de esta fuente si la población crece con la celeridad a que lo hace en la mayoría de los países latinoamericanos.

53. Destaca la importancia de este factor por el hecho de que el ingreso fiscal depende con demasiada frecuencia de los impuestos sobre las exportaciones del sector extranjero desarrollado, en tanto que los intereses nacionales —aunque prosperen con la actividad exportadora— se resisten con éxito a aceptar una carga impositiva similar. Mientras aumenten las exportaciones del sector extranjero desarrollado y con ellas los ingresos fiscales, está a salvo la elasticidad de la economía. En realidad, desde un punto de vista importante, cualquier aumento de la capacidad para importar tendrá probablemente efectos favorables más generales que el incremento de la productividad física interna porque proporciona flexibilidad mucho mayor a la satisfacción de la demanda.

54. Por consiguiente, la continua expansión de los mercados del sector extranjero tiene una importancia inapreciable para el crecimiento económico. Como se ve en el cuadro 2, apartarse de ese sector supone una marcada disminución de la productividad.¹⁹ Si el sector no pudiera crecer a la misma tasa que la población, significaría ya una baja de la productividad media nacional, porque el reducido número de personas empleadas en el sector se compensa con su elevada participación.

55. Esta amenaza para la productividad se torna tanto más crítica con el abultamiento excesivo del sector mercantil. Esta es una de las consecuencias de la elevada productividad del sector extranjero desarrollado. Debido en parte a que su participación en el ingreso fiscal es relativamente mucho más elevada que la que normalmente registran los sectores nacionales, un sector extranjero que

¹⁸ Las grandes economías de plantación no difieren mucho en su relación con el resto del sistema.

¹⁹ Aumenta la subordinación de las exportaciones si las importaciones virtualmente libres impiden desarrollar la industria nacional mientras crece el sector de servicios que atiende a las importaciones.

no emplea muchas personas puede indirectamente mantener una gran dotación auxiliar de empleados. En varios países latinoamericanos la distribución del empleo entre las industrias primaria, secundaria y terciaria se parece más a la de los países que tienen un nivel de productividad como los Estados Unidos que a la correspondiente a otras zonas con el mismo ingreso medio de América Latina. (Véase de nuevo el cuadro 1.)

56. Así pues, la disponibilidad de bienes depende excesivamente de la capacidad de exportación. El desplazamiento hacia el empleo industrial se ve obstaculizado por la naturaleza monopolística del comercio, por la falta de capacitación, etc. El comercio resulta tan remunerador para los empresarios —y las utilidades suben todavía más porque los costos auxiliares (transporte y banca) son desmesuradamente bajos— que casi no tienen incentivo para entrar a la industria. Al impedimento a la industrialización que va implícito en la naturaleza del sector agrícola vienen a sumarse las repercusiones indirectas de existir un sector extranjero altamente desarrollado. Pero no debemos olvidar la importancia financiera que ha tenido ese sector extranjero en la elevación de los niveles de vida latinoamericanos. De no haber contado con él, los gastos públicos y el ingreso nacional habrían sido mucho más bajos. Con todo, conviene subrayar que su existencia hace necesaria una acción deliberada para lograr el desarrollo equilibrado de la industria nacional y tanto más que si el obstáculo sólo hubiera consistido en la deformación de los costos comparativos clásicos por efecto de una defectuosa estructura agraria.

57. iv) *Sector tradicional de exportación agrícola.* En contraste con los sectores aislados principalmente extranjeros de minería y plantación, la agricultura tradicional se divide también en la mayoría de los países entre un sector interno —a menudo autárquico— y otro que se dedica principalmente a las exportaciones. El sector de exportación basado en propiedades grandes o medianas tiene en general una productividad más alta que la productividad media pero ésta no es superior a la de la industria. En aquellos países en que las empresas extranjeras mineras y de plantación no desempeñan un papel importante, el principal escollo que tiene que salvar el desplazamiento de la agricultura hacia la industria es la deformación de las ventajas comparativas clásicas. Sin

Cuadro 2

PRODUCCION TOTAL Y POR HABITANTE EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS, 1957

	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	Perú	Venezuela	México	Estados Unidos
PRODUCCIÓN TOTAL (millones de dólares de 1950)								
Agricultura	1 863	3 988	1 059	363	447	422	1 712	20 859
Minería	132	52	117	125	89	1 939	356	6 135
Industria y construcción	3 345	3 996	874	439	340	666	1 801	139 878
Servicios	6 011	7 080	1 262	1 351	731	3 113	4 315	240 492
Total	11 351	15 116	3 312	3 378	1 607	6 140	8 184	407 364
PRODUCCIÓN POR HABITANTE (dólares de 1950)								
Agricultura	1 066	361	467	480	231	510	305	3 352
Minería	3 568	464	3 900	1 050	2 342	34 018	3 747	7 583
Industria y construcción	1 643	1 086	1 043	710	589	1 563	1 160	7 140
Servicios	1 545	1 622	1 088	1 270	963	3 259	1 486	7 571
Total	1 472	788	711	891	485	2 698	805	6 977

FUENTES: Países latinoamericanos: Estadísticas oficiales elaboradas por CEPAL. Estados Unidos: Naciones Unidas, *Yearbook of National Account Statistics 1959-60* y OIT, *Yearbook of Labour Statistics*, 1959.

embargo, el desplazamiento de la agricultura hacia la industria no significaría pérdida alguna de ingreso real. Las exportaciones tradicionales en este caso tienen importancia como fuente de las divisas necesarias para importar equipo de capital. También aquí resalta el papel preponderante de la relación de precios del intercambio: cuanto menos favorable sea, tanto mayor justificación tiene la industrialización pero también es menor la capacidad para iniciarla.

58. v) *La relación de precios del intercambio y la industrialización.* La importancia de este hecho irremediable se pone mucho más de manifiesto con las inseguras perspectivas de las exportaciones primarias, tanto las producidas por el sector extranjero altamente desarrollado como por la agricultura y minería tradicionales. Después de las guerras —y sobre todo de un conflicto tan devastador como la Segunda Guerra Mundial— los economistas prevén generalmente un aumento en el precio relativo de los productos primarios, es decir, un deterioro de la relación de precios del intercambio para las manufacturas. Esto concuerda estrictamente con el modelo clásico de equilibrio estático en que se postula que el costo de producción aumenta a medida que crece la demanda y la producción. Por supuesto que en este modelo se basa la defensa del libre comercio²⁰ y resulta atractivo porque da orientaciones de política definidas aunque inaplicables.

59. Después de la última guerra parecía que estos pronósticos iban a resultar más exactos que nunca. El alza de los precios de los productos primarios hizo alentar la esperanza de que los aumentos consiguientes de la producción y el ingreso proporcionarían base suficiente para un crecimiento sostenido,²¹ sobre todo si se contara con una ayuda externa adecuada. También tuvo hondas repercusiones sobre la estrategia teórica del desarrollo económico.²²

60. Al terminar el auge resultante de las hostilidades en Corea, la tendencia de postguerra sufrió un vuelco repentino. La relación de precios del intercambio de los países manufactureros subió en 30 por ciento. Todavía de peor augurio fue la circunstancia de que la nueva alza de los precios relativos de las manufacturas en el receso de 1957-58 no se anuló por completo en la recuperación siguiente y, por lo tanto, el empeoramiento no puede atribuirse por entero a fluctuaciones de la demanda reversibles y a corto plazo. Se plantea entonces la cuestión vital de decidir si habrá o no que tener en cuenta un nuevo deterioro y de qué magnitud al decidir la campaña de desarrollo. El asunto es de suma importancia. Ante cualquier deterioro de la relación de precios del intercambio se impone acelerar la sustitución de importaciones. De esperarse una nueva caída de esta relación, habría que

²⁰ Véase C. Clark, *Economics of 1960*, Nueva York, MacMillan, 1942.

²¹ No todos los autores compartieron esta ilusión, véase por ejemplo Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* (E/CN.12/89/Rev.1). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1950.II.G.2 así como *Estudio económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/82). Publicación de las Naciones Unidas N° de venta: 1949.II.G.1 y H. W. Singer "The distribution of gains between investing and borrowing countries" *American Economic Review, Proceedings* 1950, p. 478.

²² Los países poco desarrollados, como los latinoamericanos, han recibido periódicamente el consejo de no emprender la industrialización, incluso en los últimos años. Véase por ejemplo F. Benham y H. A. Hollery, *The Economy of Latin America*, Royal Institute of International Affairs.

adoptar un programa de inversiones muy distinto, orientado mucho más hacia la economía interna. Lejos de ser una especie de hipocondría económica, o consecuencia de la incapacidad de efectuar un reajuste, este temor constituye la primera etapa en la instauración de una política sistemática de ajustes.

61. No cabe entrar aquí en un largo análisis de las perspectivas actuales de las exportaciones de América Latina. No existe, por supuesto, ninguna ley natural en esta materia. La relación de precios del intercambio a favor de los productos primarios y en contra de las manufacturas estará determinada por la oferta y la demanda relativas, y éstas pueden variar con sorprendente violencia según hemos aprendido en los últimos diez años. Influye sobre ellas especialmente la estructura del mercado de los dos tipos de productos.

62. Casi no hay duda de que la tasa de expansión económica en relación con la capacidad productiva de la parte industrializada del mundo ha sido y será la principal determinante de las perspectivas a que hacen frente los países de producción primaria. Un retardamiento del crecimiento constituye un serio peligro para las regiones pobres. El tiempo ha demostrado la validez de las primeras investigaciones de la CEPAL en el sentido de que no es alentadora la tasa de desarrollo del mercado externo de América Latina.²³ Aparte de influencias que no pueden descartarse como ilógicas —mejor régimen alimenticio, la propaganda y las innovaciones— es probable que cambie la composición de la demanda en detrimento de aquellos artículos que tienen un alto contenido relativo de productos primarios, reformando así la tendencia general de que la demanda de estos productos crezca con lentitud mayor que el ingreso.

63. Por el momento al menos, la naturaleza del proceso de desarrollo parece inclinarse fuertemente en contra de los productos primarios. La relación entre éstos y las manufacturas seguramente se resentirá por el hecho de que los primeros se venden en mercados mundiales organizados en tanto que los segundos son suministrados directamente por los productores. Los productores primarios pueden estar organizados en forma de oligopolio —como ocurre con las empresas productoras de metales básicos y las compañías petroleras— o estar regulados por los gobiernos, como en el caso del azúcar y el café. Sin embargo, la existencia de mercados libres en escala mundial parece restarle estabilidad a los precios de los productos primarios frente a las manufacturas.

64. Esta mayor sensibilidad de los precios primarios a la presión depresiva se agudiza en el caso de aquellos artículos cultivados por productores pequeños, poco poderosos y alejados del mercado, sobre todo si la comercialización está en manos de intermediarios. Aunque el mercado no esté controlado en esta forma, cuando el productor no puede almacenar y tener existencias tenderán a bajar los precios que percibe. Cuando los productores están en deuda con el intermediario aumenta su vulnerabilidad. Sería insensato suponer que esta presión sobre el productor puede prolongarse indefinidamente. Lo único que aquí se quiere destacar es que, en el estado actual de desarrollo de la economía mundial, es muy grande la posibilidad de un deterioro de la relación de precios del intercambio de productos primarios frente a las manufac-

²³ El aumento de la población y las crecientes exportaciones de manufacturas de países que avanzan a grandes pasos como la República Federal de Alemania, el Japón y la Unión Soviética podrían fácilmente invertir esta tendencia.

turas. Ese deterioro puede ocurrir durante una inflación de costos, cuando los precios de las manufacturas suben antes que los productos primarios, y en esos períodos en que los gobiernos de los países desarrollados tratan de restringir el alza de precios aplicando medidas monetarias restrictivas. La relativa sensibilidad de los mercados de productos primarios es perjudicial para éstos a menos que se tomen medidas para contrarrestarla, medidas siempre difíciles de aplicar.²⁴

65. Además de estos factores, que son casi de corto plazo, pero que es probable que persistan, las zonas pobres se han visto acosadas por deficiencias de naturaleza más "estructural", derivadas principalmente de un progreso técnico y de un crecimiento deforme. El surgimiento de los materiales sintéticos y la reducción del desperdicio a través de la innovación técnica han desempeñado un papel importante a este respecto. Importancia mayor todavía ha tenido el rápido progreso técnico de la agricultura en las regiones muy desarrolladas del mundo, superior incluso al mejoramiento de la productividad industrial. No necesitamos entrar en mayores pormenores sobre este tema. Remítase nuevamente el lector a las primeras investigaciones de la CEPAL.

66. vi) *Industria nacional protegida*. Las dificultades y peligros que entraña para los niveles de vida una disminución —aun cuando sea relativa— de un sector de exportación plenamente desarrollado se ven agudizados por el problema que plantean los excesos ubicuos del monopolio. La naturaleza del círculo vicioso "pobreza y falta de inversión" es un lugar común en la economía del desarrollo. La mayoría de las regiones poco desarrolladas carece de mercados lo suficientemente amplios como para establecer una industria competitiva. El hecho de que estén recién llegados a esta actividad, junto con la falta de personal calificado (y la buena organización que tiene el existente en otras regiones), impide que surjan numerosas unidades capaces de hacer frente a la competencia de las importaciones. Completarían el cuadro esbozado el carácter mercantil de las clases capitalistas existentes y su propensión a las organizaciones restrictas, a menudo implícitas. Por lo tanto, no cabe duda alguna de que será imposible desarrollar la industria nacional a menos que se proporcionen amplios incentivos para ello a través de la protección. Queda entonces por resolver en qué forma se conjurará un alza desmedida de los precios y las utilidades y cómo se evitará la formación de unidades que son antieconómicas por su pequeño tamaño.

67. La sustitución de importaciones supone una pérdida efectiva de ingresos cuando toma el lugar de una alza adicional de la producción y entradas del sector extranjero plenamente desarrollado, porque ese sector es más productivo y puede adquirir las importaciones en la fuente externa más eficaz. Cabe compensar esa pérdida aumentando el nivel general de la productividad. Si se hubieran aprovechado los períodos de mercados boyantes de exportación para planear el aumento de la inversión en la sustitución de importaciones,²⁵ en vez de aumentar

²⁴ Además, sobre las zonas más pobres se cierne la amenaza del llamado "efecto de litigazo". Las grandes compañías que operan tanto en un territorio metropolitano como en otras partes pueden verse obligadas por presión política a reducir la producción en el extranjero y no en la metrópoli (véase como ejemplo, la experiencia del Canadá). Las medidas protectoras en la zona metropolitana (caso de Venezuela y las cuotas norteamericanas del petróleo) tienen el mismo efecto.

²⁵ Otra solución sería acumular reservas internacionales y usar-

los gastos corrientes públicos y privados, habría sido fácil sortear los efectos de un deterioro en la relación de precios del intercambio.²⁶

68. No ha ocurrido así. Por consiguiente, se plantean agudos problemas sobre todo para los países interesados en las exportaciones minerales, en que se ve limitado el mercado interno y no es fácil desplazar a la mano de obra. En el caso de la agricultura tradicional, no son grandes las diferencias entre las exportaciones y la producción de consumo interno y podría ser más fácil en contrar usos alternativos de la tierra. El peligro reside aquí en que el aumento del consumo interno durante un receso extranjero pudiera resultar políticamente irreversible, o por lo menos difícil de trastocar.

69. Pero, como hemos visto, el costo relativo de la producción industrial hace imposible el desarrollo de un proceso tan ordenado de sustitución de importaciones sin protección. Cuando el balance de pagos externos es favorable, una activa política antimonopólica permitirá las importaciones en caso de que las industrias protegidas abusen de sus franquicias. En períodos de relativa afluencia, se relajan generalmente los controles de importación y no se estimula en especial la sustitución de importaciones.

70. A falta de un planeamiento deliberado y de un estímulo adecuado durante las épocas propicias, el proceso de sustitución de importaciones probablemente tendrá lugar en períodos de crisis, a causa de la falta de suministros externos (a consecuencia de guerras, por ejemplo) o de dificultades de balance de pagos y fuertes presiones políticas. Será entonces difícil evitar que aparezcan márgenes de utilidad excesivos a raíz de la explotación del nuevo monopolio. No es improbable que el grado de protección otorgado sea mucho mayor que el necesario meramente para establecer la nueva estructura de los costos comparativos a través de una modificación adecuada de la relación entre los costos monetarios y los precios. De ser así, la pérdida de ingreso real que apareja sustituir las importaciones por producción interna puede verse acompañada por una redistribución paralela de ingreso de las clases de bajos ingresos a las de ingreso alto, es decir, de los salarios reales a las utilidades, a consecuencia del aumento general en el grado de monopolio.

71. Así pues, los precios relativos de las manufacturas son tan poco representativos de los costos sociales de oportunidad como los de la agricultura. Expresan el poder relativo de monopolio y el poder de contratación colectiva de los respectivos sindicatos. Se acentúa aún más el impedimento para la industrialización que representa la deformación de los mercados de factores en la agricultura. Se imparte una rigidez a los precios de las manufacturas que les impide bajar y ello acentúa el desequilibrio y falta de conexión sectoriales.

72. Es muy posible que parte apreciable de la inversión efectiva se vea frustrada por la influencia de monopolios que mantienen baja la producción y altos los precios. Puede originarse en esa forma un gran exceso de capacidad. La inelasticidad de la oferta de manufacturas se combina con la de la agricultura. Como la sustitución en gran

las para mantener las importaciones durante los períodos de receso. Dada la falta de homogeneidad de beneficios sociales en los diversos sectores y la baja rentabilidad de las reservas extranjeras, la solución supondría a la larga una pérdida considerable de ingreso.

²⁶ Una política de estabilización del empleo tendría que contar con elementos adicionales para resolver los efectos anticíclicos de la inversión interna en la sustitución de importaciones.

escala de las importaciones por manufacturas nacionales supondrá no sólo una pérdida de ingreso real, sino una presión especial sobre los ingresos no formados por las utilidades, se crean las condiciones en que los sindicatos fuertes pueden reclamar alzas de salarios. El fraccionamiento del mercado de factores se agravará aún más. El monopolio puede transmitir así una espiral inflacionaria de costos.

73. La interacción de una rigidez de la oferta en la agricultura y en la industria podría tener una influencia similar. El aumento insuficiente de la producción agrícola en épocas en que están creciendo la población y la producción industrial puede resultar muy perjudicial, sobre todo en el caso de artículos con una elasticidad del ingreso bastante alta y una baja elasticidad de precios. Si la producción agrícola en general no responde a los estímulos de precios, el estira y afloja entre un sector agrícola arcaico y un sector industrial monopolístico bastará por sí sólo para iniciar una espiral inflacionaria que se alimente y sostenga por sí misma.

74. La fragmentación de los mercados internos de factores y de productos, y su inferioridad en relación con el sector de exportación extranjero y las industrias análogas de los países desarrollados impide un proceso ordenado de desarrollo porque el grado de inferioridad variará de una industria a otra. Se necesitan medidas selectivas que promuevan el aumento máximo de la productividad.

75. A este respecto, la ampliación del mercado interno a través de la organización, por ejemplo, de un mercado común o zona de libre comercio en América Latina, podría tener una influencia decididamente favorable a largo plazo. Aumentarían la escala de producción rentable y el campo de especialización. Esa medida asimismo podría aminorar en alto grado las dificultades a que hacen frente actualmente las industrias latinoamericanas por su inadecuada escala de explotación. A menos que se dé un trato selectivo preferencial a las industrias de América Latina, es poco probable que puedan elevar su productividad y alcanzar el nivel de los sectores extranjeros plenamente desarrollados. En ese caso será necesario un proceso mucho más largo y dificultoso de desarrollo industrial.

76. Una complicación adicional y que exige medidas selectivas, se deriva del hecho de que el desarrollo industrial dentro de la región no sea parejo. Por lo tanto, la institución del mercado común podría representar alguna pérdida para los países menos industrializados cuyas exportaciones interregionales son en su mayor parte las clásicas exportaciones agrícolas. Comprarán en los países de la región productos industriales bastante más caros que los proporcionados por los proveedores tradicionales. El remedio podría radicar en un subsidio a la exportación, que puede asumir diversas formas, pero que deberá tener una base selectiva. La forma más fácil de administrarlo es la que se haga a través de los tipos múltiples de cambio.

77. Estas consideraciones muestran que el desarrollo resultante de una dependencia negativa del libre juego de las fuerzas del mercado no promoverá la distribución óptima de los recursos y no redundará en un crecimiento óptimo. Es preciso modificar el funcionamiento del sistema de precios con medidas deliberadas y selectivas.

78. Dada la fragmentación de los mercados de productos y mano de obra y el grado variable de monopolio, las medidas globales encaminadas a lograr el equilibrio general entre la oferta y la demanda monetarias probablemente no serán eficaces para lograr la estabilidad. Añadido a la rigidez derivada del monopolio, en el desequi-

librio sectorial residiría la explicación de las presiones inflacionarias. En estas circunstancias las fuerzas monetarias globales podrían reaccionar ante el desequilibrio en vez de causarlo. Por tentador que sea hacerlo, dada la relativa abundancia de estadísticas, no pueden derivarse conclusiones significativas del análisis puramente monetario. Para asegurar la estabilidad por medios globales hay que ejercer la presión suficiente como para restringir a los sectores menos estables y monopolísticos. Ello supone un gran desempleo o subempleo en los sectores más elásticos o desvalidos. Es seguro que el consiguiente desaliento general no estimulará el crecimiento.

79. El sistema es de por sí tan rígido que se vuelve inestable y propende a las presiones inflacionarias de costos. La inestabilidad cíclica y la debilidad de los mercados de exportación a largo plazo originan una grave tensión en esta estructura. Dado que las rigideces del sistema varían en intensidad, y que el desequilibrio sectorial pudiera ser de naturaleza compleja y también variar de grado, las medidas globales, sobre todo de restricción monetaria, con toda probabilidad no tendrán un efecto difuso y neutro. Pueden ser fuertes sus efectos en una u otra dirección particular y es difícil imaginar que el todo fuera tan ordenado que se neutralizaran los desequilibrios sectoriales en cuanto a la eficaz distribución de los factores escasos de producción. La eliminación de controles y la restricción monetaria son medidas por demás inadecuadas para alcanzar el funcionamiento "normal" clásico del sistema económico. Cualquier intento, por ejemplo, de obligar a los países a liberalizar las importaciones en pago de la ayuda financiera comprometerá las perspectivas a largo plazo de llegar a una situación en que el sistema de precios funcione adecuadamente.

80. Por lo tanto, será apreciable el costo social en función de pérdida de ingreso real por mala distribución de los recursos y defectuoso funcionamiento del sistema de precios en América Latina. Los efectos sociales desfavorables se agudizan por el hecho de que pueden recaer —y probablemente lo harán— con particular violencia sobre un sector relativamente restringido, en tanto que la reacción de los sectores monopolísticos se manifestará en forma de restricción de la producción y no de baja de precios (limitando los márgenes de utilidad). Al cesar el crecimiento del ingreso podría también empeorar su distribución. No puede concebirse una fórmula más segura de elevar al máximo la tensión social.

81. vii) *Imperfección del mercado de capitales.* Una de las condiciones básicas más importantes para el funcionamiento óptimo del mecanismo de los precios y el empleo de los controles globales es la existencia de un mercado de capitales perfecto. Si hubiera gran número de proyectos marginalmente distintos y sólo de importancia marginal, podría concebirse que el tipo de interés fuera el selector óptimo entre ellos. La inversión tendría naturalmente que ser elástica al interés, adaptándose sin tropiezos a sus más pequeños movimientos.²⁷

²⁷ Hasta en los países ricos muy desarrollados, con amplios mercados de capital, la inversión se muestra insensible a las variaciones del tipo de interés. El racionamiento directo del crédito y los efectos psicológicos han sido dos métodos eficaces para restringir la inversión y el consumo. Incluso en una economía bien integrada con un amplio mercado de capitales, en que están limitados el oligopolio y las influencias políticas, no cabe decir que el sistema funcione en forma óptima. A este respecto se remite al lector a los documentos presentados por el Comité Radcliff, *op. cit.*, vol. 2.

82. Para el funcionamiento óptimo del sistema, es también esencial que el ahorro responda en forma elástica a las variaciones del tipo de interés, que sea mínimo el costo de orientarlo hacia la inversión y que el proceso se desenvuelva sin roces ni demoras.

83. Estas condiciones básicas para el funcionamiento óptimo del sistema de precios no se dan en América Latina; pero aún si existieran, subsistiría —sobre todo en los países en vías de desarrollarse— una grave deficiencia en el sistema de precios, a saber, que el beneficio resultante de un acto de inversión es mayor que el consiguiente aumento del ingreso del inversionista, cuando el capital agregado no es marginal, sino importante y hace variar la distribución del equipo de capital en forma significativa. La magnitud de este beneficio indirecto dependerá de la ubicación física de la inversión. Esta aumentará los ingresos y también abaratará la producción, beneficiando a otras industrias y consumidores. Sin duda se registrarán algunas pérdidas, pero habrá un beneficio neto superior a la utilidad del inversionista. Por ello, el mecanismo de los precios no puede expresar intrínsecamente la verdadera conveniencia social de la inversión. En las condiciones de América Latina, la dependencia completa de ese mecanismo no redundaría en el empleo óptimo de los recursos.

84. La estructura financiera, incluso el sistema de intermediarios, debe organizarse sobre bases competitivas para asegurar el costo mínimo de la canalización de los ahorros hacia la inversión. Aparte el hecho de que en las regiones poco desarrolladas los proyectos estén concebidos *grosso modo*, la organización financiera postulada por los teóricos monetarios simplemente no existe. En algunos casos hay estricto dominio oligopólico de la banca y las finanzas. En tiempos de inflación, se aprovecha a menudo el control de la banca para conseguir créditos a tipos de interés favorables, con frecuencia negativos en términos reales. En épocas de estabilidad el margen de utilidad bruta bancaria podría ser superior varias veces al cobrado en las regiones desarrolladas (quizá sería tan alto como un 12-16 por ciento), y por lo tanto, la diferencia entre los tipos de interés del prestamista y el prestatario sería tan grande como para anular toda expectativa de que el sistema funcione en forma óptima.

85. La deformación del mercado de capitales se agrava por el arrastre psicológico que tiene la historia del sistema monetario. Haya sido o no la inflación causada por defectos monetarios o estructurales, resulta sin duda en un desequilibrio arraigado en la actitud del inversionista hacia el ahorro y la inversión financiera. En vez de sentirse atraídos hacia proyectos productivos, los inversionistas —sobre todo los que operan a pequeña escala— tiran hacia la especulación con bienes raíces y la construcción suntuaria. Es sorprendente en muchos países la correlación entre la tasa de construcción en la inversión total y el nivel de la relación producto/capital.

86. De ello se derivan dos consecuencias, y ambas funestas. Se da un estímulo artificial a las actividades de exportación e importación, porque pueden financiarse internacionalmente, en detrimento de la producción interna, y se da un auge enorme al monopolio industrial, porque sólo pueden sobrevivir las empresas capaces de traspasar al consumidor la pesada carga de los intereses.

87. Lejos de ser un distribuidor óptimo de los recursos entre distintas posibilidades de inversión, el mecanismo de los precios se convierte en una de las fuerzas más poderosas que apoyan el monopolio, las finanzas privilegiadas y la fragmentación sectorial y general de la economía.

No necesita haber una tendencia manifiesta hacia la nivelación de la remuneración de los factores, incluidas las utilidades industriales, y generalmente no la hay. En estas condiciones, dejar sueltas las fuerzas libres de estos mercados sólo perpetuará el malestar, y en modo alguno asegurará el funcionamiento óptimo de la economía.

88. En la mayoría de los países poco desarrollados con clases gobernantes de tipo feudal o mercantil, se da una propensión relativamente escasa al ahorro junto con una gran inclinación a importar bienes suntuarios y gastar en viajes al extranjero. La redistribución a favor de los ricos se considera comúnmente como un medio de aumentar el ahorro, la inversión y el progreso económico, pero es indudable que no ofrece ese resultado en estos países.²⁸ Podría incluso llevar a un deterioro del balance de pagos y al desempleo, al verse desplazados los productos de la artesanía y la industria de baja calidad por importaciones de buena clase.²⁹

89. A este respecto conviene indicar que gran parte de los llamados “ahorros” en las regiones poco desarrolladas se emplean en la compra de edificios suntuarios. En rigor estas adquisiciones deberán excluirse por completo del ahorro y la inversión pues constituyen una especie de consumo de bienes duraderos. Las exageradas tasas de ahorro —y las anormales relaciones de producto-capital—, que no tienen sentido en relación con el grado de desarrollo económico, se corregirían entonces para que estuvieran más en consonancia con las tasas de crecimiento experimentadas.³⁰

90. La experiencia histórica muestra que el aumento del tipo de interés no influye en manera alguna sobre la tasa de ahorro. Es infundada la teoría de que el crédito fácil o barato puede acelerar el progreso económico al hacer posible una tasa más elevada de inversión. La redistribución del ingreso en favor de las clases más pobres en general no llevará necesariamente a un descenso del ahorro. Aunque así fuera, sus efectos desfavorables se compensarían con creces por el mejoramiento de la calidad de la inversión privada, es decir, se reduciría la construcción de lujo de las inversiones en capacidad excesiva en la industria oligopólica, sobre todo en aquella que produce bienes suntuarios de consumo. Disminuiría entonces la relación producto-capital.

91. Sin embargo, la política podría concentrarse en esta etapa no tanto en la redistribución del ingreso, como en el aumento de los ahorros a través de superávit presupuestarios deliberados.³¹ La redistribución a favor de los pobres puede apoyarse en distintas razones, como ha señalado con toda claridad el informe de la FAO sobre el desarrollo del Mediterráneo.³² La mayoría de estos países tienen capacidad desocupada en la industria artesanal o de bienes de consumo ordinarios. Por lo tanto, una redistribución del ingreso en favor de los pobres, bien administrada, puede acarrear una disminución de la tendencia a impor-

²⁸ El financiamiento inflacionario que redistribuye el ingreso a favor de las utilidades no ha podido en este marco aumentar la tasa de ahorro e inversión en grado apreciable.

²⁹ En países con una agricultura totalmente rígida, cualquier aumento en el ingreso de las clases más pobres podría no llevar a un mejoramiento del balance de pagos si fuera necesario recurrir a las importaciones de alimentos.

³⁰ El uso de relaciones fijas de producto-capital para determinar las necesidades de inversión deberá estar acompañado de una exposición exacta de cómo se garantizará la eficacia de la inversión propuesta.

³¹ A esta conclusión se llegó en el *Staff Report of the Joint Economic Committee of the United States Congress*.

³² FAO, *Interim Report*, op. cit., capítulo III.

tar y ello hará posible a su vez aumentar el ingreso nacional sin que decaiga la inversión. Todo el proceso tendería que administrarse con sumo cuidado, pues podría desbocarse y llevar a la inflación.

92. En resumen, cuanto mayores sean las deformaciones monopólicas o de feudalismo agrario introducidas en el normal funcionamiento del mecanismo de los precios —que, por supuesto, nunca ha funcionado “normalmente”— tanto mayor será la fuerza de los factores de costo con efecto de repulsión. Y tanto mayor será también el grado de desempleo inducido por medidas globales encaminadas a neutralizar la tendencia alcista de los precios al igual que será más grande la confianza que habrá que depositar en los efectos psicológicos violentos de la política crediticia y el racionamiento por parte de la banca privada. Podemos comparar esta situación con el efecto sis-

temático clásico de la política monetaria sobre la inversión y la actividad comercial en general a través de las variaciones del tipo de interés. Pero una vez que el mecanismo de los precios deja de actuar como selector sistemático de los proyectos de inversión, desaparece también la justificación de la política monetaria como método automático de obtener la distribución óptima de los factores. Nadie puede pretender que los banqueros de los países poco desarrollados actúen sobre la base de beneficios sociales a largo plazo.³³ En síntesis, mientras mayor sea la deformación, tanto más decaerá por debajo del óptimo y tanto más aleatorio será el funcionamiento del mercado de capitales y el sistema de precios.

³³ Interim Report, *op. cit.*, capítulo III.

CONCLUSION

93. Estas consideraciones llevan indefectiblemente a la conclusión de que el mecanismo de los precios en el marco económico de las regiones poco desarrolladas se ve paralizado por las causas siguientes:

a) Los resquebrajamientos y dislocaciones estructurales de los sistemas económicos de los países poco desarrollados obstaculizan fatalmente el funcionamiento del mecanismo de precios. No existe una tendencia intrínseca en estos sistemas a la nivelación de las remuneraciones de los factores —incluso el interés—, o a la eliminación de los márgenes monopólicos de utilidad. La producción y los precios no se ajustan sensiblemente a las pequeñas variaciones de la demanda, en forma congruente con el postulado de la competencia perfecta y ni siquiera de una organización homogénea, vale decir isomonopólica,³⁴ del mercado.

b) Por lo tanto, la distribución de los factores también muestra fallas; en particular la diferencia entre los ingresos agrícolas y los salarios urbanos promueve un tipo caduco de producción primaria incompatible con los beneficios sociales óptimos. Estimula asimismo las tendencias monopólicas de la industria y el mercado del trabajo, que acentúan a su vez la distorsión. El desarrollo histórico de la economía, sobre todo de su infraestructura —por ejemplo, ferrocarriles y servicios de utilidad pública— y de sus instituciones financieras, acrecen las ventajas ya considerables de los aislados sectores extranjeros de exportación plenamente desarrollados, haciendo imposible la diversificación ordenada de la producción y las exportaciones. En particular, la función distributiva del comercio internacional y las relaciones de precio se ven casi totalmente paralizadas.

c) El subempleo y el desempleo tanto rural como urbano hacen subir los costos monetarios efectivos de los salarios muy por encima de su verdadero costo social y su existencia vicia el sentido de los tipos de cambio. Incluso en condiciones de equilibrio de balance de pagos, el tipo de cambio está sobrevaluado en forma desmesurada si se tiene en cuenta el desempleo. Lejos de ser un remedio, la devaluación podría agravar la situación al reducir los ingresos de divisas del país, entre otras cosas por aumento de las utilidades de las grandes empresas extranjeras.

94. La elasticidad del sistema productivo se deteriora también por las razones que siguen

³⁴ Una situación isomonopólica es aquella en que existe un control monopólico de igual poder en todos los mercados.

a) La agricultura no se rige en general por las motivaciones comunes de las empresas en que se basan las recomendaciones de una liberación negativa de las fuerzas del mercado para restaurar la flexibilidad y fomentar el progreso. La desigual distribución de la tierra y el deseo de lograr la seguridad y el usufructo máximos del ingreso con el mínimo de trabajo y riesgos llevan a la perpetuación de una agricultura extensiva, incluso en las propiedades grandes. Los pequeños agricultores no cuentan con los conocimientos, los capitales ni la capacidad requeridos para llevar a cabo aquellos planes de mejora que son esenciales para el pleno aprovechamiento de las técnicas modernas de producción.

b) La paralización de la función de distribución de factores del sistema de precios exige tomar medidas protectoras para establecer nuevas industrias (de sustitución de importaciones). La organización monopólica que domina en toda la industria hace ineficaces esas medidas, derrocha el escaso capital e imparte inelasticidad a la estructura de los precios cuando se trata de bajarlos y con inclinación al alza cuando aumenta la demanda.

c) Las funciones clásicas de distribución del mercado de capitales no son cumplidas por la estructura financiera en su estado actual. Por el contrario, existe una confusión de interrelaciones monopólicas que aumenta en un grado inusitado la discrepancia entre los tipos de interés del prestamista y el prestatario. El funcionamiento “libre” del sistema de precios en estas condiciones acentúa el grado de monopolio.

d) La falta de medios presupuestarios —fruto en parte de una legislación tributaria ineficaz y hasta cierto punto regresiva, y en parte también de onerosos gastos por concepto de personal administrativo (forma realmente dispendiosa de crear empleo) y de servicios militares— ha dado como resultado un retraso en los gastos por concepto de educación, sobre todo técnica. Las consiguientes diferencias extremas en cuanto a alfabetismo, conocimientos, técnicas y poder de contratación han fracturado el mercado de trabajo, han aumentado de esta manera las tendencias monopólicas, e impiden el desarrollo equilibrado y la absorción en la industria de los brazos sobrantes de la agricultura. La rigidez de la estructura productiva se ve aumentada.

95. Por lo tanto, podemos concluir que es ilegítimo postular que la mera eliminación negativa o cese de la presión inflacionaria se traducirá en un sistema equilibrado, en

que la distribución óptima de los recursos asegurará automáticamente una tasa óptima de desarrollo. Por encima de la inflación, y aparte de ella —cualesquiera que sean las deformaciones que cause—, el sistema económico subsiste en un estado de grave desequilibrio, sujeto a la inestabilidad y al estancamiento. Sólo a través de medidas inteligentemente selectivas, en que se igualen los costos

monetarios y los sociales, podrán crearse las condiciones en que actuarían los preceptos y los medios de política clásicos —es decir, la política monetaria—, cuya existencia postula implícitamente la doctrina tradicional. Además, es necesaria una serie de reformas estructurales para dar elasticidad y lograr el equilibrio competitivo en la agricultura, la industria y los mercados de capitales.

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LOS ASPECTOS SOCIALES DEL DESARROLLO ECONOMICO EN AMERICA LATINA

Patrocinado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Dirección de Asuntos Sociales y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, y la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina.

(México, D. F., 12 a 21 de diciembre de 1960)

INTRODUCCION

1. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en su sexto período de sesiones (Bogotá, Colombia, agosto de 1955), recomendó en la resolución 82 (VI) "a los gobiernos de América Latina que, al estudiar y elaborar planes para el desarrollo económico o político social, tengan en cuenta la interdependencia que existe entre los factores económicos y sociales", e insistió en la necesidad de "realizar un intercambio de informaciones y, en la medida de lo posible, una coordinación con las instituciones preocupadas por esta clase de problemas".

2. Como método para llevar a la práctica esta resolución, el Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL invitó a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) a participar en la organización de un seminario sobre aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina, dirigido conjuntamente por la Secretaría de la propia CEPAL, la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y la UNESCO, en cooperación con los organismos especializados y la Organización de Estados Americanos (OEA).

3. Tras una discusión entre los distintos organismos se decidió que, en vez de celebrar el seminario que se pensó en un principio, sería preferible organizar como primer paso una reunión de un Grupo de Trabajo de Expertos en Ciencias Sociales, dedicados a las disciplinas en cuestión, y al que correspondería despejar los problemas planteados, para hacer las recomendaciones que juzgara pertinente y sugerir futuros planes de estudio e investigación. Por invitación del Director General de la UNESCO, se convocó una reunión preparatoria durante diciembre de 1959 en el Departamento de Ciencias Sociales de aquella organización, a la que asistieron expertos de la Secretaría de la CEPAL y de los organismos especiali-

zados, junto con un pequeño grupo de expertos (economistas, sociólogos, demógrafos), para planear la documentación que requeriría el Grupo de Trabajo que había de reunirse un año más tarde en la ciudad de México.

4. El Grupo de Trabajo fue dirigido por el señor Daniel Cosío Villegas, Presidente de El Colegio de México, y ex Presidente del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, y celebró sus sesiones entre el 12 y el 21 de diciembre de 1960 en la biblioteca de la Oficina de la CEPAL en México. En los anexos I y II de este informe figuran la lista de los participantes, y la de los documentos preparados, con el temario de la reunión.

5. Este informe representa el consenso del Grupo de Trabajo y refleja el resultado de una serie de detenidas discusiones en el curso de las cuales los especialistas en los distintos aspectos del desarrollo económico y social procuraron integrar sus puntos de vista y sus averiguaciones. El texto es resultado de la tarea de un grupo de expertos y no representa necesariamente los puntos de vista oficiales de las organizaciones patrocinadoras. El profesor Egbert de Vries, que había tenido a su cargo la presidencia de la reunión preparatoria, y que ha sido asesor especial de este proyecto, actuó como relator en la preparación del presente informe.

6. Además de este informe, preparado en esta versión para someterlo a la consideración del noveno período de sesiones de la CEPAL y para uso de otros órganos de las organizaciones patrocinadoras, la UNESCO imprimirá en su serie de publicaciones sobre ciencias sociales dos volúmenes con el informe completo del trabajo del Grupo y con una selección de los estudios preparados. Los relatores del informe completo serán el profesor Benjamín Higgins, el profesor José Medina Echavarría y el doctor H. M. Phillips.

I. LA SITUACION EN AMERICA LATINA

7. Ante todo debe señalarse que América Latina, aunque tiene en gran parte una historia y una herencia cultural común, está muy lejos de presentar una uniformidad económica social y política. Por lo tanto, cualquier esfuerzo que pretenda caracterizar a esta gran región en unas cuantas páginas no podría rendir plena justicia a su diversidad. En ese sentido muchas declaraciones de este breve informe preliminar son simplificaciones excesivas que no pueden aplicarse a países determinados. Sin embargo, los países de América Latina tienen también mucho en común, comprendido el hecho de que su sociedad se encuentra *in flux* tanto en la realidad como en sus aspiraciones y en la idea que se forma de sí misma:

8. Desde el punto de vista *económico* América Latina se ha desarrollado con rapidez en algunas de sus áreas y en otras con más lentitud y con altibajos. Pero no se han realizado las esperanzas —o sueños tal vez— de los años de guerra en el sentido de que habría una continua ampliación en las condiciones comerciales estables de los mercados de materias primas.¹ En algunos países el desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones ha sido rápido y ha tenido éxito, y en otros no. En

¹ En que ello haya sido así ha desempeñado un papel importante el rápido desarrollo en África de los productos mineros y agrícolas (café, cacao, algodón, cobre, diamante industrial, sisal, etc.)

cambio, quedó rezagada la producción de alimentos para la exportación e incluso para el consumo interno e intracontinental. El desarrollo de industrias básicas y la manufacturera de bienes de capital se ha visto entorpecido por una serie de causas diversas.

9. Y lo que es peor, no hay seguridad alguna de que en la mayoría de los países latinoamericanos pueda darse un desarrollo económico sostenido. Esta inseguridad proviene en parte de la gran dependencia existente respecto de los vaivenes del mercado mundial y en parte de la falta de integración de los mercados internos tanto en su estructura física como en su organización. Es difícil lograr un crecimiento sostenido porque en lo general son pequeños la población y el producto nacional total.

10. La *estructura social* en América Latina se caracterizó en el pasado por una gran falta de integración. Los pequeños grupos dirigentes tenían una forma de vida y unas aspiraciones completamente distintas a las del vasto grupo que constituyen los que trabajan de hecho la tierra. Sin embargo, con el desarrollo y la diversificación económicos, algunos países vieron surgir una nueva clase alta y media que sólo estaba vinculada en escasa medida con la antigua clase de los terratenientes. El tamaño de estos nuevos grupos sociales está relacionado —como cabía esperar— con una elevación del ingreso por habitante y también con el desarrollo del sistema educativo. Los estudios históricos no pueden ofrecer una respuesta satisfactoria y definitiva sobre la relación causal, pero sí proporcionan la impresión de que debe suponerse una fuerte interacción de carácter circular.

11. La aparición en América Latina de un vasto sector terciario (servicios) precede más que sigue al desarrollo de un sector secundario o manufacturero de importancia. En realidad, si el fenómeno se expresa por el número de personas ocupadas, resulta excesiva la participación de ese sector terciario, pues aunque comprende algunos grupos profesionales de elevada remuneración —banqueros y funcionarios públicos—, contiene también grandes grupos de bajos salarios como por ejemplo el del servicio doméstico. Se sabe muy poco acerca de la composición concreta del sector mencionado, así como de los cambios en su situación y del papel desempeñado por el desarrollo en esos cambios.

12. Un rasgo característico de los países latinoamericanos es el rápido aumento de su población. En unos cuantos países en que la tasa de natalidad ha sido moderada, las tasas de mortalidad son también las más bajas y ello ha resultado en un alto incremento natural. No parece pues haber perspectivas de que se reduzca ese rápido aumento, que se ha calculado en 2.5 a 3 por ciento anual. Se necesita más investigación acerca de la vida familiar, de sus efectos sobre las actividades de las gentes y de los cambios a que esa vida familiar está sometida.

13. El ritmo de urbanización ha sido alto en casi todos los países de América Latina —por lo menos en comparación con otras áreas de bajos ingresos— y el proceso sigue adelante. Las ciudades atraen a gran cantidad de los habitantes de las áreas rurales de ingresos muy bajos, y es elevada la movilidad entre dichos grupos. La influencia económica, social y cultural de las ciudades sobre el campo es limitada y desigual.

14. Los medios culturales y sociales están muy mal distribuidos entre los países y generalmente también dentro de ellos. A pesar de la rápida tasa de desarrollo que la educación primaria ha registrado en la mayoría de las repúblicas en los últimos años, sigue habiendo deficien-

cias en muchas de ellas, especialmente en las áreas rurales. Los datos disponibles respecto a la proporción y distribución de los medios educativos, y su naturaleza y su adaptación (con frecuencia nula) a las condiciones locales indican que no están contribuyendo en forma adecuada a un desarrollo rápido de las áreas rurales. Igual deficiencia se observa en general en la educación vocacional, secundaria y superior.

15. Ha habido empresarios en cantidad importante, pero el alcance y la naturaleza de sus actividades no es de tal índole que pueda asegurar el mantenimiento de tasas elevadas de desarrollo económico. Esos empresarios proceden en su mayor parte de la antigua clase alta señorial o de grupos inmigrantes recientes más que de la clase media del país. Su tipo está cambiando, aunque la “revolución de los gerentes” sólo ahora comienza a aparecer en América Latina. La mayoría de las empresas latinoamericanas han crecido bajo un sistema de liberalismo de *laissez faire*, frecuentemente en conjunción con un alto grado de esfuerzo gubernamental para promover la industrialización o con una multiplicidad de disposiciones administrativas no coordinadas. Allí donde predominó un sistema político autoritario los empresarios pertenecieron por lo común al grupo dirigente o estuvieron en estrecho contacto con él.

16. Los sistemas de *administración pública* en América Latina en general, y durante un largo período, encontraron su modelo en el liberalismo del siglo XIX, principalmente en el de tipo francés. Sin embargo, no se ha desarrollado en los países latinoamericanos una administración pública de carácter profesional que pueda distinguirse de los servicios de los grupos dominantes. El funcionario de carrera tenía con frecuencia una posición social inferior y, en consecuencia, muchos servicios públicos eran desempeñados por los miembros de la minoría dirigente o por profesionales que consideraban este tipo de puestos como actividad secundaria. Ello se vio acompañado de un sistema democrático de gobierno más formal que sustantivo. Cuando un fuerte “efecto de demostración” impulsó a muchas naciones a adoptar las formas externas de un servicio público, los sistemas de administración pública sólo pudieron adaptarse lentamente a los requisitos de una función mucho más amplia. Lo que tal vez se necesita es un número menor de funcionarios públicos, pero que estén mejor capacitados, mejor pagados y dedicados plenamente a su tarea. Mientras tanto, predomina la confusión. Por ejemplo, se han establecido algunos cuadros profesionales de ingenieros con un alto grado de eficiencia, pero otros faltan virtualmente (verbigracia, los especialistas en política tributaria).

17. Los esfuerzos por superar la ineficacia en los rangos inferiores mediante la centralización de las decisiones administrativas tienen que fracasar y se hace necesaria una descentralización de las responsabilidades a medida que las tareas estatales se multiplican.

18. Los teóricos políticos del Grupo de Trabajo insistieron en la necesidad de estudiar más a fondo los efectos de la democratización o de la participación en los procesos políticos de un sector mayor de la población conforme los países se desarrollan.

19. El desarrollo económico requiere también cambios importantes en los sistemas e instituciones jurídicos predominantes y en los órganos judiciales de muchos países.

20. En su búsqueda de medidas de política adecuadas para determinadas regiones de América Latina, el Grupo de Trabajo consideró los ensayos hechos para formular una

tipología de los países latinoamericanos.² Aunque esos ensayos se fundaban más sobre el *statu quo* que en los procesos de desarrollo en varios campos, pudo observarse un grado casi sorprendente de convergencia entre los indicadores económicos, las estadísticas de estratificación social y las educativas. Sin embargo, el Grupo hubo de señalar que en muchos aspectos se carecía de estadísticas o eran insuficientes. Por diversas razones, no apareció una correlación entre la tipología propuesta y las recientes tasas de crecimiento del producto nacional. En el terreno político y administrativo la tipología basada en datos mensurables tiene un carácter más especulativo. Las enormes diferencias en la situación económica y social dentro de un mismo país despojan también de significado un determinado promedio nacional. En algunos campos sociales, estudios monográficos a fondo dentro de ciertos países podrían precisar y aclarar el valor de una tipología derivada de las comparaciones nacionales.

21. El cuadro de América Latina resultaría muy incompleto si no se mencionaran las *aspiraciones* de las naciones y las *esperanzas* de los individuos. Es indudable que la desigualdad de los distintos procesos sociales recíprocamente relacionados causa tensión y angustia. Asimismo es evidente que la realidad queda muy por debajo de las aspiraciones, pero no es fácil comprobar el carácter real de las esperanzas. Por lo menos entre ciertos grupos importantes, existe el deseo de aumentar el elemento racional del desarrollo mediante la aplicación de teorías socio-políticas bien definidas, o a través de los medios más técnicos de un desarrollo programado.

22. Los documentos presentados y las deliberaciones celebradas no llevan a la conclusión de que exista una poderosa atracción ni por las concepciones comunistas de la sociedad ni por los modelos que ofrece el capitalismo maduro de los países occidentales. Al mismo tiempo, parece haberse desgastado la herencia liberal de los países mediterráneos. Tal vez pueda afirmarse que América Latina anhela cambios más lógicos y profundos en sus estructuras socio-políticas y económicas, sin quebrantar

² Provisionalmente, se distinguieron los cinco siguientes grupos: a) Argentina, Chile y Uruguay; b-1) Brasil y México; b-2) Colombia, Cuba y Venezuela; c) Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú; d) Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, y e) Haití y la República Dominicana.

II. EL PROCESO DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

26. Al examinar el proceso del desarrollo económico y social, el Grupo de Trabajo estuvo de acuerdo en que, dentro de las tareas que se le habían encomendado, era importante distinguir entre los diversos "aspectos sociales" del desarrollo económico.

27. Por un lado, el desarrollo económico ha aparejado casi inevitablemente ciertos cambios sociales, y los desajustes en éstos —cuando se los deplora— pueden ser resultado de un ritmo económico demasiado lento o de un grave tropiezo en la realización de aquel desarrollo. Un cambio en el programa económico puede entonces traer consigo las mudanzas sociales más convenientes.

28. Por otro lado, el desarrollo económico puede verse entorpecido por obstáculos de índole social o psico-social. Si existen dichas condiciones, el economista se sentirá impotente en cierto sentido, a no ser que los especialistas en la ciencia social elaboren técnicas susceptibles de diagnosticar y superar aquellos obstáculos sociales.

los rasgos de su personalidad. Se reconoce que dichos cambios deben acompañarse, e incluso estimularse, por una mayor eficacia en la producción y en la administración, así como por una mayor racionalidad en la adopción de las decisiones oficiales.

23. Sin embargo —y la programación del desarrollo en distintos campos debe tener en cuenta estas corrientes psicológicas subyacentes—, en los documentos considerados y en las discusiones del Grupo se hizo patente un ideal de triple aspecto: afán de libertad, ilusión en el progreso y ansia de justicia social. Estos tres aspectos del ideal no siempre son compatibles y no resultaría fácil establecer un orden de prelación para elegir entre ellos en los distintos grupos o países. Pero son muchos los que conceden un alto valor a los tres aspectos mencionados.

24. El afán de libertad suscita suspicacias contra la influencia extranjera e incluso conduce a actitudes de desconfianza respecto de la ayuda exterior. Por otra parte, despierta el resentimiento de muchos contra las burocracias nacionales, a las que no consideran agentes de justicia o progreso. Para el espíritu popular el progreso debe ser un fenómeno captable y rápido. Las naciones de América Latina se impacientan ante los planes cuidadosamente elaborados que nunca se ejecutan, y confunden muchas veces el progreso con la existencia de obras públicas exhibicionistas. Pero actualmente esperan de sus gobiernos, y del mundo en general, la posibilidad de un cambio rápido. El afán de justicia social —o, en términos menos dramáticos, de equidad— en los asuntos internos ha llegado a convertirse en una razón imperiosa para exigir cambios en la distribución del ingreso nacional. Asimismo influye sobre el punto de vista de América Latina acerca del mercado mundial para sus materias primas.

25. De este breve panorama —forzosamente generalizador e incompleto— se desprende la conclusión de que existe en América Latina la necesidad tanto objetiva como subjetiva de una más amplia programación general económica y social. Se espera sinceramente que el análisis total de la situación y de los recursos potenciales de los distintos países llevará a formular programas y a buscar técnicas que ayuden al rápido desarrollo de los recursos naturales y humanos, así como a cambios profundos en las estructuras sociales que conduzcan a una mayor cohesión y unidad nacional.

29. Le faltó al Grupo de Trabajo información más detallada para llegar a una conclusión definitiva respecto a la importancia relativa de los dos tipos de "aspectos sociales del desarrollo económico".

30. En primer lugar, se señaló que el desarrollo económico rápido tendría consecuencias de tal calibre sobre los aspectos socio-políticos de la sociedad que el "gran impulso" (*big-push*) económico sería también la auténtica respuesta a gran parte de los problemas sociales de América Latina.

31. En segundo lugar, se reconoció que un desarrollo económico rápido, racional o programado dependería de la voluntad política de los grupos dirigentes, y que, por lo tanto, la mudanza en la actitud de estos grupos dominantes (o su sustitución por otros) constituía en la mayoría de los países un requisito previo para resolver los problemas económicos.

32. En tercer lugar, se expresó la opinión de que un

desarrollo económico sostenido durante un período suficiente de tiempo, sólo sería posible en el caso de que toda la sociedad participara en el cambio y el desarrollo. La profunda dicotomía de las estructuras socio-económicas de América Latina (una parte “dinámica” y otra “estacionaria”) podría incluso impedir que un gran impulso económico llevado a cabo exclusivamente por la inversión de capital y la capacitación personal en una parte del país crease condiciones *generales* favorables a un desarrollo socio-económico rápido y equilibrado.

33. Debe hacerse notar que la presentación de estos tres puntos de vista no coincidió con la composición tripartita del Grupo que integraban economistas, sociólogos y teóricos políticos. Se reconoció que esos puntos de vista no eran incompatibles en el caso de darse circunstancias favorables.

34. Suponiendo en los respectivos países la voluntad suficiente de desarrollarse, así como el poder político y la capacidad administrativa para aplicar los programas deseados, los economistas podrían perfectamente establecer requisitos previos y métodos de desarrollo económico y social para aquella parte de la sociedad que se encuentra ya sobre el camino del desarrollo. Parece que en esta esfera no han surgido impedimentos sociales que sean peculiares de América Latina y que requieran un tratamiento especial. Sin embargo, un “gran impulso” al desarrollo económico exige en particular, a) un aumento en la formación de capital mediante una tributación adecuada y llevada a la práctica eficazmente, así como medios efectivos para estimular el ahorro privado; b) la aceptación y seguridad de la ayuda y el capital extranjero para llenar el vacío entre el máximo que los países pueden hacer por sí mismos y su capacidad de absorción; c) incentivos para que mejoren su rendimiento los trabajadores, empleados y agricultores; d) fortalecimiento del nuevo grupo de empresarios y desarrollo del liderazgo económico con un costo menor que antes para la sociedad; e) estímulo al progreso tecnológico, valiéndose especialmente de una capacitación y educación bien planeadas que impliquen los mayores esfuerzos para adiestrar a los individuos en el desempeño de sus nuevos papeles en la sociedad en número suficiente y en el momento oportuno, y f) reducción del dualismo tecnológico, especialmente en la agricultura, lo que requeriría una reforma agraria.

35. Se señaló que la falta de estabilidad en los mercados de exportación de materias primas y la ayuda extranjera a corto plazo y por proyectos separados, impiden el desarrollo económico sostenido y ocasionan graves limitaciones a la programación económica.

36. Si este análisis de condiciones y requisitos previos es correcto, los mayores obstáculos en el camino de un desarrollo económico rápido y sostenido habrán de encontrarse en los dos planos que se describen a continuación.

37. Primero, no se cumple en todos los países el requisito previo de la existencia de un grupo económico dirigente —tanto privado como gubernamental—, que tenga verdadero deseo de fomentar el desarrollo económico y la capacidad administrativa y organizadora para lograrlo.

En este aspecto sólo puede desearse el fortalecimiento de cuatro factores que operan ahora en toda América Latina: a) el “efecto de demostración” político-económico de acontecimiento en otros países dentro y fuera del continente; b) el grado creciente de participación en los procesos políticos; c) los efectos de la cooperación internacional y de los esfuerzos conjuntos para acelerar el desarrollo económico, y d) el mejoramiento de las técnicas de programación y administración. Pero no cabe dudar que a este respecto son muy graves los problemas políticos en los países latinoamericanos.

38. Segundo, el dualismo tecnológico —aunque está disminuyendo en algunos países— es en otros de naturaleza seria y persistente. Las discontinuidades etnológicas y lingüísticas coinciden con deficiencias educativas y de aislamiento geográfico. El campesino y los obreros rurales encuentran a menudo en el ejercicio de su ocupación obstáculos físicos, situaciones desfavorables por razones de salud y limitaciones impuestas por el sistema de tenencia de la tierra. En consecuencia, no pueden responder en forma adecuada a las exigencias de un aumento de la producción. Si las circunstancias lo permiten, desean con frecuencia unirse a la sociedad dinámica de las ciudades, pero llegan a ellas mal preparados y arrastrando consigo el dualismo social cuando participan de la vida más activa de los centros urbanos.

39. Se opinó que sería necesario un enfoque integral en la planificación y la ejecución para conseguir un desarrollo en este sector más o menos estático de la economía. Antropólogos, sociólogos, educadores, economistas, agrónomos y administradores deberán elaborar con cuidado sus programas y los gobiernos aplicarlos con decisión. Puede suponerse que la capacidad de absorción de las áreas rurales atrasadas, expresada en fondos de capital, será moderada en los comienzos. Pero es muy grande la necesidad de personal capacitado y dedicado a su tarea. Pareció obvio que el aumento en la productividad agrícola antes acelerará que retardará la necesidad de posibilidades de ocupación fuera de la agricultura.

40. Sería preciso estudiar, comparar y evaluar los distintos programas de desarrollo rural en América Latina —incluyendo tipos de reforma agraria— con objeto de definir más claramente las oportunidades y las limitaciones. Cabe esperar que la reforma agraria ocasione un descenso a corto plazo en la productividad agrícola. En este punto la cooperación exterior podría ser sumamente constructiva y sería bien recibida.

41. Es natural que en este breve informe se insista, por una parte, en los gobiernos y en la administración pública y, por otra, en las áreas rurales. Debe subrayarse que el desarrollo económico y social —al menos en ciertos sectores de la sociedad— es ciertamente muy rápido en muchos países. Ello destaca la necesidad de fortalecer todas aquellas fuerzas tecnológicas, económicas y sociales —tanto privadas a través de la actividad empresarial y de la organización obrera, como públicas por medio de la educación y de la administración— que están empezando a modificar la estructura de la sociedad latinoamericana.

III. RECOMENDACIONES EN MATERIA DE POLITICA Y PROGRAMA

42. Del análisis de la situación y de los recursos potenciales de América Latina en el proceso de desarrollo, el Grupo de Trabajo desprendió las siguientes conclusiones

(véanse los puntos A, B y C) sobre las medidas de política y los programas que deben aplicarse.

43. Ha sido quizá la primera vez que se haya convocado

a un grupo internacional de especialistas en muy diversos campos de las ciencias sociales para ofrecer sus recomendaciones a los organismos intergubernamentales y a los gobiernos interesados sobre medidas de política y programas derivados de un análisis interdisciplinario de las necesidades y perspectivas de un área como América Latina.

44. El consenso de opiniones alcanzado en diez días de deliberación ha prestado nuevo apoyo a la idea de que la integración de puntos de vista puede conducir a una acción más equilibrada.

45. La región latinoamericana, con 200 millones de habitantes repartidos en veinte países, es sin duda rica potencialmente, pero se necesitarán serios esfuerzos para lograr un desarrollo rápido y bien integrado, mediante un incremento de productividad de todos los grupos de habitantes y una distribución equitativa del producto nacional total. El Grupo de Trabajo estimó que las metas que ha considerado en materia de investigación, programación y ejecución son realistas, pero que queda mucho por hacer antes de que puedan alcanzarse.

46. De las recomendaciones sobre los procedimientos que deben seguirse hechas por los economistas, sociólogos y teóricos políticos, resulta evidente que los economistas pudieron ser más concretos que los demás especialistas en la ciencia social. Ello es comprensible en vista de los esfuerzos mucho mayores que se hacen en todo el mundo para aplicar la teoría económica en la elaboración de medidas políticas. Esto no significa que las aportaciones de las otras ramas de las ciencias sociales no puedan cobrar también una gran importancia —incluso decisiva— en la política de desarrollo. Sin embargo, es obvio que el conocimiento de las estructuras sociales y de las actitudes de los pueblos es todavía insuficiente para elaborar programas de acción concretos.

47. Las ciencias sociales pueden sistematizar el estudio de los valores y creencias de los pueblos, de sus actitudes y de su actividad; pueden ayudar a evaluar la eficacia de su organización en materia de producción, distribución y administración; pueden describir sus grupos sociales y las mudanzas de los mismos. A base de comparar las actividades humanas que se llevan a cabo en otros lugares, pueden asimismo asesorar sobre los probables efectos de los programas y de las medidas de política.

48. Pero la acción depende de la unidad de la voluntad en la sociedad misma, y las ciencias sociales no pueden producir esa unidad.

A. LAS RECOMENDACIONES DEL ECONOMISTA

1) El desarrollo económico de América Latina está teniendo lugar con dos importantes limitaciones que precisan ser superadas. En su forma presente *a*) no está llevando a la integración social, y *b*) no es sostenible o estable a lo largo del tiempo.

2) Para que el desarrollo sea integrador se precisan tres condiciones esenciales: *a*) que el crecimiento del ingreso por habitante tenga una magnitud lo suficientemente grande como para que la gente que lo experimente logre apreciar el efecto que ejerce sobre sus oportunidades de vida; *b*) que conduzca a una reducción de las diferencias personales, sectoriales y regionales de ingreso y de riqueza; y *c*) que reduzca sustancialmente la desocupación y el subempleo.

3) Se estima que una tasa de 3 por ciento al año de crecimiento del ingreso por habitante es el límite inferior de un crecimiento rápido. Ello exigiría que América La-

tina procurara alcanzar una tasa de crecimiento del ingreso *total* de 5 a 6 por ciento al año, según sea la tasa de crecimiento demográfico.

4) La tasa de crecimiento señalada puede alcanzarse en forma paulatina a lo largo, por ejemplo, de un decenio, o bien rápidamente, en tres o cuatro años. Entre estas dos alternativas, es claramente preferible la segunda, en virtud de que es necesario crear en muchos casos con rapidez un complejo de facilidades productivas complementarias y de que también se requiere crear un clima psicológico expansionista para estimular las inversiones privadas.

5) Uno de los principales obstáculos que podría dificultar la aceleración del desarrollo por la vía de la transición rápida es la disponibilidad de divisas para atender a los problemas de balance de pagos que esta política con seguridad traería consigo en el corto plazo. En caso de contarse con el financiamiento externo en cantidades apropiadas, deben tomarse en cuenta, al fijar sus condiciones, varios elementos de orden económico y social. Entre los primeros debe contarse en primer lugar con la seguridad de que se dispondrá de una suma determinada año tras año, que estimule la elaboración de planes y proyectos bien evaluados. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que los préstamos de plazo medio no resuelven, sino que posponen la solución de los problemas. Lo que se precisa son préstamos de largo plazo a bajos tipos de interés y, en ciertas circunstancias, donaciones. Desde el punto de vista socio-político, es preciso considerar con toda seriedad el hecho importante del nacionalismo latinoamericano, lo que apunta hacia la conveniencia de la ayuda económica multilateral más que bilateral y realizada por medio de mecanismos internacionales más que nacionales, y también a la ventaja del préstamo al gobierno sobre la inversión directa privada extranjera. Finalmente, los préstamos deberán hacerse para programas de desarrollo económico y no para proyectos individuales.

6) Otro de los escollos importantes con que se puede enfrentar la aceleración del desarrollo reside en las deficiencias de los sistemas tributarios actuales por una parte y, por otra, de la maquinaria del estado. En virtud de la etapa de desarrollo en que se encuentran la mayoría de los países latinoamericanos, es probable que el estado continúe desempeñando en la vida económica un papel tanto o más importante que el que desempeñó en el pasado. Las cargas tributarias tendrán que ser aumentadas y las inversiones directas y financieras del estado habrán de crecer notoriamente. Esto requiere reformas tributarias sustanciales en la mayoría de los países de la región. La estructura tributaria debe utilizarse para estimular la eficiencia en el uso de los recursos productivos. El crecimiento previsible de las funciones del gobierno mostrará en forma más patente las serias deficiencias ya observadas en la administración pública de América Latina, muy en particular en lo que se refiere a los mecanismos de elaboración de la política económica y social y en los medios de acopio de información de hechos.

7) Los ahorros privados internos también tendrán que ser aumentados, pero esta no es una tarea imposible en un ambiente en que el ingreso crece con rapidez y está desigualmente distribuido. Sin embargo, es esencial procurar que sea creciente el número de personas que participen en el proceso de ahorro.

8) Cada país deberá hacer un cuidadoso análisis del efecto de la expansión monetaria en la estructura de precios y salarios (comprendidas las estructuras sectorial y

regional) y, por consiguiente, sobre el nivel y composición de la inversión y sobre la intensidad del trabajo.

9) La introducción continua de innovaciones tecnológicas y de organización es esencial para un desarrollo acelerado, sobre todo en la agricultura. La tecnificación de la agricultura latinoamericana es un problema de investigación agropecuaria, de crédito agrícola, de servicios de extensión, de sistema de tenencia y de uso de estímulos y sanciones. Es también cuestión de mecanización, pero en menor medida.

10) Si se desea lograr un rápido desarrollo económico es imprescindible obtener una mayor información y llevar a cabo constantes estudios acerca de los recursos potenciales, principalmente en materia de minería, agricultura, energía y mano de obra.

11) El desarrollo económico rápido puede facilitar la distribución del ingreso, pues permite la distribución del incremento del mismo sin reducirlo en ningún grupo.

Para conseguir una mejor distribución personal del ingreso es esencial:

a) Adoptar una política de asignación de inversiones tal, que la producción de bienes para asalariados aumente con mayor rapidez que la producción de otros bienes de consumo y servicios;

b) Actuar sobre las fuentes principales generadoras de las grandes diferencias, que son la dualidad tecnológica agrícola urbana, la gran concentración de la propiedad de la tierra agrícola y la desigualdad de oportunidades para educarse;

c) Las organizaciones obreras deberán fortalecerse, ampliar el número de sus afiliados y funcionar —sobre el supuesto de su libertad de acción— dentro del marco de una política nacional de desarrollo;

d) Adoptar una política de salarios mínimos que tome en cuenta las diferencias intersectoriales y regionales de productividad y que refleje los cambios que se producen en ésta.

12) La integración social por la vía del desarrollo hay que buscarla también procurando incorporar las regiones que dentro de cada país se han ido quedado atrás en el proceso, si bien es preciso tener en cuenta que un acento exagerado en una política de equidad regional podría ser incompatible con la aceleración del desarrollo del conjunto de la economía.

13) Para conseguir un proceso de desarrollo estable se precisa en primer lugar, dar alguna estabilidad al poder de compra de las exportaciones latinoamericanas, que es la principal fuente de inestabilidad actual. Esto se puede conseguir de varias maneras:

a) Estableciendo programas de estabilización de precios de materias primas de exportación;

b) Procurando diversificar las exportaciones;

c) Continuar la sustitución de importaciones en el contexto de un mercado común;

d) Estableciendo un sistema de financiamiento internacional compensador y, principalmente,

e) Acelerando la constitución de un mercado regional común amplio.

14) La inestabilidad del crecimiento está también ligada al subdesarrollo de las industrias productivas de bienes de capital. El crecimiento de éstas está determinado en alguna medida por la magnitud de los mercados. El establecimiento de un mercado común amplio puede ayudar a resolver esa limitación.

15) Otro factor importante en la estabilidad del desarrollo es la existencia de mecanismos de *creación y difusión* de

innovaciones, inexistentes en América Latina en la actualidad. La adopción de innovaciones por imitación no es suficiente. Tanto el estado como las asociaciones de productores privados deberían ser estimulados a contribuir a que se estableciesen esos mecanismos.

16) Al procurar cumplir los objetivos de desarrollo estable e integrador será indispensable operar por medio de la técnica de programación. El problema de programación económica es más que una cuestión de técnica un problema de a) información; b) personal, y c) mecanismo administrativo. Sin embargo, en la medida en que los objetivos del desarrollo no son puramente económicos, las técnicas de programación sufren serias deficiencias al no estar en condiciones de responder a los problemas planteados por un enfoque integral. La solución de estos problemas requiere un gran esfuerzo de investigación.

17) Al precisar los instrumentos de política económica debe tenerse presente que ninguno es neutro en cuanto a sus efectos sobre i) la distribución del ingreso, y ii) el desarrollo de las distintas regiones o culturas dentro de un país. Por este motivo, los instrumentos supuestamente neutros y de influencia homogénea no son aplicables en América Latina, en vista del dualismo y de la heterogeneidad que se registra dentro de cada una de sus repúblicas.

B. LAS RECOMENDACIONES DEL SOCIÓLOGO

1) En su situación actual, América Latina no debe abandonarse a un cambio social espontáneo. La planeación tanto como la predicción del cambio deben ser objeto de una política social de carácter racional.

2) Ese cambio social inducido supone una acción paralela de desarrollo lo mismo en el campo económico que en el social. Es inevitable que alguno de estos cambios produzca ciertas discontinuidades en las estructuras sociales, y por eso conviene tratar de determinarlas de antemano y tomar las medidas necesarias para atenuar el costo social que llevan consigo.

3) Es necesario proseguir los esfuerzos científicos para lograr, en la medida de lo posible, la construcción de modelos que integren los aspectos económicos y sociales del cambio.

4) El desarrollo significa en su base social una mayor integración de las unidades nacionales, así como una mayor cooperación internacional, y tiene como supuesto económico no sólo el aumento general del bienestar, sino el esfuerzo por conseguir una distribución del ingreso lo más satisfactoria posible.

5) La integración social de América Latina requiere en muchos casos modificaciones estructurales en los sistemas agrarios, incluso a expensas de un descenso a corto plazo de la productividad.

6) Semejantes modificaciones deben llevar en una u otra forma a la atenuación de la desigualdad cultural y social entre el campo y la ciudad, aunque sea a costa de la situación actual de las grandes ciudades. Este problema es común a toda América Latina.

7) Es de máximo interés prestar cuidadosa atención a la investigación demográfica, así como a la divulgación de sus resultados. Muchos otros datos sociales de carácter fundamental son escasos o de deficiente calidad. La planeación racional requiere de modo indispensable informaciones de base tanto sobre la situación actual como sobre las tendencias futuras.

8) Parece ser una exigencia común la de actuar enér-

gicamente sobre el sistema educativo en todas sus formas y niveles y conseguir con rapidez las alteraciones más convenientes de su contenido, de sus técnicas y de sus resultados. Semejantes cambios educativos presentan la mayor utilidad lo mismo en lo social que en lo político y lo económico.

9) No menos importante parece la necesidad de formar y capacitar la mano de obra, tanto desde el punto de vista de la educación técnica y profesional como de la capacitación por parte de las empresas mismas de sus diversas clases de empleados.

10) Una actividad sindical responsable y eficaz puede contribuir a la integración de la mano de obra en las nuevas estructuras sociales, así como ayudar a la protección económica de sus miembros.

11) Sería conveniente aumentar las posibilidades de la acción empresarial y, muy especialmente, mejorar la calidad y cantidad de gerentes capaces en los diversos niveles de responsabilidad.

12) Se requiere con urgencia el perfeccionamiento de la administración pública en todos sus niveles y, muy en particular, en los municipales. La acentuación rigurosa del mérito lo mismo en el nombramiento que en los ascensos, tenderá a mejorar la calidad y el prestigio del funcionario.

13) Se requiere la creación del necesario soporte popular de las políticas de desarrollo. Conviene, muy especialmente, estimular la participación de todos los grupos sociales en las tareas del desarrollo, sean políticas o sociales. Tiene singular importancia la existencia de esa participación en el plano de la comunidad local.

14) Convendría provocar la movilidad social, para lo que no basta con inducir niveles superiores de aspiración y pretensiones de ascenso. Se requiere asimismo asegurar la retribución objetiva del verdadero mérito en todas las actividades sociales.

15) Deben revisarse los diversos sistemas jurídicos con el fin de lograr la mayor seguridad posible para todos los partícipes en la vida económica y social. La confianza y la equidad son indispensables en el funcionamiento de las actividades jurídicas y judiciales.

16) Dado que ninguna reforma o plan social opera en el vacío, conviene tener presente que en todo programa de desarrollo hay siempre un variable complejo de relaciones funcionales dentro de las sociedades latinoamericanas.

C. LAS RECOMENDACIONES DEL TEÓRICO POLÍTICO

1. Consideración previa

Teniendo en cuenta que el conocimiento científico y objetivo de los hechos políticos en América Latina no ofrece todavía un apoyo seguro para hacer recomendaciones específicas, y que aun los aspectos teóricos no han sido suficientemente explorados, el Grupo de Trabajo recomienda que, de haber en un futuro próximo una reunión semejante a ésta, se organice con la idea de examinar los aspectos políticos del desarrollo económico en América Latina, y que el siguiente esquema sirva en ese caso como punto de partida de sus reflexiones.

2. Supuestos fundamentales

Las premisas adoptadas para elaborar esas recomendaciones destinadas a un examen y discusión ulteriores son las siguientes:

1) Para llevar a cabo un desarrollo económico programado se precisa mantener una correspondencia entre los requisitos del plan de desarrollo y los del proceso del poder en la respectiva comunidad.

2) Esa correspondencia depende del mayor o menor carácter representativo del proceso político respecto de la sociedad y del gobierno en relación con el proceso político.

3) La adecuación entre el proceso político y la sociedad depende de la forma y grado de participación de sus miembros.

4) La adecuación entre el gobierno y el proceso político depende del mayor o menor carácter representativo de los partidos políticos y de la mayor o menor responsabilidad de los gobernantes.

5) La estructura social de la comunidad determina en general las posibilidades de promover en forma deliberada el máximo carácter representativo del proceso político y la máxima responsabilidad del gobernante.

3. Tesis básicas

1) Desde el punto de vista de la ciencia política, cabría interpretar las ideologías como un esfuerzo —logrado o no— de racionalización o expresión de los intereses de uno o varios estratos sociales con el fin de obtener la mayor adhesión posible de los demás. En consecuencia, la ciencia política pretende considerar las ideologías desde un punto de vista funcional con independencia de los valores personales del científico.

2) En líneas generales, los requisitos funcionales de las ideologías son los siguientes:

a) Su carácter representativo, o sea, el grado mayor o menor de correspondencia entre la ideología y los intereses situacionales de los estratos y grupos sociales que la mantienen, y

b) Su viabilidad histórica.

3) Es posible y sería recomendable construir una tipología política de acuerdo con las distintas estructuras sociales. En este caso, y desde la perspectiva del desarrollo económico, es probable que a cada estructura social corresponda un modelo político como el más adecuado.

4) El modelo político no significa por sí mismo un régimen ideal, sino sólo el más adecuado —entre los posibles— para lograr el desarrollo económico.

5) En una sociedad real en que, además del desarrollo económico, se persigan otros objetivos, el modelo político mencionado puede dejar de ser recomendable. En tal caso, el modelo adecuado estaría dado por los objetivos sociales que se desea alcanzar.

4. Tipología política

1) Es necesario que la ciencia ofrezca una tipología política de carácter general que permita la construcción de otra de carácter concreto aplicable a América Latina, para lo que convendría tener en cuenta los siguientes criterios:

a) El criterio de las posibilidades de perduración y expansión del estado nacional, supuestas determinadas condiciones de territorio, población, recursos naturales y situación geográfica;

b) El criterio de la estructura social, es decir, el de la relación entre las distintas clases sociales;

c) El criterio dinámico de las posibles conexiones estructurales ofrecidas en el proceso del cambio mismo.

2) En su aplicación a América Latina habría que tomar en cuenta con relación al criterio referido en el inci-

so b) del párrafo anterior la aptitud del estado para superar la crisis social resultante del efecto de demostración, y la crisis política derivada, por una parte, de la falta de carácter representativo del proceso político y, por otra, de la falta de responsabilidad en el proceso gubernativo.

3) La falta de carácter representativo del proceso político se origina en el deficiente grado de integración de las sociedades latinoamericanas que hace difícil la formación de órganos capaces de expresar formalmente sus intereses y necesidades. A su vez, ese hecho quita responsabilidad efectiva al gobierno en el doble sentido de que hace difícil tanto la expresión del apoyo popular como la existencia del control de igual carácter.

4) La elaboración de una tipología política permitiría definir modelos políticos adecuados a cada estructura social que favorecieran el rápido desarrollo económico. Tales modelos servirían además como norma de comparación para medir la mayor o menor adecuación del

sistema político dominante en cada país en relación con su funcionalidad para el desarrollo económico.

5) Con toda probabilidad, la construcción de modelos políticos aplicables a los países latinoamericanos incluiría diversas combinaciones de los siguientes —entre otros— factores preponderantes:

a) Burguesías empresariales nacionales y/o clases medias tecnocráticas;

b) Parlamentos con predominio de partidos que mantengan al desarrollo económico como valor político fundamental sobre la base de aspiraciones nacionalistas, o bien agrupaciones políticas centralizadas de inspiración profundamente reformista bajo el liderato del grupo tecnocrático constituido por las clases medias, y

c) Estados programadores y fiscalizadores de un esfuerzo de desarrollo económico realizado sobre todo por empresarios nacionales, o estados que hacen suya la función empresarial en vista de la insuficiencia de la actividad privada.

IV. NECESIDADES EN EL CAMPO DE LA INVESTIGACION

49. En sus deliberaciones el Grupo de Trabajo se vio torpedado por la escasez de datos sociales de que se dispone en América Latina, y recomendó que se iniciara o intensificara la investigación sobre una amplia gama de temas que exigen un estudio más a fondo para llegar a una verdadera comprensión de la situación latinoamericana. En vista de ello se hizo una lista de las investigaciones necesarias que se proporciona al final de este informe.

50. Se consideró la posibilidad de agrupar las necesidades en materia de investigación en amplias secciones según los problemas. Sin embargo, se estimó preferible anotar los temas a medida que surgían de la discusión, dada la superposición entre los distintos aspectos de un mismo problema y las diferentes disciplinas, y porque era necesario obtener una visión integral de los temas.

51. La lista mencionada no es en manera alguna completa, y la omisión de ciertos puntos no significa necesariamente que sea satisfactorio el estado de los conocimientos en lo que a ellos respecta. La lista contiene un grupo de temas con prelación, que son los marcados con asteriscos. Al elegir esas prioridades el Grupo de Trabajo tuvo presente la necesidad de aprovechar lo mejor posible las fuentes de investigación de que se dispone, que no son muchas en el conjunto de las ciencias sociales y que además se encuentran en América Latina muy por debajo de los requisitos.

52. El Grupo escuchó una declaración del profesor Gino Germani, representante de la Junta de Gobierno del Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales de Río de Janeiro y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Santiago de Chile, dos centros regionales establecidos por los países de América Latina con el patrocinio de la UNESCO. El profesor Germani explicó los pro-

gramas de trabajo de ambos centros e insistió en la necesidad de obtener recursos financieros adicionales para ampliar sus actividades. El Grupo recomendó que dichos centros —y especialmente el Centro Regional de Investigación en Río de Janeiro— amplíen sus medios de intercambio de información a fin de asegurar el máximo aprovechamiento de los métodos de investigación existentes y de sus resultados.

53. El Grupo de Trabajo desea llamar especialmente la atención de los gobiernos acerca de la necesidad de desarrollar los “instrumentos de investigación”, sobre todo los datos censales, como un prerequisite esencial para toda programación del desarrollo económico y social.

54. El Grupo reconoció que la posibilidad de ofrecer datos sociales adecuados dependía no sólo de que los gobiernos soliciten datos para la programación y la planificación, sino de que los institutos de investigación independientes y las universidades consigan el personal de investigación que se requiere y de que se apliquen los métodos apropiados, con la ayuda del exterior que se necesite.

55. Por lo tanto, deben adoptarse medidas para intensificar la investigación y la enseñanza de las ciencias sociales en América Latina y asegurar un mayor contacto entre los científicos sociales de los distintos países y el intercambio de experiencias en materia de investigación.

56. Además, el Grupo estimó que los informes de los expertos en relación con los programas de asistencia técnica de los organismos internacionales, brindarán una valiosa fuente de información respecto a los problemas examinados en esta reunión, y manifestó su deseo de que los organismos encuentren la fórmula necesaria para que estos informes se difundan ampliamente entre los científicos sociales, con la reserva debida dado el carácter confidencial que tienen por ser informes para los gobiernos.

V. OBSERVACIONES FINALES

57. Al presentar los resultados de sus tareas a los organismos internacionales y a los gobiernos interesados, el Grupo de Trabajo espera servir a las naciones de América Latina. Son sus pueblos y sus gobiernos los que moldean su destino eligiendo un programa de acción y —debe

insistirse en esto— lo hacen también cuando falta un programa de acción concertado. Todo desarrollo económico y social sostenido requiere amplio apoyo popular.

58. Los resultados del trabajo del Grupo se publicarán con detalle en una fecha posterior. Al presentar este in-

forme resumido, con recomendaciones respecto a medidas de política y necesidades de investigación, el Grupo expresa su convencimiento de que la acción en distintos niveles no tiene que aguardar una valoración del informe completo. Esperamos que los organismos gubernamenta-

les e intergubernamentales, las universidades y las organizaciones no oficiales encuentren desde ahora, en los resultados preliminares que se han obtenido en esta reunión, un estímulo para emprender actividades eficaces y coordinadas.

LISTA DE NECESIDADES DE INVESTIGACION

1. Estudios históricos en el plano nacional del desarrollo político, social y económico de los países latinoamericanos, susceptibles de posterior comparación y síntesis.*
2. Estudio del funcionamiento de los distintos tipos de sistemas políticos (grado de participación de los diferentes grupos, fuentes del poder político, forma en que se adoptan las decisiones, etc.)*
3. Estudios comparativos de las formas de organización (pública y privada) en distintos niveles de desarrollo.
4. ¿Qué modelos de desarrollo social permiten los distintos tipos de sistemas políticos? Estudio sobre el problema de sincronizar el cambio social, espontáneo e inducido, en relación con el desarrollo económico.*
5. ¿Qué formas de gobierno democrático son adecuadas para sociedades en distintos niveles de desarrollo económico y social?*
6. Metodología de la planificación social y de la integración de esa planificación con la económica.*
7. Formas de diferenciación social ("estratificación") en los países de América Latina.
8. Investigaciones estadísticas sobre la distribución del ingreso y estudio de los efectos conseguidos por la política de redistribución adoptada en distintos países de América Latina (impuestos, leyes de salario mínimo, asignaciones familiares, subsidios, etc.)*
9. Estudio del "proletariado intelectual" (orígenes, posibilidades de ocupación, relaciones con el sistema educativo y con la situación económica y social).
10. Estudio de la estructura de los grupos dirigentes latinoamericanos.
11. Estudio de la "intelligentsia" latinoamericana en relación con el desarrollo económico y social (actitudes, oportunidades de liderato, etc.).
12. Estudio sobre el estado de la juventud latinoamericana (de los 16 a los 25 años). Su representación del cambio económico-social y su actitud ante el mismo.
13. Participación de los estudiantes en los movimientos políticos y en los grupos de intereses.
14. Estudio del papel de los sindicatos y de otras agrupaciones voluntarias de carácter socio-económico en el desarrollo social, económico, y político de América Latina.*
15. Estudio sobre la participación de los grupos de bajos ingresos en la vida política, social, económica y cultural de los países.*
16. Papel que desempeñan los denominados "medios de comunicación de masas" (prensa, radio, televisión) en las relaciones entre el gobierno, los intelectuales y "las masas", en lo que respecta a las necesidades de desarrollo.*
17. Estudio del papel de los empresarios en América Latina, y de sus ideologías y actitudes (sociales, políticas y psicológicas).*
18. Relación entre los sistemas de remuneración y el cambio económico y social.
19. Naturaleza de la desocupación encubierta y sus motivos (económicos, educativos, demográficos y de estructura social).
20. Estudio de la movilidad económica y social de las poblaciones latinoamericanas (lo mismo individual que en su conjunto, y su relación con los sistemas educativos).*
21. Estudio de las ventajas comparativas de los dos modos de desarrollar las zonas atrasadas dentro de cada país: por la capitalización de las zonas subdesarrolladas o por la emigración desde las mismas a las ya desarrolladas.
22. Estudio de los aspectos sociales de los distintos tipos de tenencia de tierra así como de la reforma agraria como factores del desarrollo económico.*
23. Relaciones entre la ciudad y el campo (económicas, sociológicas, demográficas y políticas).*
24. Análisis de la densidad de población, de los medios de transporte y de los recursos sociales y económicos en las áreas rurales.
25. Estudios acerca de las maneras de incorporar el sector de subsistencia al mercado económico, con especial interés por los medios capaces de promover en las áreas rurales cambios de actitud respecto del aumento de la productividad agrícola.*
26. Estudios acerca del proceso de elección de las técnicas requeridas y adoptadas tanto en la industria como en la agricultura.
27. Estudio de las ocupaciones surgidas en los últimos veinte años; sus requisitos educativos y de capacitación (allí donde existen) en algunos países latinoamericanos.
28. Estudio de la participación de la mujer en el trabajo y su relación con el crecimiento de la población, con el cambio social y con el desarrollo económico.
29. Estudio de los diversos grupos de ocupación que influyen en el cambio socio-económico en el nivel local (pequeños tenderos, prestamistas, propietarios, conductores de camiones de carga, etc.).
30. Métodos para el cálculo de las necesidades de la mano de obra y de su formación (inventario de recursos y necesidades).*
31. Estudio acerca de las motivaciones del ahorro y de sus formas.
32. Análisis de los valores implícitos y explícitos en los programas y libros de texto de las escuelas primarias y secundarias.
33. Capacitación de administradores, gerentes y empresarios: estudio de los métodos necesarios para proporcionarlos en forma adecuada tanto al sector público como al privado.
34. Estudio sobre la relación entre la población de las escuelas privadas y públicas y la estratificación social.
35. La educación de los adultos en relación con los programas para el desarrollo de la comunidad; estudios de sus relaciones mutuas.
36. Consecuencias educativas de los valores y actitudes dominantes en las comunidades rurales e indígenas.*
37. Papel de la educación formal en la vida económica y política de América Latina.*
38. ¿Cuáles son los procesos de la formación de actitudes en la educación?*
39. Estudios sobre la fertilidad diferencial y de las actitudes y motivaciones relativas a la fertilidad (incluyendo los programas educativos para adultos).*
40. Compilación y difusión sistemática de las diversas investigaciones en vías de realización por toda suerte de organismos

INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

* Indica prioridad.

y que se desconocen por otros investigadores incluso dentro del mismo país.

41. Mayores facilidades por parte de los organismos internacionales dedicados a la asistencia técnica para que, con fines de investigación, puedan ser examinados en su contenido económico y social los informes de los expertos.
42. Difusión de un manual de metodología para investigadores.
43. Papel centralizador del Centro Latinoamericano de Investiga-

ciones en Ciencias Sociales (Río) y de los "Institutos de Investigaciones Socio-económicas" universitarios (incluyendo la publicación de revistas y "extractos" de investigaciones y su difusión, así como la celebración de conferencias regulares entre científicos sociales, etc.).

44. Perfeccionamiento de los datos demográficos y de los censos nacionales, así como de su tabulación, análisis y publicación.
45. Perfeccionamiento en la obtención de los datos sociales básicos y de la capacitación de los investigadores.

Anexo I

LISTA DE PARTICIPANTES

1. EXPERTOS

Director de la Reunión: Daniel Cosío Villegas, Presidente de El Colegio de México, México, D. F., México
Relator de la Reunión y consultor especial: Egbert de Vries, Rector del Instituto de Estudios Sociales, La Haya, Países Bajos
Relatores del informe completo: Benjamín Higgins, Presidente del Departamento de Economía de la Universidad de Tejas, Austin Tejas, Estados Unidos de América
José Medina Echavarría, Director interino de la División de Asuntos Sociales de la Comisión Económica para América Latina, Santiago, Chile
H. M. Phillips, Jefe de la División de Ciencias Sociales Aplicadas, Departamento de Asuntos Sociales, UNESCO
James C. Abegglen, Psicólogo Social, Cambridge, Mass., Estados Unidos de América
Jorge Ahumada, Director de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina, Santiago, Chile
Herbert Emmerich, Consultor, Jefe en la División de Administración Pública, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
Florestan Fernandes, Profesor de Sociología, Universidad de São Paulo, Brasil
Gino Germani, Director, Departamento de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Argentina
David Glass, Profesor de Sociología de la Escuela de Economía de Londres, Reino Unido
Hélio Jaguaribe, Profesor del Instituto de Altos Estudios Brasileños, Ministerio de Educación, Brasil
Jacques Lambert, Director del Instituto de Derecho Comparado y Profesor de la Facultad de Derecho de Lyon, Francia
Wilbert E. Moore, Profesor de Sociología, Universidad de Princeton, Estados Unidos de América
Felipe Pazos, Consultor Económico, Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico
Jeanne Sylvain, Asesora Regional en Asuntos Sociales, Oficina de México de la Comisión Económica para América Latina, México
Rev. Rober Vekemans, Experto designado por la Organización de Estados Americanos (OEA)
Oscar Vera, Director Adjunto del Centro Regional de la

UNESCO para el Hemisferio Occidental, La Habana, Cuba

2. REPRESENTANTES DE LAS ORGANIZACIONES PATROCINADORAS

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO),
H. M. Phillips
Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas,
Marshall Wolfe
Comisión Económica para América Latina (CEPAL),
Alfonso Santa Cruz;
Cristóbal Lara Beautell;
Joseph Moscarella

3. REPRESENTANTES DE ORGANISMOS ESPECIALIZADOS

Organización Internacional del Trabajo (OIT),
L. Costa;
M. Rodríguez
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO),
Ricardo Téllez
Organización Mundial de la Salud (OMS),
Jorge Castillo

4. REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES INTERGUBERN.

Organización de Estados Americanos (OEA),
Remy Bastien
Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA),
Javier Márquez

5. OBSERVADORES ESPECIALES

Frank Bonilla, American University Field Staff, Río de Janeiro, Brasil
Kalman H. Silvert, American University Field Staff, Buenos Aires, Argentina

6. OBSERVADORES MEXICANOS INVITADOS ESPECIALMENTE

Pablo González Casanova, Director de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México
Víctor L. Urquidí, Miembro del Colegio Nacional

Anexo II

TEMARIO Y LISTA DE DOCUMENTOS

I. LA SITUACIÓN DE AMÉRICA LATINA

A. La situación económica

Documentos:

El desarrollo económico y los problemas del cambio social en América Latina (ST/ECLA/CONF. 6/L.A-1) (Parte II) por Jorge Ahumada, de la Comisión Económica para América Latina

Condiciones necesarias para un rápido desarrollo económico en América Latina. La opinión de un economista (UNESCO/SS/SAED:LA/B-2b) (Parte II) por Benjamín Higgins, Presidente, Departamento de Economía, Universidad de Tejas, Austin, Tejas, Estados Unidos

B. La situación social

Documentos:

Crecimiento y estructura de la población: estudio socio-demográfico (UNESCO/SS/SAED:LA/A-2) por David Glass, Profesor de Sociología, London School of Economics, con la colaboración de Carmen Miró, Directora del Centro Regional de Enseñanza e Investigaciones Demográficas en América Latina, Santiago de Chile

Síntesis de la tipología socio-económica de los países latino-americanos (UNESCO/SS/SAED:LA/A-3) por el Rev. Roger Vekemans, de la Organización de Estados Americanos

Padrão e ritmo de desenvolvimento na América Latina (ST/ECLA/CONF.6/L.B-5) por Florestan Fernandes, Profesor de Sociología, Universidad de São Paulo, Brasil

Las relaciones entre las instituciones sociales y las económicas. Un modelo teórico para América Latina (ST/ECLA/CONF.6/L.C-1) por José Medina Echavarría, de la Comisión Económica para América Latina

Estrategia para estimular la movilidad social (ST/ECLA/CONF.6/L.B-4) por Gino Germani, Director, Departamento de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Argentina

C. La situación política, educativa y administrativa

Documentos:

El crecimiento económico programado y la organización política (ST/ECLA/CONF.6/L.C-2a) por Daniel Cosío Villegas, Presidente de El Colegio de México (Director del Grupo de Trabajo)

El desarrollo económico programado y la organización política (Ensayo de determinación de las posibles causas de conflicto) (ST/ECLA/CONF.6/L.C-2b y Add.1) por Hélio Jaguaribe, Profesor del Instituto de Altos Estudios Brasileños, Ministerio de Educación, Brasil

La situación educativa en América Latina (UNESCO/SS/SAED:LA/C-3b) por Oscar Vera, Director Adjunto del Centro Regional de la UNESCO para el Hemisferio Occidental, La Habana, Cuba, y Coordinador del Proyecto de Extensión de la Educación Primaria en América Latina

Escollos administrativos en el desarrollo económico (ST/ECLA/CONF.6/L.C-4) por Herbert Emmerich, Consultor Jefe en la División de Administración Pública, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

D. Integración de puntos de vista

II. EL PROCESO DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

A. El punto de vista económico

Documentos:

El desarrollo económico y los problemas del cambio social en América Latina (ST/ECLA/CONF.6/L.A-1) (Parte III) por Jorge Ahumada, de la Comisión Económica para América Latina

Requisitos para un desarrollo económico y social acelerado: el punto de vista de un economista (ST/ECLA/CONF.6/L.B-2a) por Felipe Pazos, Consultor Económico, Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico

Condiciones necesarias para un rápido desarrollo económico en América Latina: la opinión de un economista (UNESCO/SS/SAED:LA/L.B-2b) (Parte I) por Benjamín Higgins, Presidente, Departamento de Economía, Universidad de Tejas, Austin, Tejas, Estados Unidos

B. El punto de vista sociológico

Documentos:

Condiciones necesarias para un rápido desarrollo económico y social en América Latina (UNESCO/SS/SAED:LA/B-1) por Jacques Lambert, Director, Instituto de Derecho Comparado y Profesor de la Facultad de Derecho de Lyon, Francia

Medidas para estimular el rendimiento y el sentido de la responsabilidad (UNESCO/SS/SAED:LA/B-3) por Wilbert E. Moore, Profesor de Sociología, Universidad de Princeton, Estados Unidos

Relaciones entre la programación económica y la social en América Latina, especialmente en lo referente a: investigación científica, tecnológica y estructura social, necesidades de mano de obra, recursos y su utilización, valores y conflictos, importancia de la innovación y de la imitación; educación y sus requisitos generales (UNESCO/SS/SAED:LA/C-3a) por James C. Abegglen, Psicólogo Social, Cambridge, Mass., Estados Unidos

C. El punto de vista de las ciencias política y administrativa

Documentos:

Las relaciones entre las instituciones sociales y las económicas. Un modelo teórico para América Latina (ST/ECLA/CONF.6/L.C-1) por José Medina Echavarría, de la Comisión Económica para América Latina

El crecimiento económico programado y la organización política (ST/ECLA/CONF.6/L.C-2a) por Daniel Cosío Villegas, Presidente de El Colegio de México (Director del Grupo de Trabajo)

El desarrollo económico programado y la organización política (Ensayo de determinación de las posibles causas de conflicto) (ST/ECLA/CONF.6/L.C-2b y Add.1) por Hélio Jaguaribe, Profesor del Instituto de Altos Estudios Brasileños, Ministerio de Educación, Brasil

D. Integración de puntos de vista

III. MEDIDAS PARA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

A. Las recomendaciones del economista

Presentación especial del señor Jorge Ahumada

- B. *Las recomendaciones del sociólogo*
Presentación especial del señor José Medina Echavarría
- C. *Las recomendaciones del teórico político*
Presentación especial del señor Hélio Jaguaribe
- D. *Necesidades en el campo de la investigación*
Presentación especial del señor H. M. Phillips
- E. *Integración de programas: medidas de política e investigación*
Presentación especial del señor Egbert de Vries

Documentos de referencia e informativos

Report of Planning Meeting held from 8 to 10 December 1959 at UNESCO Headquarters, Paris (UNESCO/SS/SAED: México/1)

[Dirección de Asuntos Sociales, Naciones Unidas] Planning for balanced social and economic development in Poland

Las clases medias en Centromérica: características que presentan en la actualidad y requisitos para su desarrollo (E/CN.12/CCE/176/Rev.2)

AGENTES DE VENTAS DE LAS PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ALEMANIA:

R. Eisenschmidt, Kaiserstrasse 49, Frankfurt/Main.
Elwert & Meurer. Hauptstrasse, 101, Berlín-Schöneberg.
Alex. Horn. Spiegelgasse 9, Wiesbaden.
W. E. Saarbach, Gertrudestrasse 30, Coloniai.

ARGENTINA:

Editorial Sudamericana, S. A., Alsina 500, Buenos Aires.

AUSTRALIA:

Melbourne University Press. 369-371 Lonsdale St. Melbourne. C. I.

AUSTRIA:

B. Wüllerstorff, Markus Sittikusstrasse 10, Salzburgo.
Gerold & Co., Graben 31, Viena 1.

BELGICA:

Agence et Messageries de la Presse, S. A., 14-22 rue du Persil, Bruselas.
W. H. Smith & Son, 7-75 boulevard Adolphe-Max, Bruselas.

BIRMANIA:

U. E. Thant, Secretary to the Ministry of Information, Government of the Union of Burma, Rangoon.

BOLIVIA:

Librería Selecciones, Casilla 972, La Paz.

BRASIL:

Livraria Agir, Rua México 98-B. Caixa Postal 3291, Río de Janeiro. También en São Paulo y Belo Horizonte.

CANADA:

The Queen's Printer, Ottawa, Ontario.

CEILAN:

Lake House Bookshop, The Associated Newspapers of Ceylon, Ltd., P. O. Box 244, Colombo.

COLOMBIA:

Librería América, Calle 56 No 49-58. Medellín.
Librería Nacional Ltda., 20 de Julio. S. Juan Jesús, Barranquilla.
Librería Buchholz. Av. Jiménez de Quezada 8-40, Bogotá.

COREA:

Mr. Chin-Sook Chung, President, Eul-Yoo, Publishing C. Ltd. 5, 2-ka. Chongou. Seúl, Corea.

COSTA RICA:

Imprenta y Librería Trejos, S. A., Apartado 1313, San José.

CUBA:

La Casa Belga, O'Reilly 455, Habana.

CHECOESLOVAQUIA:

Ceskoslovensky Spisovatel. Narodni Trida 9, Praga 1.

CHILE:

Librería Ivens, Casilla 205, Santiago.
Editorial del Pacífico, Ahumada 57, Casilla 3126, Santiago.

CHINA:

The World Book Co. Ltd., 99 Chung King Road, 1st Section, Taipeh, Taiwan.
The Commercial Press Ltd., 211 Honan Rd., Shanghai.

DINAMARCA:

Einar Munksgaard, Ltd., Norregade 6, Copenhagen.

ECUADOR:

Librería Científica, Quito y Guayaquil.

EL SALVADOR:

Manuel-Navas y Cia., 1ª Avenida Sur 37, San Salvador.

ESPAÑA:

Librería Mundi-Prensa, Castelló 37, Madrid.
Librería Bosch, Ronda de la Universidad, 11, Barcelona.

ESTADOS UNIDOS

DE AMERICA:

International Documents Service, Columbia University Press., 2960 Broadway, Nueva York 27, N. Y.

ETIOPIA:

George P. Giannopoulos, International Press Agency, P. O. Box 120, Addis Abeba.

FILIPINAS:

Alemar's Book Store, 769 Rizal Avenue, Manila.

FINLANDIA:

Akateeminen Kirjakauppa, 2 Keskuskatu, Helsinki.

FRANCIA:

Editions A. Pedone, 13 rue Soufflot, París (V).

GHANA:

Universitu Bookshop, Universitu College of Ghana, P. O. Box Legon.

GRECIA:

Kauffman Bookshop, 28 Stadion Street, Atenas.

GUATEMALA:

Sociedad Económica Financiera, Edificio Briz, Dep. 502. 6ª Av. 14-33, Zona 1. Guatemala, Guatemala.

HAITI:

Librairie "A la Caravelle", Boite Postale 111-B, Port-au-Prince.

HONDURAS:

Librería Panamericana, Calle de la Fuente, Tegucigalpa.

HONG KONG:

The Swindon Book Co., 25 Nathan Road, Kowloon.

INDIA:

Orient Longmans, Calcuta, Bombay, Madrás, Nueva Delhi y Haiderabad.
Oxford Book & Stationery Co., Nueva Delhi y Calcuta.
P. Varadachary & Co., Madrás.

INDONESIA:

Pembangunam, Ltd., Gunung Sahari 84, Yakarta.

IRAN:

"Guity", 482 Avenue Ferdowsi, Teherán.

IRAQ:

Mackenzie's Bookshop, Bagdad.

IRLANDA:

Stationery Office. Dublin.

ISLANDIA:

Bokaverzlum Sigfusar Eymundssonar H. F., Austurstreaeti 18, Reykjavik.

ISRAEL:

Blumstein's Bookstores Ltd., 35 Albenby Road, Tel-Aviv.

ITALIA:

Librería Commissionaria Sansoni, Via Gina Capponi 26, Florencia.

JAPON:

Maruzen Company, Ltd., 6 Tori-Nichome, Nihonbashi, Tokio.

JORDANIA:

Joseph & Bahous & Co. Dar-ül-Kutub P. O. Box 66. Amman, Jordan (Hashemite Kingdom).

LIBANO:

Khayat's College Book Cooperative 32-34 Rue Blöss, Beirut.

LIBERIA:

J. Momolu Kamara, Monrovia.

LUXEMBURGO:

Librairie J. Schummer, Luxemburgo.

MARRUECOS:

Bureau d'études et de participations industrielles 8, rue Michaux-Bellaire, Rabat.

MEXICO:

Editorial Hermes, S. A., Ignacio Mariscal 41, México, D. F.

NORUEGA:

Johan Grundt Tanum Forlag. Kr. Augustgt, 7A, Oslo.

NUEVA ZELANDIA:

United Nations, Association of New Zealand, C.P.O. 1011, Wellington.

PAISES BAJOS

N. V. Martinus Nijhoff, Lange Voorhout 9's-Gravenhage.

PAKISTAN:

Thomas & Thomas, Karachi 3. Publishers United, Lahore. Pakistan Cooperative Book Society, Dacca (Pakistán Oriental), y en Chittagong.

PANAMA:

José Menéndez. Apartado 2052. Av. 8 A Sur 21-58. Panamá.

PARAGUAY:

Agencia de Librerías de Salvador Nizza, Calle Pte. Franco. N. 39-43. Asunción.

PERU:

Librería Internacional del Perú, S. A., Lima.

PORTUGAL:

Livraria Rodrigues, 186 Rua Aurea, Lisboa.

REINO UNIDO:

H. M. Stationery Office, P. O. Box 569. Londres, S. E. 1 (v H.M.S.O. Shops).

REPUBLICA ARABE UNIDA:

Librairie La Renaissance d'Egypte, 9 Sharia Adly Pasha, El Cairo.

REPUBLICA DOMINICANA:

Librería Dominicana, Mercedes 49, Ciudad Trujillo.

SINGAPUR:

The City Book Store, Ltd., Winchester House, Collyper Quay.

SUECIA:

C. E. Fritze's Kungl. Hovbokhandel A-B. Fredsgatan 2. Estocolmo.

SUIZA:

Librairie Payot, S. A., Lausana, Ginebra. Hans Raunhardt, Kirchgasse 17 Zurich 1.

TAILANDIA:

Pramuan Mit. Ltd. 55 Chakrawat Road, Wat Tuk, Bangkok.

TURQUIA:

Librairie Hachette. 469 Istiklal Caddesi, Beyoglu, Estambul.

UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS:

Mezhdunarodnaya Kn'yiga. Smolenskaya Ploshchad, Moscú.

UNION SUDAFRICANA:

Van Scaik's Bookstore (Pty), Ltd. Box 724, Pretoria.

URUGUAY:

Representación de Editoriales. Prof. H. D'Elia. Plaza Cagancha 1342-1er. piso, Montevideo.

VENEZUELA:

Librería del Este, Av. Miranda Núm. 52, Edif. Galipán, Caracas.

VIETNAM:

Librairie Papeterie Xuan Thu, 195 rue Tu Do, B. P. 283, Saigón.

YUGOESLAVIA:

Drzavno Preduzece, Jugoslovenska. Knjiga. Terazije 27/11, Belgrado. Cankarjeva Zalazba, Ljubljana, Eslovenia. "Prasvjeta", Izdavacka Knjizara No 5. Trg. Bratsva i Ledintsva, Zagreb.

Los países en que no se han designado todavía agentes de ventas pueden dirigirse a:
Sales Section, European Office of the United Nations, Palais des Nations, Ginebra, Suiza
Sales and Circulation Section, United Nations, Nueva York, E. U. A.

PUBLICACIONES RECIENTES DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA

Estudios anuales

Estudio económico de América Latina 1958 (E/CN.12/498/Rev.1) No. de venta: 59.II.G.1., XII + 168 pp., Dls. 2.00

Industria

Los recursos hidráulicos de América Latina. I. Chile (E/CN.12/501) No. de venta: 60. II. G. 4, XVI + 192 pp., Dls. 2.50

Comercio

El mercado común latinoamericano (E/CN.12/531) No. de venta: 59.II.G.4, XII + 128 pp., Dls. 1.25

Desarrollo económico

Análisis y proyecciones del desarrollo económico

- * V. *El desarrollo económico de la Argentina* (E/CN.12/429/Rev.1) No. de venta: 59.II.G.3, Vol. I, XVI + 128 pp., Dls. 1.50; Vol. II, XVI + 260 pp., Dls. 3.00; Vol. III, XII + 182 pp., Dls. 2.50
- VI. *El desarrollo industrial del Perú* (E/CN.12/493) No. de venta: 59.II.G.2, XI + 336 pp., Dls. 4.00
- * VII. *El desarrollo económico de Panamá* (E/CN.12/494/Rev.1) No. de venta: 59.II.G.3, XII + 203 pp., Dls. 2.50
- * VIII. *El desarrollo económico de El Salvador* (E/CN.12/495) No. de venta: 60.II.G.2, XII + 176 pp., Dls. 2.00

Agricultura

El Café en América Latina. Problemas y perspectivas. I. Colombia y El Salvador (E/CN.12/490) No. de venta: 58.II.G.4, XII + 156 pp., Dls. 1.75

El Café en América Latina. II. Brasil. Estado de São Paulo. (1) (E/CN.12/545) No. de venta: 60.II.G.6, 132 + 16 pp., Dls. 2.00;
(2) (E/CN.12/545/Add.1) VIII + 112 pp., Dls. 2.00

Estudios sobre Centroamérica

- * *Compendio estadístico centroamericano, 1959* (en prensa)

Informe del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (Séptimo período de sesiones) No. de venta: 60.II.G.7, 56 pp., Dls. 1.00

Boletín Económico de América Latina, publicación semestral.

- * Sólo en español

La Comisión Económica para África ha publicado recientemente el

ECONOMIC SURVEY OF AFRICA SINCE 1950

Amplio estudio de los acontecimientos y tendencias económicas en los países africanos durante los últimos diez años, que contiene un análisis de sus principales causas y efectos sobre las economías de aquella región. Títulos de los capítulos: *Aspectos estructurales; Tendencias del crecimiento; Desarrollo del comercio exterior, y Formación de capital* (comprendido un análisis de los planes de fomento y del financiamiento de las inversiones). El estudio se ilustra con 279 cuadros estadísticos y 2 mapas.

Publicación de las Naciones Unidas. No. de venta: 59.II.K.1, 248 pp., Dls. 3.00; 21 chelines; 13.00 francos suizos (o su equivalente).

Sólo en inglés (Próxima publicación en francés.)