NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

GENERAL

E/CN.12/563
15 de marzo de 1961

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Noveno período de sesiones
Caracas, mayo de 1961

INFLACION Y CRECIMIENTO: RESUMEN DE LA EXPERIENCIA EN AMERICA LATINA

CONTENIDO

		Página
Introducción		1
I.	Conceptos preliminares	3
	1. Definición de "inflación"	3
	2. Fallas en el proceso de crecimiento	4
	3. Factores monetarios y reales	7
	4. Finalidades de la política económica	8
	5. Las desventajas de la inflación	9
	6. El supuesto conflicto entre crecimiento y estabilidad.	10
II.	El proceso de la inflación en América Latina: consideraciones teóricas	13
	1. Las condiciones de equilibrio dinámico	13
	2. Los mecanismos del proceso inflacionario	16
III.	Relación histórica entre el desarrollo económico y la inflación de 1929 a 1959	23
	1. La situación en 1929	23
	2. Consecuencias de la depresión: aparecen los conflictos de política	27
	3. Los problemas comunes de los años de guerra	38
	4. El período inmediato de postguerra: reaparición de las elecciones de política	42
	5. La situación a comienzos de los años cincuenta	46
	6. Estancamiento de las exportaciones en los años cincuenta: el agudo dilema de política	51
	7. Resumen de las tendencias externas e internas de los principales indicadores económicos. 1929-59	59
IV.	Importancia de la política, 1929-59	69
	1. Deficiencias de los instrumentos disponibles	69
	2. El papel de los intereses políticos	71
	3. El cambio de orientación en la postguerra	72
	4. Defectos de coordinación	81
	5. La limitación de ejemplos de otros países	82
	6. Evaluación general	83

INTRODUCCION

De conformidad con las resoluciones 81 (VII) y 148 (VIII) de la CEPAL, la Secretaría está preparando un estudio sobre la inflación en América Latina en relación con el crecimiento económico.

La inflación es un asunto muy controvertible. En primer lugar, es complejo y reviste múltiples facetas - las fluctuaciones de los precios se asocian en diversa forma con las variaciones en los salarios, tipos de cambio, el producto de varios sectores, la inversión, el comercio exterior, la oferta monetaria, etc. En este cúmulo de correlaciones cruzadas, es fácil interpretar cualquiera de ellas como una explicación completa; ese criterio simplista es común. Incluso en el nivel profesional hay marcadas diferencias de opinión.

En segundo lugar, la inflación dista mucho de ser un asunto puramente académico. Afecta la vida diaria de todos los habitantes del país que la padecen. La determinación de la causa de la inflación está inseparablemente relacionada con la cuestión de saber cómo remediarla; y si las políticas de estabilización adoptadas en muchos países se discuten con tanto acaloramiento, ello se debe a que plantean problemas políticos y sociales de gran transcendencia.

Cuando un asunto es a la vez complicado y de carácter político, los debates sobre cuestiones de principio tienden a ser estridentes y algo infructuosos. Los partidarios de diferentes criterios pierden de vista los antecedentes históricos y la experiencia de otros países. Por eso, puede ser útil enfocar el problema en conjunto y buscar primero los antecedentes de las dificultades actuales en los datos estadísticos, tal cual existen, de lo que ha sucedido en varios países latinoamericanos en las dos o tres últimas décadas. En el estudio se intenta valorar algunas de las principales fuerzas que intervienen, examinar su interacción y hacer un examen crítico de la política seguida por las autoridades competentes. Con ello se habrá sentado la base de los principios que han de orientar la política.

El estudio completo versa sobre las características principales de la estructura económica de la región, las tendencias internas y externas a partir

/de 1929

de 1929 y la experiencia en distintos campos de política; también incluye análisis más detallados de cuatro países latinoamericanos. El estudio completo se publicará en el curso del presente año. Mientras tanto se resumen algunos resultados preliminares, en beneficio de las delegaciones asistentes al noveno período de sesiones de la Comisión.

/I. CONCEPTOS

I. CONCEPTOS PRELIMINARES

1. Definición de "inflación"

Los confusos debates sobre el tema se deben, en parte, a que no existe una definición generalmente aceptada de la palabra "inflación". En el lenguaje corriente, "inflación" significa un rápido aumento del nivel general de precios. Se usa, sin embargo, en otros sentidos muy diferentes. Por ejemplo, se dice a veces que hay "inflación" cuando la demanda tiende a ser superior a la oferta, aun cuando los precios no experimenten alza, por ejemplo, por efecto de las medidas de control. Algunas personas utilizan también la palabra "inflación" para indicar un aumento en la cantidad circulante, incluso simplemente la emisión de circulante, y esto puede igualmente no guardar una estrecha relación con el aumento de precios.

Cada una de estas últimas acepciones expresa una opinión acerca de la causa aproximada del alza de precios y, por lo tanto, será más objetivo, así como más sencillo, atenerse al uso corriente de que la "inflación" significa un aumento rápido y general de los precios, cualquiera que sea la razón que se invoque. No obstante, como ese empleo del término es algo impreciso, el alza de precios solo se calificará de "inflación", para los fines del presente estudio, si continua por algunos años a un ritmo importante.

Ahora bien, ¿qué significa un ritmo importante? La respuesta reflejará la experiencia nacional. Para los que han vivido en países aquejados por una inflación violenta, un promedio de aumento de los precios de 10 por ciento anual durante algunos años equivaldrá casi a la estabilidad. En cambio, en un país donde por años los precios han variado muy poco, un aumento de 2 ó 3 por ciento anual puede parecer muy inflacionario. Debido en parte a este criterio inevitablemente subjetivo, no se intentará en el presente estudio precisar qué determinado aumento porcentual de los precios está en el límite entre la estabilidad relativa y la inflación. En todo caso, la característica esencial de la inflación no es tanto el aumento cuantitativo de los precios como su carácter crónico y recurrente.

/2. Fallas en

2. Fallas en el proceso de crecimiento

Las reiteradas alzas de precios en varios países latinoamericanos reflejan desajustes económicos y financieros. Para comprender la índole probable de esos desajustes, examinaremos brevemente los principales problemas económicos de una economía latinoamericana y la naturaleza del proceso de crecimiento.

Típicamente, las principales deficiencias son: los bajos ingresos por habitante; la muy desigual distribución del ingreso entre diferentes regiones y distintas clases sociales; la dependencia del nivel de actividad de unos pocos artículos de exportación; y la necesidad de importar muchos artículos, incluso casi todas las formas de equipo. Hay tres razones que explican por qué el peligro de esos problemas se ha acentuado en los últimos años. Primero, el aumento, ya rápido, de la población se está acelerando en casi todos los países. Segundo, los pueblos de América Latina se dan cada vez más cuenta del contraste entre la situación en sus países y en el extranjero y de los contrastes dentro de cada país. y se resisten más y más a tener que vivir en la miseria o casi al borde de ésta. Tercero, los mercados de las principales exportaciones de América Latina dan muestras no sólo de su inestabilidad habitual, sino también de una oferta excesiva, a pesar de la prosperidad general de los países industriales; aun en los años de "auge", los mercados de productos primarios distan mucho de reflejar esa bonanza.

El curso general del desarrollo que necesita la región es evidente: conviene diversificar las economías a fin de que puedan continuar creciendo, independientemente de las tendencias o fluctuaciones en los mercados mundiales de productos básicos. Pero si bien esto es evidente dista mucho de ser sencillo. El factor tiempo es de importancia crucial y la rápida industrialización somete a una gran tensión no sólo a la economía sino también a la estructura social y el sistema administrativo. El sistema socioeconómico y la burocracia de muchos países tienen defectos que esas presiones dejan en descubierto, y bien puede suceder que el proceso de ajuste no se lleve a cabo con éxito.

/Ese fracaso

Ese fracaso puede revestir varias formas. Existe la posibilidad de que no se avance en la diversificación, de modo que el crecimiento siga dependiendo en forma muy marcada del comportamiento de exportaciones tradicionales. Si el ritmo de éstas es lento, la consecuencia será el estancamiento económico, en el sentido de ingresos constantes o decrecientes por habitante, acompañados del desempleo creciente y quizá la inestabilidad política. Mientras las exportaciones aumenten rápidamente no se apreciarán las consecuencias de la incapacidad para diversificar la economía. En esas circunstancias, es en realidad tentador prescindir de la necesidad de una reforma económica. Pero el auge de productos básicos, por muy vigoroso que parezca, no dura indefinidamente. Cuando cesa la amenaza de estancamiento se concreta, quizá en forma más peligrosa si se importa todavía una gran porporción de suministros.

El proceso de crecimiento, aunque sea rápido y vaya acompañado de la industrialización, no se puede considerar satisfactorio si se efectúa sin un mejoramiento definido de la condición de los sectores más pobres de la colectividad. A veces, la carga de la transformación económica se ha hecho recaer sobre ellos suprimiendo los aumentos de sus ingresos efectivos o incluso induciendo su disminución. Por esos medios puede ser posible liberar recursos para la inversión y mantener los precios constantes, aun a pesar de cualquier tipo de escasez, que es inevitable en el curso del crecimiento. Pero el alivio se logra únicamente a expensas de distorsiones aún peores en la estructura del ingreso. Tarde o temprano cunde la oposición política, de modo que esa ruta no puede seguirse indefinidamente. Además, la creciente desigualdad en la distribución del ingreso inhibe la aparición de industrias de producción en masa, etapa esencial en el proceso de crecimiento.

Y nuevamente, al crecer la demanda, ésta puede sobrepasar el aumento de la producción en algunos, o todos, los sectores de la economía. La estructura de la inversión puede no ser correcta o el progreso técnico posiblemente sea desigual o la administración en algunas industrias puede ser poco esclarecida. (Esas posibilidades no se excluyen mutuamente.) La agricultura es un ejemplo evidente, en una región donde la herencia más que el juego de las fuerzas económicas suelen determinar el tamaño

de la unidad productiva y la identidad de la persona a cargo. Una posibilidad consistiría en atenuar la escasez resultante aumentando las importaciones. Pero la oferta normal de divisas, es decir los ingresos de exportaciones y los de capital a largo plazo, quizá no aumenten con la rapidez necesaria. En tal caso, habrá que recurrir a métodos especiales de financiamiento: reducción de las reservas de divisas y acumulación de deudas a corto plazo. Es evidente que no se puede recurrir a esos medios indefinidamente, y su empleo persistente es indicio de que el reajuste de la economía no se está realizando de manera satisfactoria.

La inflación es otro indicio. Su causa puede ser la política fiscal o monetaria, que eleva la demanda con demasiada rapidez. O puede radicar en aumentos de salarios más grandes que los que puede soportar la economía. O quizá el problema no sea tanto de demanda general excesiva o elevación general de los costos como de determinados estrangulamientos en la oferta. Tal vez la escasez de algunos artículos, como alimentos, no pueda subsanarse con importaciones, debido a dificultades de transporte y comercialización o por la falta de divisas. Alternativamente, o simultáneamente, la presión de la demanda de importaciones puede, si no se satisface con una producción suficientemente rápida de sucedáneos locales, conducir a la devaluación, que también eleva el nivel de los costos. Esas presiones ascendentes pueden surgir en el curso de la industrialización, o alternativamente pueden asociarse con el estancamiento económico y la imposibilidad de desarrollar sectores vitales de la economía.

El proceso de crecimiento podría, por lo menos en principio, realizarse sin esos inconvenientes. La producción podría crecer con suficiente rapidez en todos los sectores, de modo que, a pesar del aumento de la población, el promedio de ingresos se elevara sin causar deterioro en la distribución del ingreso o sin provocar un crónico déficit de pagos o la inflación. Se podría decir que se trata de un proceso de equilibrio dinámico. La inflación se considera en el mejor de los casos como uno de los posibles fracasos.

/3. Factores

3. Factores monetarios y reales

La inflación va casi siempre acompañada de algún aumento en la oferta de dinero, de modo que siempre se puede considerar que éste es causa de aquélla. Por lo tanto, es fácil pensar que la inflación se debe a la deficiente política monetaria y que no es necesario indagar más a fondo. Esta sencilla deducción en cadena tiene tanta más atracción cuanto que excluye la necesidad de proceder a un análisis de la tendencias económicas.

Pero conviene investigar más a fondo. Y tendremos que preguntarnos, al examinar una situación determinada: ¿Por qué aumentó el circulante? ¿Es que había un déficit presupuestario? ¿Amplió el Banco Central sus préstamos a los banco comerciales? Esas preguntas sugieren otras: ¿Qué influencias motivaban el rezago de los ingresos fiscales o el alza de los gastos públicos? ¿Qué fuerzas en el sector privado elevaban los costos y hacían aumentar la demanda de crédito bancario? Si examinamos la experiencia de América Latina, observaremos que algunas preguntas surgen continuamente: ¿Por qué se ejerce tanta presión sobre los gobiernos para aumentar los servicios sociales e iniciar proyectos de obras públicas? ¿Por qué la restricción del crédito ha amenazado tan a menudo con provocar el desempleo en gran escala?

Para dar respuesta a esas preguntas, habrá que examinar la tasa de crecimiento de la población, las tendencias y variaciones de la oferta de divisas, la fluctuación de los salarios reales, etc. Difícilmente se podrá explicar lo que ha ocurrido en la esfera monetaria sin invocar los factores económicos fundamentales. Las variaciones en el circulante son en general la expresión de fuerzas reales que actúan sobre la economía. A la inversa, lo que sucede en el campo monetario es importante en la medida en que influye - como ciertamente sucede - en lo verdaderamente económico como el nivel y composición de la inversión; el análisis monetario es un útil instrumento del análisis económico, pero no un sustituto. El problema de la inflación no puede, pues, examinarse aisladamente de los problemas económicos centrales.

/4. Finalidades

4. Finalidades de la política económica

Ese enfoque del problema pone en guardia contra la formulación de la cuestión de política en términos erróneos. Preguntar ¿en qué ha de consistir la política de estabilización? supondría que la estabilidad es algo que puede lograrse aisladamente de los principales objetivos económicos. Consecuencia de esa formulación podría ser una política peligrosamente equivocada. Los objetivos fundamentales de la política económica, antes esbozada, pueden expresarse como sigue: fomentar el crecimiento del ingreso nacional lo más rápidamente posible, distribuirlo en forma más equitativa y atenuar sus fluctuaciones a corto plazo. A veces, puede haber conflictos entre esos tres objetivos, pero a la larga no son incompatibles; en efecto, es difícil imaginar cómo podrían las economías crecer rápidamente durante un largo período sin que se reduzcan su desigualdades y su vulnerabilidad.

En último análisis, casi todas las finalidades pueden expresarse en esos términos. En el fondo, los objetivos económicos, tal cual aparecen al político, - por ejemplo, la necesidad de proporcionar empleo suficiente o de mejorar las condiciones de vida - son realmente idénticos, pues sólo si se logran esos fines centrales cabe esperar que se podrá eliminar el desempleo y la pobreza.

Hay otros objetivos importantes, pero si se examinan con detenimiento se verá que no son en realidad fines en sí mismos, sino más bien medios para lograr uno o más de los objetivos ya mencionados. Por ejemplo, se aspira a la diversificación de la economía, a través de la industrialización, no tanto como un objetivo en sí mismo, sino porque parece ser la única manera de desarrollar la economía hasta una etapa desde la cual podrá continuar creciendo sin temor a una tendencia crónica al déficit en los pagos internacionales; o porque una economía diversificada está en mejores condiciones de soportar fluctuaciones en los mercados de productos básicos; o porque la industrialización echará por tierra rígidas barreras sociales que no pueden destruirse de otro modo.

/5. Las

5. Las desventajas de la inflación

La estabilización de precios está también en la categoría de los medios más que de los fines. La primera razón para evitar un aumento persistente de los precios es que la inflación impide el crecimiento. La incertidumbre acerca de las fluctuaciones de los precios complican enormemente los pronósticos y el planeamiento racionales tanto para el gobierno como para el ciudadano; la inflación desalienta también los ahorros y altera la estructura de las inversiones. En segundo lugar, inhibe la política encaminada a compensar la fluctuación de las exportaciones; y, tercero, se asocia con un cambio en la composición del ingreso, a favor de las utilidades.

Por desgracia, la palabra "inflación" ha adquirido, a través de los largos años de controversia, ciertos significados no objetivos. Ya no se usa simplemente para describir una variación de los indicadores económicos. A la inflación se suelen atribuir varias deficiencias, aunque éstas se deben en realidad a defectos más fundamentales en la estructura socioeconómica. Por ejemplo, aunque el estancamiento económico se ha asociado a la inflación en la mayoría de los años 1950 en Chile, se ha dado también en países con niveles estables de precios, como Cuba y Haití. Del mismo modo, las bajas tasas del ahorro personal, las cuantiosas inversiones en departamentos de lujo o elevados márgenes de utilidades, que son síntomas típicos de una inflación que dura ya una década, pueden registrarse en economías que nunca han tenido un grado serio de inflación.

En todo caso, las fluctuaciones de precios no pueden condenarse todas de buenas a primera. Excepto en las economías más estrictamente reglamentadas, los precios de los diversos artículos ascienden o descienden periódicamente. En último término, la principal justificación del sistema de precios es, en efecto, que permite el necesario desplazamiento de los factores de producción mediante variaciones en los precios. El proceso de crecimiento, cuando se desarrollan industrias de sustitución de las importaciones, implica desplazamientos de esos factores en gran escala. En algunos tipos de economía, esos desplazamientos se consiguen mediante

decretos administrativos o presión política. En los países latinoamericanos, sin embargo, en las condiciones actuales las variaciones en los precios deben desempeñar un papel principal en la transformación de la economía. A causa de la rigidez de diversos precios, que refleja una renuencia general a aceptar la reducción de ingresos, y debido a la inelasticidad de la oferta en la región, por efecto de la inamovilidad de factores, que se examinará más adelante, el funcionamiento del mecanismo de los precios puede provocar más aumentos que declinaciones, elevando el nivel medio de los mismos. En realidad, los aumentos de precios han acompañado a través de los años al proceso de rápida industrialización. Así, por ejemplo, en el Japón los precios se elevaron en más de 80 por ciento durante la década y media de intensivo crecimiento desde 1888-92 a 1903-07, a pesar de que casi se alcanzó la estabilidad en los precios mundiales en esa época.[1/] Pero la inflación no ha seguido normalmente el rápido ritmo que experimentó América Latina en la última década.

Es siempre necesario insistir en los objetivos básicos de la política: una política que evita la inflación, pero no presagia sólidas perspectivas de crecimiento, o de una más equitativa distribución del ingreso o de una reducción de la vulnerabilidad a la fluctuación de las exportaciones, puede difícilmente considerarse satisfactoria. Por otra parte, es un error colocarse en el extremo opuesto y permanecer indiferente ante la inflación. Es más fácil alcanzar los objetivos principales, especialmente el crecimiento económico, si se evita la inflación.

6. El supuesto conflicto entre crecimiento y estabilidad

Planteado el problema en esa forma, se verá que es equívoca la formulación siguiente: ¿Son objetivos incompatibles la estabilidad de precios y el crecimiento? Mucho más equívoca todavía es esta otra: ¿Cuál es preferible?

La disyuntiva entre crecimiento y estabilidad es un error de lógica: Sólo es posible elegir entre diversos objetivos y no entre un objetivo y algo que, si bien contribuye al logro de varias finalidades, es en sí un medio más que un fin. Los daños de la inflación deben juzgarse por

1/ K. Ohkawa y H. Rosovsky "Role of Agriculture in Japanese Economic Development" (Economic Development and Cultural Change, Vol. IX, no. 1).

sus efectos sobre el crecimiento, igualdad y vulnerabilidad; esto puede hacerse mediante el análisis económico. Los encargados de formular la política deben determinar si los efectos totales de determinada política sobre el nivel, distribución y variabilidad del ingreso son mejores que los de otra, teniendo en cuenta la posibilidad, entre otras, de que la inflación puede estar en juego, en un caso pero no en otro, o en forma más aguda en uno que en otro.

A la larga, es aún más evidente la falacia de la antítesis. Sólo mediante el desarrollo económico puede la economía adquirir mayor flexibilidad y vigor, de modo que quede menos propensa a la inflación. Si se aminorara el crecimiento a fin de evitar la inflación, se aplazaría el momento de poder desarrollar la economía con menos tensión y, por ende, con menos peligro de inflación. Un país que trata de lograr la estabilidad a expensas del crecimiento, puede en fin de cuentas no alcanzar ninguno de esos objetivos.

/II. EL PROCESO

II. EL PROCESO DE LA INFLACION EN AMERICA LATINA: CONSIDERACIONES TEORICAS

1. Las condiciones del equilibrio dinámico

No existe un nexo de casualidad sencillo y evidente entre el crecimiento y la inflación, en ninguno de los dos sentidos. Sin embargo, es obvio que tampoco se trata de fenómenos enteramente desconectados. Un país subdesarrollado que intente cambiar y crecer con rapidez hace frente a determinadas tensiones que pueden resultar en la inflación. Que ello suceda o no, depende de los factores siguientes:

a) la rapidez con que se lleve a cabo la transformación de la estructura de la economía;

b) las condiciones favorables o desfavorables del sector externo;

c) la flexibilidad de la economía interna (que depende de la estructura productiva y también de una amplia gama de características institucionales, sociales y culturales);

d) el grado en que la política adoptada por los gobiernos alivie o agrave el proceso de transformación.

a) Supóngase, por ejemplo, que el producto nacional está creciendo en forma acelerada, como podría ser necesario cuando es suficientemente elevada la tasa de crecimiento de la población. Esto implica un rápido crecimiento de la demanda, sobre todo de algunos tipos de bienes y servicios porque, entre otras cosas, el crecimiento irá acompañado de la urbanización. Como ejemplos de bienes de consumo cuya demanda típicamente aumenta con rapidez en una economía en crecimiento cabe mencionar los bienes de consumo duradero, la electricidad de consumo residencial y el transporte de pasajeros.

b) Para las economías poco desarrolladas como las de América Latina, tales incrementos de la demanda pueden plantear problemas. Evidentemente podrá hacerse frente a ellos, si las exportaciones suben con rapidez suficiente. Las tenencias de divisas permitirán entonces importar mayor cantidad de bienes de consumo duradero - para seguir con el ejemplo anterior - y también será posible adquirir en el extranjero el equipo de generación eléctrica y de servicios de transporte. Asimismo, será factible aliviar otros tipos de escasez que aparecen en el proceso inevitablemente disparejo de crecimiento.

/Sin embargo,

Sin embargo, las importaciones tendrán que crecer por lo menos con la misma celeridad que el ingreso para que pueda mantenerse esa libertad de maniobra. Si los mercados de exportación son restringidos, la economía interna tendrá que satisfacer estos tipos de demanda en expansión con sus propios medios. Algunos sectores, como el de las industrias mecánicas, tendrán que crecer en forma particularmente acelerada. El sector agrícola también tendrá que ampliar su producción por la creciente necesidad de alimentos de las poblaciones urbanas. Pero esta influencia no se sentirá solamente en las industrias de productos "finales", sino que también y en forma muy particular en las que producen bienes y servicios intermedios, como acero, energía de diversos tipos, y transporte de cargas.

c) Los que han sido educados en la tradición clásica de la economía podrían esperar que las disminuciones en la venta de productos de exportación indujeran al trabajo y al capital a desplazarse prontamente hacia las industrias secundarias por su propia cuenta, atraídos por los mejores salarios y utilidades que ellas ofrecen. Para qué esto sucediera, tendrían que cumplirse dos condiciones. En primer lugar, los precios deberían actuar como señales que muestren la necesidad de cambios económicos. En segundo lugar, los factores de producción deberían moverse pronta y fácilmente en respuesta a tales señales.

Se cumplirá la primera condición si los elementos monopólicos no son tan acentuados que influyan sobre el nivel de salarios o de utilidades en industrias determinadas, o en las tendencias de los precios. De mayor importancia aún es que los precios sean tales que las utilidades reflejen todo el beneficio que significan los actos de inversión para la economía.

La segunda condición exige que el trabajo sea suficientemente móvil en todo sentido (geográfica, industrial y ocupacionalmente) como para que se traslade en respuesta a los movimientos de los salarios y que el capital también afluya hacia las oportunidades más lucrativas dondequiera que éstas se encuentren. ("Lucrativas" a largo plazo, evidentemente.) Esta movilidad llega al máximo cuando el sector de exportación puede vender sus excedentes en el mercado interno, o cuando sus recursos pueden emplearse en el lugar en que están y sin mucha adaptación para la producción

/de otros

de otros bienes. Además, y quizá de importancia más decisiva, deben aparecer empresarios para aprovechar las posibilidades de lucro y combinar el trabajo y el capital en forma eficaz.

Hay algunos corolarios financieros de esta transformación física. La corriente de ahorros tiene que ser de magnitud suficiente para financiar las necesidades de capital, y tiene que aumentar cuando el alza de los rendimientos indica que es preciso acelerar la sustitución de las importaciones. Este problema es más fácil de resolver en el grado en que hay capital extranjero disponible, y al revés más difícil en la medida en que el capital se destina a la compra de valores extranjeros, dólares u oro.

Aparte de las condiciones físicas y financieras del equilibrio dinámico, existen también condiciones sociales. La finalidad última del desarrollo económico es la solución de los problemas sociales a través de una mejor nutrición, vivienda, etc. Esto supone que tendrá más éxito en la medida que se reduzcan las desigualdades en la distribución del ingreso. En verdad, como las industrias manufactureras requieren grandes mercados, a largo plazo es imprescindible una mayor equidad en esa distribución.

d) El solo enunciado de estas condiciones está indicando que la transformación económica difícilmente ocurrirá en forma automática a causa del juego normal de las fuerzas económicas. Sin embargo, puede lograrse el equilibrio dinámico si la política del gobierno es suficientemente previsora y firme como para que se produzcan las sustituciones necesarias de las importaciones y se ponga atajo al consumo y la inversión no esenciales a través de la política fiscal y monetaria. Esto a su vez supone la existencia de funcionarios públicos eficaces y honrados.

Estas dos últimas condiciones (c y d) están por supuesto relacionadas entre sí. Los obstáculos estructurales que se oponen al crecimiento también influyen en la distribución del poder político y en el marco en que éste se ejerce.

/Por lo

Por lo tanto, la cuestión de si es inevitable la inflación en un proceso de rápido crecimiento se resuelve en tres preguntas subsidiarias: ¿están boyantes los mercados de exportación del país? ¿es flexible su economía interna? y ¿es eficiente la política del gobierno?

Si las exportaciones aumentan con rapidez suficiente, como ocurrió en Venezuela durante muchos años, la economía puede crecer en forma acelerada sin grave riesgo de inflación, aunque sea escasa la movilidad del trabajo y el capital, deficiente la empresa, y le falte al gobierno una adecuada política de desarrollo. En ese caso, sin embargo, la economía crecerá en vez de desarrollarse: no logrará un grado suficiente de sustitución de importaciones como para sobrellevar cómodamente un ulterior debilitamiento de los mercados de exportación. Por otra parte, si las exportaciones están estacionarias, y aún más, si decaen, el ritmo del alza de precios dependerá de factores estructurales y de la política del gobierno. Cuanto más flojas sean las exportaciones y más irreductibles los obstáculos que se oponen al crecimiento, tanto más difícil será que el gobierno evite la inflación y mantenga un crecimiento económico satisfactorio.

2. Los mecanismos del proceso inflacionario

En este breve estudio de condiciones ideales se señalan las diversas maneras en que la inflación puede presentarse y propagarse - se ha usado el plural porque hay, en teoría por lo menos, varios posibles procesos inflacionarios. Siguiendo la exposición, supóngase que en una economía que ha estado creciendo conforme a un proceso de equilibrio dinámico, según se ha definido antes, algo sucede que la desvía de ese rumbo.

Como primera hipótesis, se puede imaginar que el aumento de las exportaciones disminuye o se detiene. De continuar el crecimiento sin disminución, se producirá una aceleración en la tasa de sustitución de importaciones, es decir en la industrialización. Algunas industrias locales deberán ampliarse con bastante rapidez. Las importaciones de equipo de capital y de materiales inasequibles localmente, no disminuirán. Al contrario, aumentarán debido a la necesidad misma de industrialización, de modo que las importaciones de los bienes de consumo se reducirán, probablemente en forma pronunciada.

/Esa necesidad

Esa necesidad de ampliar rápidamente ciertas industrias, ejercerá una influencia directa sobre el nivel de precios, pues el precio de artículos producidos por primera vez en el país será, es casi seguro, más elevado que las importaciones a las que sustituyen, de otro modo se hubieran producido antes en el país
producirán bajo la protección de tarifas o controles de importación; se comercializarán en condiciones de monopolio y se fabricarán comúnmente en cantidades más bien pequeñas por el limitado tamaño de los mercados locales y en todo caso las técnicas empleadas pueden ser relativamente ineficientes.

Pero lo que tiene más importancia para la economía es que la expansión de esas industrias significará un gran aumento en la demanda de ciertos insumos. Por ejemplo, para atraer mano de obra a las nuevas industrias, especialmente obreros calificados, deberán ofrecerse salarios más altos. Esto provoca la escasez de algunas categorías de trabajadores en otros sectores, aumentando así los costos en otras industrias, e influye en el nivel general de salarios. La mayor demanda de electricidad agrava cualquier problema de energía y la creciente necesidad de servicios de fletes complicará aún más el problema del transporte. El acelerado ritmo de urbanización, asociado a ese desarrollo económico, significa que los servicios de transporte de pasajeros, los servicios sociales urbanos y los suministros de alimentos deberán ampliarse con mayor rapidez.

De ese modo, la sustitución de importaciones modifica las funciones del consumo en toda la economía. Requiere de los sectores productivos flexibilidad en su reacción, lo que es difícil lograr en una economía donde los mercados de mano de obra y de capital son imperfectos. Si no se consigue dar el impulso necesario a la producción, aumentarán los precios. Además, en el grado en que la transformación de la economía no es bastante completa, no se aliviará la presión de la demanda de importaciones, y el tipo de cambio se devaluará, lo que también hará aumentar los costos. Al comenzar el alza de los precios, por cualquiera razón que sea, se pondrá en peligro el nivel de vida de diversos sectores de la comunidad, y se harán intentos por aumentar los salarios y otros ingresos, intentos que son más o menos fructíferos según el poder de los sectores interesados. Con el

tiempo, pues, se desalientan los ahorros y el capital se desvía de los tipos de inversiones a largo plazo que se necesitan. Así la inflación cobra nuevo impulso. Además, al elevarse los precios se originan déficit en las cuentas del gobierno debido a la falta de flexibilidad de los impuestos.

Hay otra posibilidad, a saber, que se acelere el crecimiento demográfico por lo que será necesario apresurar también el incremento del ingreso nacional. En esas circunstancias, el ritmo de expansión de las exportaciones, aunque antes satisfactorio, resultará ahora demasiado lento, y se planteará el mismo problema de un "estrangulamiento" de las importaciones.

Hasta ahora se ha supuesto que la presión de la demanda excesiva se ha producido por la imposibilidad de algunos tipos de importaciones de aumentar a un ritmo suficientemente rápido. Pero el fenómeno también puede presentarse si se rezagan otros componentes de la oferta, por razones diferentes. Por ejemplo, la producción agrícola puede dejar de crecer a un ritmo satisfactorio. Esto significará el alza del precio de los productos alimenticios, o a la inversa, mayores importaciones de alimentos, lo que agrava cualquier problema de divisas y estimula de inmediato la presión en favor del aumento de salarios. Si la producción de acero o de petróleo no crece en armonía con la demanda local se dejará sentir la necesidad de una rápida sustitución de las importaciones en otros sectores, aun si las exportaciones están aumentando a un ritmo razonablemente rápido.

La aceleración de la demanda de determinados artículos planteará problemas análogos. Esto podría suceder como consecuencia de variaciones "autonómas" en el ritmo de la urbanización, o en la distribución del ingreso, o en el alcance del crédito a los consumidores o en las preferencias, por ejemplo, a causa del "efecto de la demostración". En cualquiera de esas formas puede presentarse la inflación de los precios, que una vez desatada, tiene aspectos cumulativos.

Además, de los modelos a largo plazo, como los bosquejados hasta ahora en el presente documento, la inflación puede resultar de fluctuaciones

/en las

en las exportaciones, aun si esas fluctuaciones se sitúan en torno a una tendencia al alza. En un corto plazo, no es posible aumentar la capacidad para producir sustitutos de importaciones, de modo que existe el peligro inmediato de devaluación si continúa el crecimiento del ingreso y la demanda de importaciones, mientras disminuyen las exportaciones. Es muy probable que esto ocurra si hay una tendencia inflacionaria crónica y a largo plazo.

Por otra parte, cuando mejora la situación de las exportaciones, el proceso no vuelve necesariamente a su punto de partida. Por ese entonces, habrán subido los precios y aumentado los ingresos internos y considerar la posibilidad de volver al antiguo tipo de cambio será adoptar una actitud poco realista. Los ingresos estarán también en aumento en el sector de las exportaciones, como asimismo los precios de manufacturas importadas - si la recuperación de las exportaciones del país es parte de un auge mundial. De modo que tanto en el receso como en el auge hay una tendencia al alza de los precios, y el ritmo a largo plazo de la inflación depende, en parte, de la violencia y frecuencia de las fluctuaciones a corto plazo en los mercados de productos básicos.

Del mismo modo, un déficit presupuestario podría acentuarse a causa de la disminución de ingresos procedentes de las exportaciones, o en realidad por cualquier otro motivo, como aumentos completamente desmesurados en los gastos del sector público. En ese caso también, la demanda puede aumentar, pues la expansión de la política monetaria hace que las inversiones privadas sobrepasen los ahorros del sector privado. Independientemente de cuál sea la causa, el exceso de demanda total significa precios más elevados. Con esto se desalientan las exportaciones y a la vez se estimulan las importaciones lo que induce a la devaluación y provoca una escasez de divisas para ciertos tipos de importaciones.

Otra posibilidad sería que los aumentos de salarios fueran mayores que los aumentos de productividad. Ello origina de inmediato el alza de los precios, especialmente si la organización de la industria es monópolica También se desnivela el presupuesto y aumentan los costos en las actividades básicas, como la producción de electricidad y transporte. Si ocurre

el alza de esos precios se reforzarían las tendencias inflacionarias y si se mantienen constantes las empresas no dispondrán de financiamiento para inversiones. Como se estimulará el consumo, se plantearán los problemas ya conocidos de escasez de capacidad.

Por lo tanto, si bien el proceso puede empezar de muy diversas maneras, con el tiempo revelará, independientemente de la forma en que se haya iniciado, ciertos síntomas predecibles, incluso una situación precaria en el balance de pagos externos y la escasez de determinadas categorías de artículos.

En países semiindustrializados como el Brasil y Chile se necesitará una teoría de la inflación diferente a la de los países completamente desarrollados. El modelo ha de tomar en cuenta las modalidades cambiantes de la demanda, motivadas por la urbanización, la alta proporción de productos alimenticios en los gastos de los trabajadores, los impedimentos a la movilidad de mano de obra y de capital, la imposibilidad general de vender exportaciones frustradas en el mercado local, la crónica escasez de capacidad, la ausencia de ciertas industrias, sobre todo de las productoras de equipo de capital, la falta de flexibilidad del mecanismo fiscal, etc. Son aspectos que, en general, no tienen igual, y a veces ninguna importancia en el análisis de la inflación en economías desarrolladas.

Asimismo un análisis general teórico de la experiencia latinoamericana debe tener en cuenta factores dinámicos como el crecimiento de la población. Ello obliga al gobierno a tomar la iniciativa para proporcionar capital social y económico y crear oportunidades de empleo si éstas no se presentan. En ese análisis conviene también tomar en consideración las tendencias seculares adversas en los mercados de productos primarios y la elasticidad-ingreso mayor que la unidad de la demanda de importaciones.

El proceso descrito no puede calificarse de inflación del "costo" o inflación de la "demanda", como es costumbre hacerlo en círculos profesionales en Europa Occidental y América del Norte. Intervienen elementos de ambos tipos de inflación, pero asimismo rasgos estructurales y tendencias propios de sociedades menos evolucionadas.

La importancia de diversos aspectos de ese proceso varía de un país a otro, según el ritmo de crecimiento de cada uno, su experiencia en materia de comercio exterior, su extructura económica y social y la

/política oficial.

política oficial. En algunos casos, debido a factores externos e internos que se oponen al crecimiento, es difícil para los gobiernos, preocupados del desarrollo económico, evitar la inflación por lo menos a corto plazo, es decir, hasta que puedan efectuar mejoras estructurales. En otros, es posible que no se saque partido de una situación estructural favorable ni de las posibilidades de expansión del intercambio. Tal vez no se atienda a la necesidad de fomentar sectores básicos o se pierdan mercados de exportación a causa de políticas de inversión pública mal concebidas o de una política desatinada en materia fiscal, monetaria y de salarios. Como ejemplo, cabe citar el caso de la Argentina después de la última guerra.

En el resto del presente estudio se resume la experiencia de América Latina en las tres últimas décadas con especial referencia a esos asuntos. En primer lugar, se describe la situación en 1929, y se mencionan brevemente los obstáculos que se han heredado y que se oponen a la adaptación estructural; en esa misma sección se trata de la disminución de las exportaciones en la depresión, la escasez de tiempos de guerra, el auge de la postguerra y los problemas derivados de intentos por aplicar políticas de desarrollo en los años cincuenta, a pesar de deficiencia recurrentes en los mercados de productos básicos. En la sección IV se analizan algunos de los aspectos de la política seguida con miras a resolver esos problemas.

/III. RELACION

III. RELACION HISTORICA ENTRE EL DESARROLLO ECONOMICO Y LA INFLACION DE 1929 A 1959

1. La situación en 1929 2/

En el siglo XIX, la economía de todos los países de la región se había organizado en gran parte en torno a las industrias de exportación. Cuando sobrevino la primera guerra mundial, las principales características de la estructura económica podían resumirse en la forma siguiente. Gran parte de los ingresos de exportación procedían de las plantaciones, grandes planteles ganaderos o beneficios mineros. Elevada proporción de este ingreso volvía a salir de inmediato; parte se remitía como utilidades de compañías extranjeras o propietarios ausentistas mientras que el alquiler y las utilidades percibidos por los propietarios residentes se gastaban principalmente en importaciones. El resto entraba a la economía local por dos conductos principales, a saber, los impuestos sobre el comercio exterior y las utilidades de exportadores e importadores. Estas entradas mantenían la burocracia pública y la vida comercial de las grandes ciudades, donde se encontraban algunas industrias manufactureras, por ejemplo, elaboradoras de alimentos y vestuario. Gran parte de la población, a menudo de origen indígena o africano, trabajaba en latifundios o pequeñas propiedades, o en éjidos, percibiendo muy poca remuneración, de manera que casi no contaba en el mercado de consumo. Estos habitantes estaban también completamente aislados de los mercados urbanos del trabajo, no sólo por la distancia y los malos transportes, sino también por el analfabetismo, falta de capacidad técnica, y obligaciones cuasi feudales hacia los patrones y terratenientes.

No debe inferirse de estas generalizaciones que todas las economías se encontraban a un mismo nivel en los primeros decenios de este siglo. La escala de industrialización, la difusión de la agricultura comercial, y el grado de urbanización variaban considerablemente. En general, se había avanzado mucho más en estos tres aspectos en el sur de la región, donde

---

2/ Como no se han hecho muchas investigaciones sobre el desarrollo económico de América Latina, el lector debe tener presente que no se conoce suficientemente bien la estructura de la mayoría de los países, incluso en un período tan próximo como los años veinte.

/la modalidad

la modalidad colonial de asentamiento había sido modificada por una inmigración masiva de artesanos, empresarios y agricultores. En la Argentina, en particular, la economía había logrado un alto grado de unificación geográfica y social, por lo menos en comparación con los demás países latinoamericanos.

En aquellas partes en que ya se había iniciado un proceso de industrialización, éste recibió un gran estímulo de la guerra de 1914-18. Era difícil conseguir importaciones; el transporte marítimo escaseaba; los poderes beligerantes mantenían el bloqueo; y la industria europea, y después la norteamericana, se dedicaba a fabricar municiones. Al llegar los años veinte, Chile, México, el Uruguay y el Brasil - sobre todo en la parte sur - habían recorrido gran trecho del mismo camino emprendido anteriormente por la Argentina. Vastos sectores de la población vivían en zonas urbanas y las industrias locales podían satisfacer parte importante de la demanda interna. Los mismos síntomas de progreso aparecían en Colombia, Cuba, Perú y Venezuela, aunque con un grado inferior de autonomía, como corresponde a una etapa anterior del desarrollo. Mientras tanto, la producción argentina invadía nuevos campos, como el de las industrias mecánicas.

No obstante, todas las economías latinoamericanas seguían vulnerables a las fluctuaciones del comercio exterior. Sus exportaciones, que rendían una elevada proporción del ingreso, eran pocas, quizá una sola, y se vendían a un número reducido de países compradores. Los sectores productores no tenían muchas posibilidades de vender su mercadería dentro del país salvo en la Argentina y el Uruguay. Hasta los países que se estaban industrializando, y así logrando una menor dependencia del ingreso generado por las exportaciones, eran vulnerables a las vicisitudes del comercio exterior, aunque de distinta manera. Algunas clases de productos, no sólo los artículos de consumo más elaborados, sino también casi todos los bienes de capital y productos intermedios, tenían que importarse. Las economías más progresistas estaban llegando a depender en alto grado de los ingresos de divisas para adquirir materiales y equipo para sus sectores industriales.

Pese al progreso alcanzado, el desarrollo interno continuaba entorpecido por la falta de integración económica. Había habido algún mejoramiento en el cultivo de productos de exportación, pero no se apreciaba gran progreso técnico en la producción agropecuaria para el mercado interno.

/Mientras los

Mientras los grandes terratenientes todavía usaban gran parte de sus tierras - aunque fueran arables - para el pastoreo extensivo del ganado, los campesinos en las pequeñas propiedades o tierras ejidales empleaban técnicas atrasadas en decenas o cientos de años. Las firmas industriales, por falta de un mercado interno que permitiera la producción en gran escala, eran a menudo ineficientes y/o monopólicas.

Con todo, mientras el comercio mundial se mantuvo boyante, como sucedió en casi todos los años veinte, las economías siguieron creciendo. Las exportaciones aumentaron, hubo grandes inversiones extranjeras privadas, y los gobiernos pudieron conseguir holgado financiamiento externo para sus obras públicas. Los ingresos se elevaron y con ellos el consumo y las entradas tributarias. Las ciudades podían absorber una corriente continua de inmigrantes campesinos, atraídos no sólo por los mayores ingresos, sino también por comodidades tales como electricidad, agua potable y escuelas, y en algunos casos, por la mayor seguridad que ofrecían las ciudades.

A estos cambios físicos de las economías latinoamericanas correspondían modificaciones financieras. En el siglo XIX, varios países empleaban todavía el dólar como moneda local y los que tenían moneda propia se ceñían al patrón de oro; los bancos extranjeros proveían la mayor parte de los servicios financieros. Los países meridionales que habían progresado más, económicamente, empezaban a mostrar mayor independencia financiera. Recurrieron en ocasiones a la devaluación monetaria y suspendieron la convertibilidad en oro, generalmente en un afán de aliviar las dificultades derivadas de los recesos del comercio mundial. Además, los bancos comerciales de propiedad nacional desempeñaban un papel creciente en la vida financiera de los países más industrializados y durante los años veinte se establecieron varios bancos centrales.

Estos movimientos hacia la independencia monetaria sufrieron retrocesos esporádicos. Ya se habían presentado brotes de inflación, sobre todo en Chile, y los bancos locales se habían visto a veces obligados a cerrar sus puertas. En algunos casos la devaluación podía atribuirse a la simple mala administración de la hacienda pública. Después de las graves crisis financieras de 1921, cuando quebraron los mercados de productos básicos, hubo un intento general de volver al patrón de oro. América Latina seguía

/en esta

en esta materia el ejemplo de los países europeos que estaban tratando de restablecer el sistema monetario internacional desorganizado durante la primera guerra mundial.3/

Una de las consecuencias de esta situación fue que en 1929 no se conocía la política económica, como existe hoy, en parte alguna de la región. Al acatar las reglas del patrón de oro, nunca se planteaban determinados problemas. Casi no podía surgir una escasez de reservas de divisas, y cualquier movimiento incipiente de inflación de precios se veía refrenado por la escasez de dinero antes de cobrar impulso. Una de las virtudes del patrón de oro es que podía lograr estos resultados casi automáticamente y, por lo tanto, era aliviado el programa de decisión política y acción administrativa.

En ese entonces se habían creado pocos instrumentos de política. La tributación era relativamente baja, y se basaba principalmente en los derechos de importación; además, como habría sido difícil financiar un déficit presupuestario crónico, los gastos eran también reducidos. Pese a los movimientos hacia la independencia financiera, los sistemas monetarios no estaban todavía suficientemente desarrollados como para dar mucho campo a una política deliberada. Todavía no se conocían los controles ni los tipos múltiples de cambio. En todo caso, apenas existía la base material para una política más activa e independiente en la mayoría de los países, por lo menos a corto plazo, si se toma en consideración la falta de capacidad interna para producir manufacturas. La expansión monetaria habría llevado rápidamente a un aumento de las importaciones y a una pérdida inaceptable de reservas extranjeras. Por otra parte, no había gran presión para instaurar tal política, pues el poder se encontraba eficazmente en manos de quienes no estaban del todo descontentos con la situación y aún los descontentos tenían esperanza de mejorar su condición siempre que el producto nacional siguiera subiendo y que pudieran salir de los sectores atrasados de la economía.

3/ La mayoría de los países latinoamericanos no se ciñeron estrictamente a las convenciones del patrón de oro en un aspecto: las tenencias de las monedas de los países industriales se consideraron iguales al oro para los fines de reglamentos y convenciones monetarios. Resultaba conveniente tener en reserva las monedas de los corresponsales comerciales y como en realidad eran plenamente convertibles al oro, el llamado "patrón de intercambio en oro" fue una práctica natural de los países de la región aunque distinta de la adoptada en otras partes.

/Sin embargo,

Sin embargo, la ausencia casi total de una estrategia económica deliberada demostró ser un grave inconveniente en los años siguientes. Los gobiernos no ganaban experiencia en la formulación y ejecución de una política; no se exigían estadísticas porque no se sentía necesidad de ellas y por lo tanto faltaban casi por completo; y los dirigentes políticos se habían acostumbrado a pensar que el desarrollo económico escapaba en general a su control y que, por lo tanto, no les incumbía.

2. Consecuencias de la depresión: aparecen los conflictos de política

Por grandes que fueran sus méritos, casi no se podría creer - en retrospectiva - que esa vez las economías más grandes de la región hubieran estado dispuestas a mantener las reglas del patrón de oro en forma indefinida o que hubieran sido capaces de hacerlo aunque se hubieran evitado las fluctuaciones del comercio. Estas reglas suponen dar prioridad absoluta al equilibrio de los pagos externos y la estabilización del nivel de precios. El ingreso y el empleo podían crecer y evitarse los recesos económicos siempre que el comercio exterior continuara en expansión. Así pues, la tasa de desarrollo dependía en última instancia del ritmo de crecimiento del producto nacional en los principales países industriales de Norte América y Europa occidental, un ritmo que podía resultar demasiado lento para una región con bajos ingresos por habitante y un acelerado crecimiento demográfico.

Sin embargo, esta hipótesis nunca se puso a prueba. La depresión que se inició en 1929 fue tan acentuada que todo el mundo descartó el patrón de oro por inservible, incluso los propios países industriales. El comercio mundial decayó en forma abrupta y hubo fuertes movimientos especulativos de capital. Los principales países industriales abandonaron uno tras otro la convertibilidad al oro y devaluaron sus monedas. Aquellos que quedaron con el patrón de oro, como Francia, encontraron cada vez mayor dificultad en colocar sus exportaciones; tuvieron que reducir sus importaciones, provocando una baja en la actividad económica, y por consiguiente en el empleo, de magnitud tal que a la postre resultó intolerable. El abandono del patrón de oro fue condición necesaria para la adopción de los

/sistemas de

sistemas de auxilio social, como los programas de obras públicas, que fueron cada vez más necesarios.

La crisis representó un golpe particularmente fuerte para América Latina. Los ingresos públicos dependían en gran parte de los gravámenes sobre el comercio exterior y la inversión era financiada en alta proporción por compañías extranjeras en las industrias de exportación o en sectores relacionados con ellas. De esta manera, el descenso de las exportaciones, que en todo caso fue relativamente mucho más marcado que en los países industriales, implicaba reducciones de ingreso en toda la economía. Al propio tiempo, la escasez de divisas se agravó al cesar el ingreso de capitales a corto plazo (incluso en algunos casos el movimiento se invirtió). Los países, acostumbrados a depender de las fuentes foráneas para conseguir gran parte de sus suministros, tuvieron dificultad en cercenar sus importaciones en la medida necesaria.

Los gobiernos revocaron la convertibilidad, no sólo al oro, sino también a monedas extranjeras. Ello llevó a la aparición de mercados libres en que los tipos de cambio eran más bajos que las cotizaciones oficiales y fluctuaban de día en día. Estos no fueron los únicos requebrajamientos que sufrió el antiguo orden económico. Como muchos otros países, industriales o de producción primaria, los latinoamericanos introdujeron cuotas, en un intento de corregir el déficit de pagos externos, y elevaron los derechos sobre las importaciones. (Los Estados Unidos habían aumentado sus derechos de aduana en 1930, en virtud de la Ley Smoot-Hawley.) Muchos de ellos también suspendieron los servicios de sus deudas externas, como estaban haciendo varios países europeos. Además, se hicieron numerosas tentativas, no muy fructuosas, de estabilizar los precios de los productos primarios a través de medidas internacionales destinadas a regular la producción.

Aparte estas medidas, que fueron comunes a casi toda la región, un grupo de países adoptó arbitrios adicionales y el resto no lo hizo: desde entonces ha habido una clara distinción entre ambos grupos. Las medidas adicionales pueden resumirse en expansión monetaria autónoma, en el sentido de que fue mucho mayor que lo que habrían "justificado" los movimientos de las reservas, a las que acompañaron cambios legales e

/institucionales, como

institucionales, como el establecimiento de nuevos bancos centrales o el aumento de las atribuciones de los existentes.

Los países que emprendieron este camino de autonomía fueron en general los más grandes y ya parcialmente industrializados (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México). Tenían el mayor incentivo para intentar alguna forma de compensación. La cesantía era un grave problema para sus grandes poblaciones urbanas, que no dejaban de tener poder político, y ante los banqueros del país se cernía la amenaza de no poder cumplir sus obligaciones corrientes. Además, estos países tenían un campo mayor de acción: tenían industrias que podían suministrar por lo menos algunos de los productos que necesitaba el consumidor local y podían absorber parte de los desocupados. (Véase el cuadro 1.)

No hay que pensar que la acción compensatoria fue en todos los casos deliberadamente escogida como estrategia económica y que el control de cambios se impuso para detener la pérdida consiguiente de reservas. La crisis se desarrolló con tanta rapidez que los gobiernos tenían que improvisar lo mejor que podían. Aparecieron déficit presupuestarios porque los ingresos fiscales disminuían aceleradamente y la expansión del crédito se decidía a menudo a pocas horas plazo, para evitar que los bancos tuvieran que cerrar.

Aunque pasó algún tiempo antes que el patrón de oro fuera conciente y definitivamente abandonado, cada paso representaba un nuevo alejamiento de las convenciones monetarias. El respaldo de la moneda disminuyó: hubo nuevas devaluaciones, no sólo con relación al oro, sino también al dólar de los Estados Unidos, y se aplicaron mayores controles a las compras de divisas. Sin embargo, la depresión gradualmente estaba modificando los criterios en cuanto a lo que constituía una política permisible. En el extranjero, tanto las opiniones políticas como las profesionales, se orientaban a favor del uso deliberado de la política fiscal y monetaria, reforzada cuando fuera menester por los controles directos, con objeto de remediar las depresiones cíclicas. El ejemplo práctico del New Deal en los Estados Unidos fue un estímulo especialmente poderoso para aquellos latinoamericanos que ahora abogaban por un criterio distinto y más autónomo.

/Cuadro 1

Cuadro 1

AMERICA LATINA: INDICADORES DE MAGNITUD ECONOMICA Y DE CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES

(Promedio 1950-52)

País	Producto bruto interno aproximado (millones de dólares)	Población[a] urbana (porciento de la población total b/)	Producto manufacturero (porciento del producto bruto interno)	Exportaciones (porciento del produc bruto interno)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Grupo U				
Países que han experimentado una inflación acelerada				
a) Economías semiindustriales				
Brasil	11 000	13	21	12
Argentina	10 000	37	23	9
México	6 000	15	21	14c/
Colombia	3 000	15	18	14
Chile	2 000	29	17	11
Perú	1 000	8 d/	16	16
Uruguay		33 e/	...	18
b) Economías no industrializadas				
Bolivia	Menos de 500	11	...	18
Paraguay		15	...	9
Total del grupo	33 000	18	21 f/	12
Grupo O				
Países que han experimentado un grado moderado de inflación				
Venezuela	4 000	17	8	35
Cuba	2 000	22	...	32
Costa Rica	Menos de 500	18	...	17
República Dominicana		9	...	26
Ecuador		15	14	13
El Salvador		9	12	20
Guatemala		10	...	18
Haití		4	...	15
Honduras		-	9	24
Nicaragua		10	...	18
Panamá		16	11	34c/
Total del grupo	10 000	13	2 f/	29

Fuentes: (1) (3) y (4), CEPAL sobre la base de estadísticas nacionales.
(2) Naciones Unidas Aspectos demográficos de la urbanización en la América Latina (E/CN.12/URB.18).

a/ La población urbana se define como aquella que habita centros de más de 100 000 habitantes. Cabe tener presente que la definición de centro urbano varía de uno a otro país.

b/ El año es 1950 o el del censo más reciente.

c/ Exportaciones de mercaderías, salvo en México y Panamá (bienes y servicios).

d/ 1940.

e/ Estimado por Kingsley Davis y Hilda Hertz, Bulletin of International Statistical Institute, vol. XXXIII, Parte IV, pág. 237, pues no se ha levantado ningún censo desde 1908.

f/ Promedio de países sobre los cuales hay datos disponibles.

/Aunque varias

Aunque varias economías latinoamericanas ya se habían diversificado en algún grado hacia fines del decenio anterior, la depresión mostró cuan incompleto estaba este proceso, al revelar en qué grado todavía dependían de las importaciones. Por la escasez de divisas el volumen de las importaciones de la Argentina, Brasil y México disminuyó en más de la mitad entre 1929 y 1932, y el de Chile en más de tres cuartas partes. En efecto, según el World Economic Report 1932-33 (Liga de las Naciones), las exportaciones e importaciones chilenas bajaron más que las de ningún otro de los 38 países estudiados. El problema de mantener los niveles de vida y limitar el desempleo era en parte un problema de adaptar la política fiscal a las nuevas circunstancias, pero en términos reales era cuestión de reemplazar las importaciones - sobre todo las de manufacturas - con productos nacionales, en gran escala y a corto plazo.

Se dio un fuerte impulso a la industrialización con las medidas tomadas para proteger las reservas de divisas. La devaluación, las cuotas de importación, los aranceles más elevados, todos ellos tuvieron el efecto incidental de abrir nuevos mercados al productor nacional y de fortalecer su posición frente a la competencia extranjera. Sin embargo, la súbita expansión de la manufactura no fue fácil. Uno de los obstáculos fue el financiamiento. La inversión extranjera había decaído a un bajo nivel, los ahorros privados habían disminuído por efecto de la reducción de los ingresos y el equipo resultaba caro de importar por la devaluación. También había dificultades más fundamentales que superar. La mano de obra carecía de la variedad de destrezas necesarias; la clase terrateniente a menudo no estaba dispuesta a invertir tiempo y energías en tareas que, cualesquiera que fuera su justificación económica, a menudo no eran particularmente honoríficas; y aquellos dedicados al comercio preferían seguir en su negocio familiar acostumbrado antes que emprender la tarea peligrosa y difícil de fundar nuevas empresas industriales.

Por lo que toca a los insumos físicos, las nuevas industrias tenían gran necesidad de combustibles, materiales y productos semiterminados. Además, la industrialización se traducía en un incrementado tráfico de alimentos desde el campo a las ciudades. Lo que se necesitaba y en realidad lo que exigían las circunstancias era una transformación general de la

/economía. Ello

economía. Ello imponía nuevas demanda sobre un sistema de transporte que se había diseñado principalmente como complemento del comercio exterior.

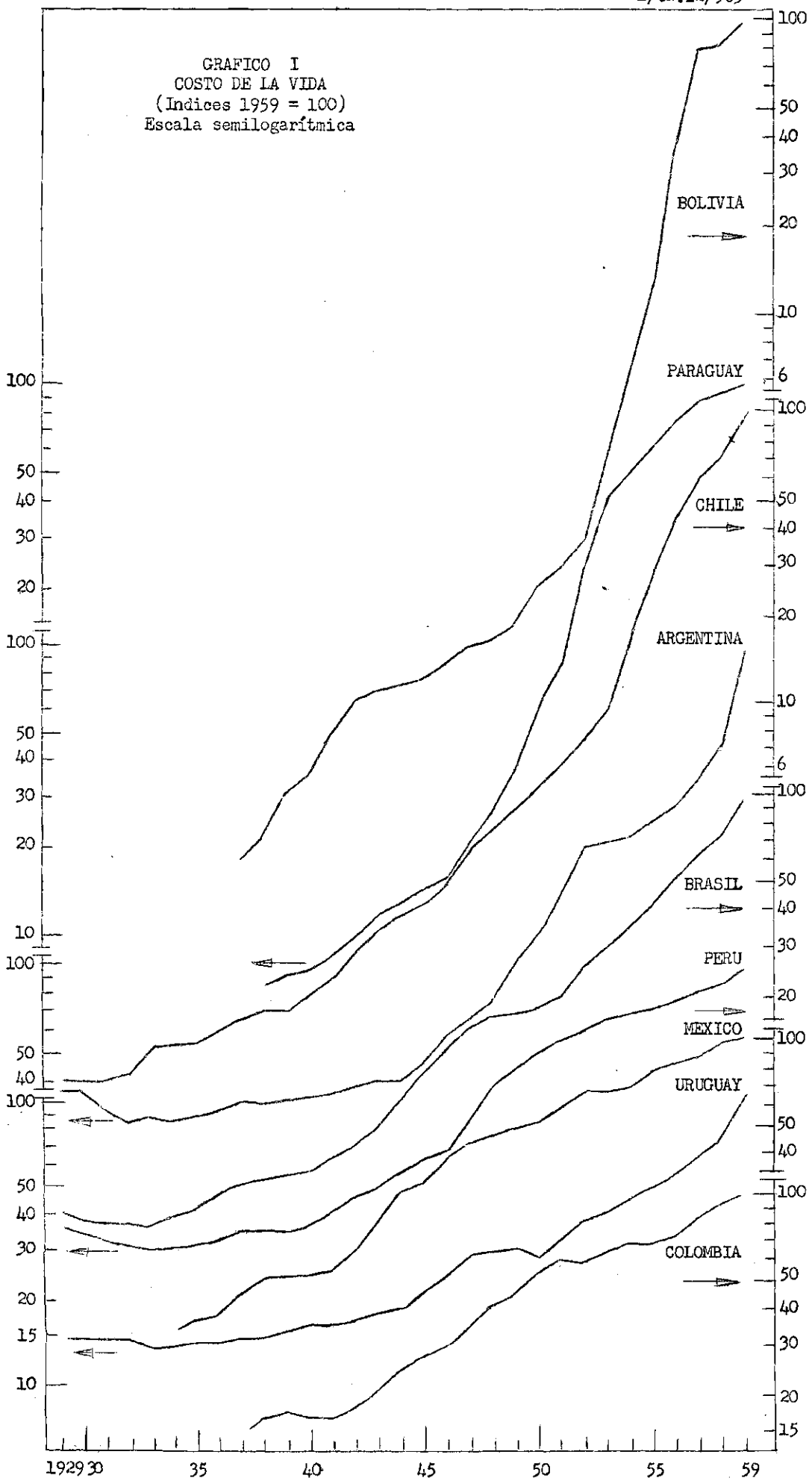
La burocracia oficial tampoco era capaz de hacer frente a las necesidades administrativas de la nueva situación. Había, como en muchas otras partes del mundo, una aguda escasez de funcionarios públicos capaces de elaborar una estrategia económica, y de administrar los controles de importación de manera tal de reducir a un mínimo las tensiones del proceso. En todo caso las estadísticas eran todavía de calidad tan baja que la política se basaba inevitablemente en apreciaciones intuitivas o informaciones tendenciosas.

Aunque el sector industrial respondió en general al estímulo, los productos de las nuevas industrias solían ser caros. Las fábricas nuevas, como las antiguas, eran a menudo pequeñas y poco eficientes y la competencia distaba mucho de la perfección. La agricultura se adaptó en forma mucho menos adecuada todavía a las nuevas exigencias. Teniendo en cuenta los combustibles y equipos importados que necesitaban las industrias nuevas y la gran demanda de consumo, estimulada en parte por una política excesivamente expansionista, no sorprende que la demanda de divisas no disminuyera; los tipos de cambio estaban sometidos a una continua presión.

En el Brasil, Chile y México, los niveles de precio tendieron a subir después de 1932 (véase el Gráfico I). No sucedió lo mismo en la Argentina y el Uruguay. Por una parte, al cerrarse sus mercados de exportación, había alimentos disponibles para el consumo interno. Segundo, la Argentina había progresado anteriormente en la industrialización: ya existía al comienzo de la crisis un sector industrial bastante grande, con alguna capacidad excedente, de modo que la sustitución de las importaciones suponía un cambio menos radical de la estructura económica. Tercero, en ambos países existían habilitaciones, como el transporte y la electricidad, para la creación de nuevas industrias y el ambiente hacía que fuera más fácil que en otras partes encontrar empresarios y trabajadores idóneos. Cuarto, la política fiscal y monetaria de la Argentina fue administrada de modo de compensar los efectos de las fluctuaciones del comercio externo y por último, la industrialización era relativamente bien equilibrada.

/Esta experiencia

GRAFICO I
COSTO DE LA VIDA
(Indices 1959 = 100)
Escala semilogarítmica



Fuente : Estadísticas nacionales.

Esta experiencia ofrece un interesante ejemplo de la importancia relativa de los factores monetarios y reales, que se comentó anteriormente. Es posible atribuir la devaluación monetaria y el alza de los precios a la desidia de las autoridades, quienes ampliaron la cantidad de circulante tanto al permitir que aparecieran déficit públicos como al extender más crédito al sector privado. De no haber mediado esta expansión monetaria, los precios y los tipos de cambio probablemente habrían variado muy poco en todo este decenio. Pero hay que tener en cuenta el medio en que se desenvolvió la política monetaria. Ante una catastrófica reducción de las exportaciones, que fue la causa primitiva de la dificultad, las autoridades tuvieron que optar entre una serie de alternativas desagradables. Por ejemplo, al decaer los ingresos tributarios el gobierno estuvo abocado a un dilema. Por una parte, podía introducir reducciones igualmente radicales en los gastos y hacer frente a las consecuencias sociales de esta medida, en una época en que la cesantía ya se elevaba a niveles peligrosos. Por otro lado, podrían haber recurrido al financiamiento deficitario. Del mismo modo, las autoridades monetarias tenían que decidir si contraer créditos cuando bajaban sus reservas externas, en circunstancias que los bancos y empresas comerciales ya estaban pasando por una situación de gran tirantez financiera. En muchos casos, habría sido mucho menor la presión sobre el balance de pagos y la inflación de precios si la política se hubiera elaborado cuidadosamente, pero las autoridades tenían que arriesgarse de cualquier modo, adoptaran una política expansionista o una restrictiva. En varias de las grandes economías prefirieron el alza de los precios y la devaluación a la caída de los ingresos y la cesantía.

En vista de la situación política en esos países, que se caracterizaba por una violencia espasmódica, es dudoso que hubiera otra opción. Las autoridades que trataron de seguir una política ortodoja generalmente fueron derrocadas.

La mayoría de los países restantes de la región o se abstuvieron del todo de llevar a cabo una política monetaria autónoma, o lo hicieron en forma más prudente que los demás y abandonaron la práctica más luego. En las pequeñas economías centroamericanas faltaban tanto la necesidad como la posibilidad de practicar esta política. Por una parte, el

/proletariado urbano

proletariado urbano era más reducido, relativamente. Aunque la depresión significaba graves penurias como en todas partes, los trabajadores rurales del trópico podían generalmente encontrar algún alimento; no tenían que hacer frente a pagos fijos por concepto de alquiler y comodidades como electricidad; y a menudo podían obtener ayuda de parientes o vecinos más acomodados. En efecto, gran parte de la población trabajaba en sectores de subsistencia en que las fluctuaciones de la parte comercial de la economía sólo repercutían en forma remota. Por lo tanto, la presión política de este sector en pro del mantenimiento de los ingresos no era muy fuerte. Los sistemas bancarios estaban además en gran parte en manos extranjeras y había oposición a las medidas que pudieran llevar a la devaluación de la moneda.

En todo caso, el campo para las medidas expansionistas era bastante limitado en las economías que dependían en gran medida de las exportaciones y que tenían un sector de manufactura relativamente pequeño. Un país que sólo ha experimentado un incipiente proceso de industrialización muestra particulares deficiencias en las condiciones económicas, sociales y políticas conducentes a un mayor progreso en esta dirección.

Tres países de este tipo intentaron en realidad una política financiera no ortodoja en esta época y en cada caso los precios se alzaron violentamente en los años treinta, aunque la prueba de esto es en parte indirecta y se basa en la devaluación cambiaria. (Véase el cuadro 2.) Bolivia sufrió una grave declinación de sus exportaciones de estaño, que inmediatamente se reflejó en el desequilibrio de su presupuesto, y para remate vino la guerra del Chaco, librada en plena crisis. La única consecuencia pudo ser una demanda irreductible de importaciones, que llevó a devaluaciones sucesivas y alzas internas de los precios.[4/] En el Ecuador y Nicaragua la expansión monetaria llevó también a alzas agudas de los precios, sin que se notara un mejoramiento apreciable de las condiciones internas.

4/ El Paraguay, contendor de Bolivia en esa guerra, financió sus gastos militares en forma más ortodoja y en esa época no tuvo inflación.

/Cuadro 2

Cuadro 2

AMERICA LATINA: UNIDADES MONETARIAS a/ POR DOLAR b/, 1929 A 1959

	1929 (Promedio)	1940 (final)	1945 (final)	1951 (final)	1959 (final)
Grupo U					
(a)					
Brasil (Cruzeiro)	9	20	20	20	202
Argentina (Peso)	2	4	5	14	83
México (Peso)	2	5	5	9	12
Colombia (Peso)	1	2	2	3	7
Chile (Peso)	8	34	32	93	1 052
Perú (Sol)	2	7	7	15	28
Uruguay (Peso)	1	3	2	2	11
(b)					
Bolivia (Bol.)	3	61	64	247 c/	11 885
Paraguay (Guaraní)	...	4	3	32	128
Grupo J					
Venezuela (Bol.)	5	3	3	3	3
Cuba (Peso)	1	1	1	1	1
Costa Rica (Colón)	4	6	6	7	7
República Dominicana					
Dominicana (Peso) d/	1	1	1	1	1
Ecuador (Sucre)	5	15	14	17	17
El Salvador (Colón)	2	3	3	3	3
Guatemala (Quetzal)	1	1	1	1	1
Haití (Gourde)	5	5	5	5	5
Honduras (Lempira)	...	2	2	2	2
Nicaragua (Cond.)	...	6	6	7	7
Panamá (Balboa) e/	1	1	1	1	1

Fuentes: Liga de las Naciones, Statistical Yearbook y Fondo Monetario Internacional International Financial Statistics.

a/ Tipos de mercado libre, cuando eran aplicables y existían. Este cuadro sólo tiene por objeto dar una indicación general de los movimientos cambiarios. Para mayores detalles, remítase a las fuentes.

b/ Conviene indicar que en enero de 1934 el dólar fue devaluado en 41 por ciento con relación a su paridad con el oro.

c/ Agosto de 1952.

d/ Antes de octubre de 1947 el dólar era la moneda legal.

e/ El circulante consiste en dólares en billetes y monedas junto con el balboa y sus monedas fraccionarias.

/La región

La región se había dividido entonces en dos grupos. Los tipos de cambio de los países del Caribe y América Central que habían sufrido una devaluación de hecho recobraron casi todos la antigua paridad con el dólar de los Estados Unidos, o una aproximada, cuando la crisis llegó a su término, y devolvieron a sus monedas la convertibilidad en dólares. En realidad, estaban ahora en el patrón del dólar, y continuaron manteniendo prácticas financieras ortodojas en los años cuarenta y cincuenta. Estos países sólo experimentaron alzas moderadas de los precios en los tres decenios. Nicaragua ha vuelto a prácticas más conservadoras en el último decenio y se han moderado las alzas de precios; el Ecuador también puede considerarse miembro del mismo grupo, al considerar el período en su conjunto.

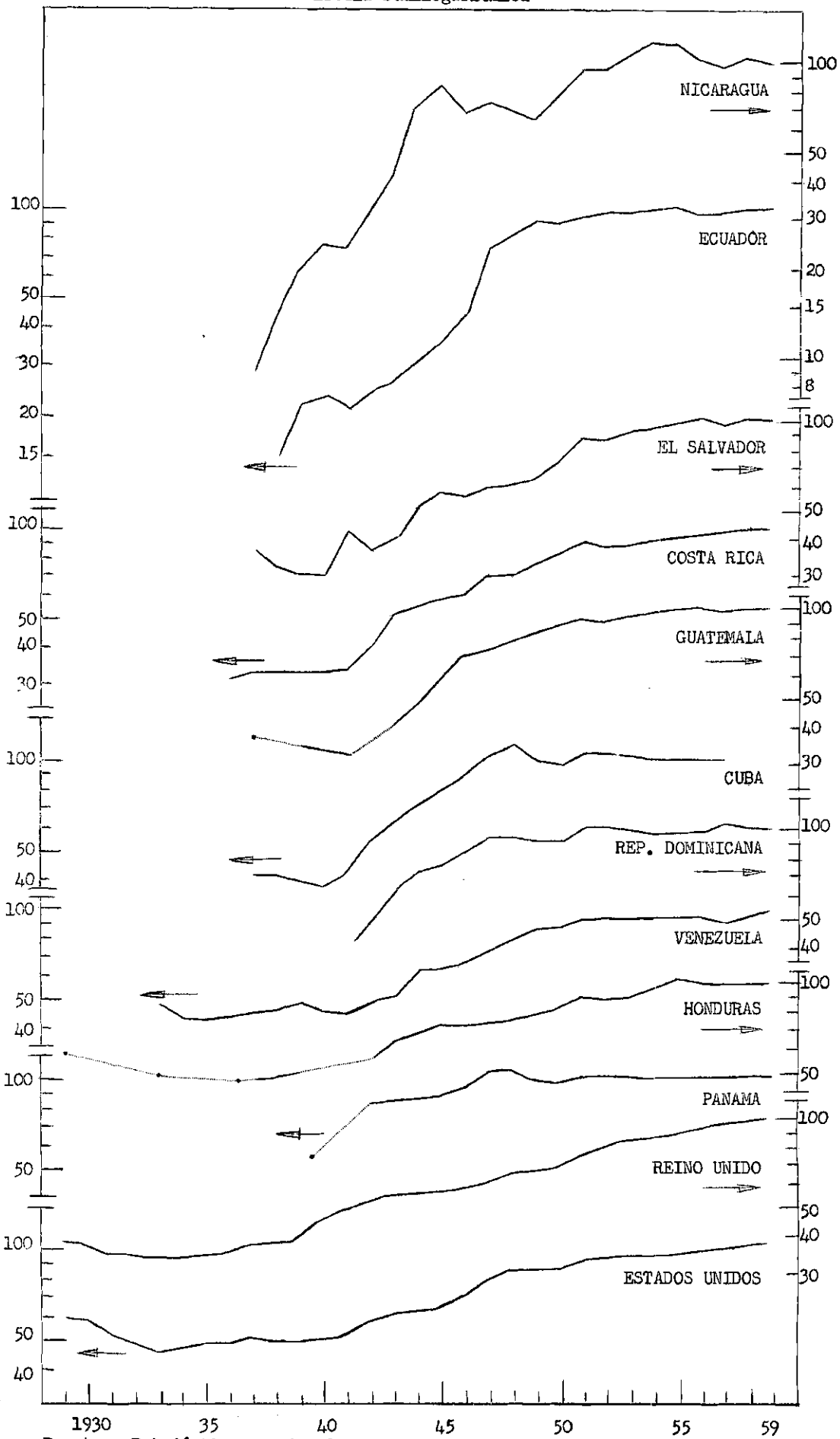
Venezuela cae en la misma categoría. Evidentemente tenía hasta hace poco en el petróleo una exportación fácil de colocar y los ingresos de divisas se han elevado rápidamente. Incluso durante la crisis, la tendencia ascendente se detuvo pero no se invirtió. Por lo tanto, en los años treinta no hubo necesidad de una política compensatoria y el bolívar venezolano estaba tan firme que subió su valor frente al dólar norteamericano. (Véase nuevamente el cuadro 2.)

Por consiguiente, 11 países han seguido en general una política ortodoja en los últimos 30 años en materia de reservas (véase el cuadro 3) y han sufrido aumentos moderados de los precios. (Véase el gráfico II.) Estos países se denominarán el grupo O. Se trata en general de economías pequeñas, no industrializadas y muy dependientes del comercio exterior (véase de nuevo el cuadro 1.) Cuba y Venezuela, aunque mucho más grandes, tenían en 1950 sectores industriales muy pequeños en relación con sus industrias de exportación. Este tipo de estructura económica tendía a perpetuarse, como en otros países, por los convenios comerciales recíprocos con los Estados Unidos, que ofrecían ventajas especiales de comercialización para el azúcar y el petróleo, respectivamente, a cambio del compromiso de restringir la protección a las industrias locales.

Los nueve países restantes de América Latina han seguido en general una política financiera menos ortodoja y, sobre todo en el último decenio, han experimentado una inflación de precios que va de regular a acelerada, junto con una serie de devaluaciones. Siete de ellos son los países más

/Cuadro 3

GRAFICO II
COSTO DE LA VIDA
(Indices 1959 = 100)
Escala semilogarítmica



Fuente : Estadísticas nacionales

Cuadro 3

AMERICA LATINA: RESPALDO DE LAS MONEDAS LOCALES, 1937, 1940, 1945, 1950 Y 1958

(Activos extranjeros de los bancos centrales en porcientos de la emisión monetaria al cierre del año a/)

País	1937	1940	1945	1950	1958
Grupo U					
(a)					
Brasil	23 c/	24 c/	89 c/	51	9
Argentina b/	158	134	220	23	-8
México	37 e/	42 e/	95 e/	87	70
Colombia	54	55	142	42	29
Chile	25	15	55	28	7
Perú	62	41	35	55	12
Uruguay	...	131	261	124	27
(b)					
Bolivia	60	62	98	60	33
Paraguay	...	18	133	12 d/	44
Grupo O					
Venezuela	116 e/	112 e/	84 e/	144	239
Cuba	31 e/	32 e/	139 e/	138	83
Costa Rica	29	21	61	22	61
República Dominicana	122	210 e/	259	99	89
Ecuador	81	120	139	118	67
El Salvador	113	115	147	134	95
Guatemala	90	126	152	96	88
Haití b/ e/	...	...	...	96	-17
Honduras	70 e/	49 e/	129 e/	108	44
Nicaragua	25	91	74	29	43
Panamá g/	...	...	...	...	...

Fuente: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics.

a/ Activos extranjeros brutos de los bancos centrales salvo otra indicación y circulante, según aparece en la sección de estudio monetario de la publicación citada.

b/ Activos netos.

c/ Para 1937, 1940 y 1945 sólo se tuvo en cuenta el Banco do Brasil por lo que toca a activos extranjeros y obligaciones monetarias. (Después se incluyeron los activos extranjeros de otras autoridades monetarias, y el circulante incluyó el total neto como en los demás países.).

d/ 1952. El banco central se creó ese año y las cifras correspondientes a 1952 y 1958 se refieren a sus reservas y obligaciones monetarias. Para 1937, 1940 y 1945 los activos extranjeros son los del Banco del Paraguay pero el circulante es el total neto.

e/ Reservas de todo el sistema bancario.

f/ 1938.

g/ El circulante consiste en dólares en billetes y moneda y un número limitado de balboas de plata. También existen grandes tenencias de dólares en manos del gobierno, los bancos y particulares, de modo que el respaldo es muy superior al 100 por ciento.

industrializados de la región y la mayoría son también grandes y muy urbanizados. En general, las exportaciones representan una proporción menor del producto. (Véase nuevamente el cuadro 1.) 5/ Bolivia y el Paraguay son los otros dos países que han seguido una política financiera no ortodoja. Paraguay comenzó a hacerlo después de la guerra. Por su estructura y tamaño pertenecen al grupo anterior. Pero precisamente por falta de la capacidad industrial necesaria para aplicar una política expansionista, tuvieron accesos especialmente violentos de inflación. Forman así una clase especial.

3. Los problemas comunes de los años de guerra

El contraste fundamental entre estos tipos de economía no fue muy evidente durante algún tiempo. Cuando el mundo salió de la crisis, las importaciones latinoamericanas se elevaron y las inflaciones de precios locales disminuyeron hasta cesar. Así, hacia fines de los años treinta los movimientos de los precios parecían estar nuevamente acompasados. Durante la guerra, volvieron a acelerarse en casi todos los países.

Esto ocurrió incluso en los países del grupo O. Sus exportaciones se elevaron en casi todos los casos. La zafra total de los países azucareros fue adquirida generalmente por los Estados Unidos; y el mismo país ofrecía contratos firmes para la compra de determinados minerales, cereales y materiales agrícolas. A algunos países, por ejemplo Haití, se les brindaba asistencia financiera y técnica para el desarrollo de nuevos productos. Hasta los productos no esenciales como el cacao y el café gozaron de altos precios. Una excepción fueron las exportaciones de bananos, cuyos precios decayeron a niveles muy bajos; por la necesidad de habilitaciones especiales de embarque, los bananos no tenían gran prioridad en los programas de abastecimiento de los países beligerantes.

Sin embargo, las importaciones no pudieron subir a tono con las exportaciones. Era cada vez más difícil obtener productos de Europa occidental. Estos podían en gran parte sustituirse con adquisiciones en los Estados Unidos hasta el ataque a Pearl Harbour; de ahí en adelante la conversión de

---

5/ Las cifras correspondientes al Brasil pueden ser engañadoras pues el país comprende una vasta zona rural y atrasada en el Noreste. Alrededor de 20 por ciento de la población del Centro y Sur vive en ciudades.

/la industria

la industria a usos bélicos en los Estados Unidos, la escasez de transporte marítimo, y la guerra submarina en la zona del Caribe redujeron severamente los suministros a América Latina. En algunos casos, subió el costo de las importaciones en el lugar de destino, pero este aumento se vio limitado por los controles de precios en los Estados Unidos.

Por lo tanto, la expansión de los ingresos en las industrias de exportación fue mucho mayor que el alza del valor de las importaciones, y cesó de funcionar el freno automático sobre la inflación en los países atenidos al patrón dólar. Los aumentos de las reservas cambiarias provocaron la expansión del crédito y estimularon así la inversión en otros sectores, de modo que fue considerable el aumento total de la demanda. Pero estas economías no pudieron satisfacer determinados tipos de demanda. El resultado neto fue un alza de moderada a rápida en los precios. El gráfico II muestra los aumentos de los precios en estos países durante el período.

A grandes rasgos, la situación no era muy distinta en los países que habían seguido una política monetaria más expansiva en los años treinta. Las grandes exportaciones acrecentaban la demanda y la actividad interna no sólo se veía estimulada por el superávit de exportaciones, sino también por el incremento considerable de la liquidez del sistema bancario de muchos países, por efecto de la llegada de capitales extranjeros que buscaban amparo de la guerra. En algunos casos, las autoridades trataron de moderar el efecto sobre el crédito del crecimiento de las reservas. En Colombia, el aumento de los depósitos hubo de invertirse en bonos no negociables, que también se obligaba comprar a las empresas comerciales, y en México las autoridades vendían oro para absorber circulante, aparte las medidas adoptadas para restringir el crédito. Sin embargo, en los demás países las autoridades no siguieron una política tan estricta: ahora que se habían abandonado las reglas del patrón de oro no había una serie de principios generalmente aceptados para orientar la política.

Se dio un nuevo incentivo a la sustitución de importaciones, aunque la razón ya no era la escasez de divisas. A los nuevos países del Grupo U no sólo les aquejaban los mismos problemas de abastecimientos que a los

/demás, sino

demás, sino también, salvo en México y Colombia, el de los largos fletes desde los Estados Unidos a sus puertos. Con todo, idéntica circunstancia que hacía difícil importar productos acabados, aunque no las mismas dificultades que en los años treinta, desalentó una vez más las compras de la maquinaria, los materiales y los combustibles necesarios para fabricar dichos productos en el país.

La demanda de productos de la industria local secundaria fue tan importante que la capacidad se estiró al límite. La guerra reveló también las debilidades de otros sectores. En el Perú, por ejemplo, las importaciones de alimentos se recortaron en cinco sextas partes entre 1940 y 1942; y aunque se estimuló la producción local, aparecieron zonas de escasez crónica por efecto de las malas comunicaciones dentro del país. En el Brasil, el combustible constituía un grave problema. La leña y el café se usaron extensamente como fuentes de energía; se racionó el carbón y la gasolina; ésta se adulteró en forma creciente con alcohol y en 1942 los automóviles y camiones se movían con gas obtenido de alcohol y lignito. En la Argentina también, hubo aguda escasez de energía. En el año 1943 se quemaron como combustible 1.7 millones de toneladas de trigo, 1.5 millones de toneladas de lino y linaza y 0.1 millones de toneladas de maíz.[6/] Otra deficiencia general de la región estaba en el sector de los metales básicos; se hicieron importantes esfuerzos por desarrollar los recursos locales de mineral de hierro y los hornos existentes se aprovecharon intensivamente. La escasez de equipo se manifestó quizá en su forma más aguda en el transporte. Por ejemplo, al ferrocarril de São Paulo a Río se le permitió a veces sólo transportar alimentos y combustibles.[7/]

6/ Estudio Económico de América Latina, 1949, citando al Comité Argentino de Energía.

7/ Una consecuencia de la escasez de abastecimientos fue el fuerte repunte del comercio entre los países latinoamericanos, que subió a más del doble entre 1939 y 1943. Las industrias de la Argentina, el Brasil y México estaban en la mejor situación de responder a este estímulo y sus exportaciones de semimanufacturas y manufacturas se elevaron varias veces por encima de los niveles de preguerra.

/Estas deficiencias

Estas deficiencias estructurales no frenaron la tasa de crecimiento. Pese a las dificultades, se llevaron a cabo importantes inversiones. Así, se inició la construcción de la planta siderúrgica de Volta Redonda en el Brasil y se establecieron allí industrias para la fabricación de equipos de capital sencillos. Para muchos países esto se tradujo en una tendencia al alza de los precios en vez de al estancamiento. En un afán de eludir los peligros de la inflación, los gobiernos una vez más siguieron el ejemplo de los países industriales. Aunque algún exceso de demanda era inevitable en el Reino Unido y los Estados Unidos por la pesada carga que significaba el financiamiento de la guerra, se hizo un gran intento de controlar los precios en ambos países, alegando que la inflación entorpecería el esfuerzo bélico. En América Latina también se elaboraron planes de control de precios, en algunos casos con ayuda de expertos norteamericanos. En varios países estos planes eran muy detallados; por ejemplo en toda ciudad paraguaya se establecieron comités de precios; el gobierno del Perú controló la distribución de los alimentos y en el Brasil y Colombia se reforzaron los controles de precios con un sistema complicado de verificación de existencias y autorizaciones de producción e importación. En la práctica, los sistemas latinoamericanos parecen haber tenido mucho menos éxito, a juzgar por los índices de precios, que los aplicados en los países desarrollados.

Las alzas más moderadas en este grupo se registraron nuevamente en la Argentina. Los alquileres estaban congelados, pero la causa principal, como durante la crisis, fue que había mayor ajuste entre la oferta y la demanda que en los demás países. Las existencias de alimentos que no podían colocarse en el extranjero fueron encauzadas hacia el mercado interno. Se llegó a usar los controles gubernamentales para impedir que los precios de los alimentos decayeran demasiado, aunque se invirtió la política y se dejó que éstos subieran al nivel internacional una vez que mejoraron las condiciones de transporte en el Atlántico. La industria manufacturera estaba en mejor situación de hacer frente a la situación. Por ejemplo, pudo mantener en servicio gran parte del equipo existente mediante reparaciones o reacondicionamiento locales.

/El grado

El grado de inflación en los distintos países pudo nuevamente explicarse por las variaciones de los medios de pago. Pero esta explicación no lleva muy lejos. El origen del problema estaba en que las importaciones se reducían mientras que aumentaban las exportaciones. Esto fue lo que llevó a la expansión general del crédito y de los ingresos en países que no habían tomado medidas especiales de prevención. Al mismo tiempo, la escasez de importaciones se reflejaba en "estrangulamientos" que no podían aliviarse hasta no poder encargar al extranjero mayor cantidad de alimentos, combustibles, materiales y equipos. Por consiguiente, el alza de los precios de productos particulares, sobre todo alimentos, llevó a exigencias de alzas de salarios. Con un criterio puramente monetario podría llegarse a la conclusión de que la política financiera habría sido capaz de dar feliz solución a todo el problema; ciertamente que una política monetaria y fiscal más firme por parte de las autoridades de muchos países habría atenuado el exceso general de demanda y mermado el ritmo de la inflación. Pero los problemas de abastecimiento de determinados sectores no podrían haber sido conjurados con una política global.

4. El período inmediato de postguerra: reaparición de las elecciones de política

Los años siguientes al armisticio, como los de mediados de los años veinte, fueron de prosperidad para los países de producción primaria. Las reservas eran abundantes y las exportaciones aumentaban con rapidez a medida que se aliviaba la situación del transporte.[8/] Los países industriales necesitaban suministros mucho mayores de productos primarios para poder reconvertir sus industrias a fines pacíficos y reconstituir sus existencias de toda clase de productos, desde los bienes en curso de fabricación hasta productos finales en los expendios.

Los sistemas bancarios latinoamericanos ofrecían gran liquidez, y sectores del público mantenían considerables depósitos bancarios, de modo que la demanda estaba boyante. Se elevaron rapidamente las importaciones de todo tipo. El aumento de las importaciones de combustibles

---

8/ Sin embargo, el comercio de manufacturas dentro de la región decayó a niveles muy bajos con la reapertura de los cauces normales.

/y materiales

y materiales atenuó las dificultades de la producción interna. Sin embargo, hubo demora en recuperar el tiempo perdido en que no se había comprado equipo de transporte y energía, y en reequipar la industria local, siendo una de las causas la larga espera que suponía la entrega de los pedidos de bienes de capital. Así pues, persistían algunos tipos de escasez.

La estructura de los precios estaba muy deformada al tocar el fin de la guerra. Al reasumirse el comercio internacional, se puso de manifiesto que muchas monedas latinoamericanas estaban sobrevaluadas, y la escasez y los controles habían dado origen a relaciones internas de precios que no podían perdurar. Teóricamente habría sido posible corregir estas deformaciones mediante el alza de algunos precios y la baja de otros. Pero con una bonanza comercial, precios ascendentes de exportación e importación y algunas escaseces persistentes, el movimiento general era alcista.

En distintas partes de la región, comenzaron nuevamente a divergir las experiencias. En los países del grupo O, la moneda siguió plenamente convertible, y estos países, junto con Canadá y los Estados Unidos, se conocieron con el nombre de "zona del dólar" o "zona de moneda dura".9/ El alza de los precios fue limitada. A medida que aumentaban las importaciones y disminuían las reservas - si bien no en términos absolutos, al menos en relación con el producto nacional - gradualmente empezó a regir de nuevo el mecanismo monetario convencional que equilibra el balance de pagos y detiene la inflación de precios. Las alzas de precios que ocurrieron en esos países después de la guerra reflejaban principalmente los acontecimientos en el extranjero. Muchos de ellos importan no sólo manufacturas, sino también alimentos esenciales, materiales y combustibles, de modo que el alza de los precios de importación se difunde a través de toda la economía. Además, como los precios de exportación también se elevaban - y aumentaba el volumen - el circulante podía ampliarse en grado suficiente como para dar lugar a un alza general del nivel de precios. Es un ejemplo puro de una inflación "importada".

9/ Bolivia, Colombia y México se consideraron generalmente como miembros de esta zona.

Los países de este grupo, que habían sufrido el alza más importante de los precios durante la guerra, llegaron al fin de ella con menor liquidez en el sistema bancario y con tipos de cambio manifiestamente sobrevaluados. Por ello, la operación del mecanismo del patrón del dólar fue más rápida y más radical. Así, en Nicaragua, donde los precios se triplicaron entre 1940 y 1945, decayeron a un nivel más bajo y en Cuba un alza no tan desmesurada continuó hasta 1948 antes de iniciarse el descenso. Para la mayoría de los miembros del grupo, la tendencia de los precios fue siempre ascendente pero se moderó después de mediados de 1948, reflejando la mayor lentitud del alza de precios en los Estados Unidos, que atravesó por un breve receso en 1949.

En el grupo de países que seguían una política monetaria más flexible, el curso de los acontecimientos fue distinto. La situación cambiaria a fines de la guerra daba la impresión ilusoria de firmeza, pues parte de las reservas estaba constituída por capitales que habían huído de la guerra e iban ahora a repatriarse. Además, el alza de los precios mundiales reducía sin cesar el valor real de estas reservas. Con todo, durante algunos años el balance externo no pareció ser motivo de apremio para la mayoría de los países. Por consiguiente, había algún campo de elección en la política. La creciente aceptación de las doctrinas keynesianas en el extranjero empezaba a repercutir en las autoridades latinoamericanas, aunque a menudo se usaban indebidamente para justificar la inflación. También empezaban a influir las medidas tomadas en Europa occidental para redistribuir el ingreso como el "Estado de Bienestar" del Reino Unido. En el ambiente general de expansión, los déficit presupuestarios y el acelerado incremento de las importaciones eran fenómenos comunes, en tanto que no se exploraban a fondo las posibilidades de ampliar las industrias de exportación y de encontrar nuevas.

El ejemplo más notorio lo ofrece la Argentina. Hemos visto que, como este país exporta alimentos esenciales, puede absorber lo que no coloca en el extranjero. Por el mismo motivo, el nivel de las exportaciones depende en alto grado del saldo que queda después del consumo interno. La política de precios y salarios después de 1945 tuvo el efecto de aumentar

/el poder

el poder adquisitivo de los salarios en función de los productos tradicionales de exportación. Los salarios reales en la Argentina se elevaron en 50 por ciento entre 1944 y 1947, mientras que se impidió que los precios internos de las exportaciones tradicionales - aunque no los de otros productos agrícolas - siguieran la misma tendencia alcista que los precios internacionales. Por lo tanto, la Argentina nunca recuperó plenamente los mercados de productos agrícolas con que contaba en la preguerra, sobre todo de granos. En cambio, las importaciones se elevaron a un alto nivel y hubo una acelerada disminución de las reservas externas (de 1.7 mil millones de dólares a fines de 1946 a 0.7 mil millones a fines de 1949).[10/] Este aumento de las importaciones alivió las escaseces de tiempo de guerra mencionadas anteriormente, pero el alza de los salarios fue mayor que el de la productividad, de modo que los costos de producción subieron. Además, había otras fuerzas en juego que promovían la inflación. Gran parte del equipo estaba muy usado y el capital económico y social estaba por debajo de los niveles apropiados a los ingresos de postguerra. La inversión pública fue considerable, pero mal planeada, y se amplió el déficit presupuestario sin remediar estas deficiencias. Pese al superávit de importaciones y al uso de controles de 1947 en adelante, el alza de precios promedió más de 20 por ciento anual en el período 1945-50.

Chile presenta otro caso. Las reservas externas no se habían acumulado en la misma proporción durante la guerra; las exportaciones declinaron ligeramente en términos de volumen al cesar las hostilidades y la relación de precios del intercambio mejoró sólo en forma moderada. Por consiguiente, el volumen de las importaciones apenas pudo aumentar, y los problemas de abastecimiento siguieron coartando la acción del gobierno. La inversión también fue moderada y el producto nacional creció lentamente. Aunque todavía se subvencionaba la importación de alimentos, los precios siguieron subiendo más o menos al mismo ritmo que durante la guerra. En los casos de Bolivia y Paraguay, también, el cuasi estancamiento se asoció con la inflación. Aparte los problemas de abastecimiento, habían surgido fuerzas

---

10/ Las importaciones provenían principalmente de Europa occidental a partir de 1947, aprovechando la moneda esterlina congelada, y los precios en general eran más altos que en los Estados Unidos.

/cumulativas en

cumulativas en estos tres países por efecto de la duración y ritmo de la inflación, y estas fuerzas a su vez le daban nuevo impulso. La propensión al ahorro era baja, los presupuestos difíciles de equilibrar, y la inversión tendía a dirigirse a proyectos que rindieran utilidades rápidas y cuantiosas en vez de estar orientadas al desarrollo de las industrias y servicios básicos necesarios.

Otros países del grupo corrieron mejor suerte. Por una parte, sus exportaciones crecieron con celeridad mayor, y por la otra, aprovecharon la oportunidad que esto les daba. La inversión fue cuantiosa en el Brasil, México y el Uruguay, y mejor equilibrada; y los productos nacionales crecieron a razón de 5 ó 6 por ciento anual. En estos casos, ahora que las importaciones podían conseguirse en cantidad suficiente y que se habían aliviado los problemas internos de abastecimiento, las alzas de precios se moderaron - fueron del orden de 5 a 11 por ciento anual.

Con todo y en retrospectiva, parece que la región no aprovechó plenamente la oportunidad que le ofrecía el auge de las exportaciones de 1945-50. Gran parte de las reservas se gastó en bienes de consumo duradero, como vehículos automotores en vez de emplearse para fortalecer la economía en prevención del período de las vacas flacas que evidentemente se aproximaba, después de la época de reconstrucción, cuando los países industriales hubieran reconstituído sus existencias a los niveles normales de tiempos de paz.

5. La situación a comienzos de los años cincuenta

Pese a los acontecimientos de los años treinta y cuarenta, la estructura de las economías latinoamericanas mostraba todavía muchas de las fallas del período anterior a la crisis. Faltaba capital en los sectores básicos de la economía. (Véase el cuadro 4.) Las deficiencias de la educación se aprecian por el número reducido de maestros en relación con la población de edad escolar (cuadro 5), y sus consecuencias en un sector determinado pueden deducirse de las bajísimas cifras, sobre todo en algunos países, que registran las personas con capacitación profesional ocupadas en la agricultura (véase nuevamente el cuadro 5). La calidad de la fuerza trabajadora está indicada por el bajo nivel de alfabetismo, sobre todo en las zonas rurales. (Véase el cuadro 6.)

/Cuadro 4

Cuadro 4

AMERICA LATINA: INDICADORES DE ADECUACION DEL CAPITAL PARA EL DESARROLLO ECONOMICO EN DISTINTOS CAMPOS

País	Carreteras y ferrocarriles (kilómetros por 10 000 ha de tierra arable a/ 1954 ó 1955	Capacidad de generación eléctrica (Watts por habitante) 1958	Matrícula de escuela primaria (porciento de población de 5-14 años) 1953, 1954 ó 1955	Tractores de uso agrícola (por 10 000 ha de tierra arable) Primeros años de los cincuenta
	(1)	(2)	(3)	(4)
Grupo O				
(a)				
Brasil	67	63	32	15
Argentina	33	118	70	10
México	44	79	42	26
Colombia	43	44	35	26
Chile	137	142	69	36
Perú	165	64	44	24
Uruguay	61	124	57	76
(b)				
Bolivia	34	34	31 b/	21
Paraguay	14	40	60	3
Grupo U				
Venezuela	38	94	44	15
Cuba	41	115	49	48
Costa Rica	61	106	59	19
República Dominicana	42	51	42	9
Ecuador	25	24	45	3
El Salvador	68	34	41	9
Guatemala	80	16	26	6 c/
Haití	72	12	23	1
Honduras	35	15	33	3 c/
Nicaragua	16	34	35	52
Panamá	41	47	58	9
Estados Unidos	207	920	96	222

Fuentes: (1), (2) y (4), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Comparative Data on Latin American countries, basado en Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Comparative Statistics on the American Republics, donde aparece la lista completa de fuentes originales.
(3) Naciones Unidas, Informe de la situación social en el mundo, (E/CN.5/324/Rev.1) Apéndice A. Se ha tomado el cómputo medio de población.

a/ La estimación de la tierra arable corresponde al año más próximo en que había estadísticas. Las carreteras comprenden las que no están recubiertas pero sí niveladas y avenadas. Los ferrocarriles excluyen los de tipo liviano.
b/ 1952, Escuelas públicas solamente.
c/ Todo tipo de tractor.

/Cuadro 5

Cuadro 5

AMERICA LATINA: ALGUNOS INDICADORES SOBRE LA ADECUACION DE PERSONAL PROFESIONAL PARA EL DESARROLLO ECONOMICO EN DISTINTOS CAMPOS

	Maestros primarios (Por mil de población de 5-14 años) 1953, 1954, o 1955	Graduados de la educación superior ocupados en la agricultura (Por millones de habitantes) 1957
	(1)	(2)
Grupo O		
(a)		
Brasil	11	75
Argentina	30	130
México	11	115
Colombia	9	54
Chile	...	248
Perú	12	52
Uruguay	17	228
(b)		
Bolivia	12	52
Paraguay	19	3
Grupo U		
Venezuela	12	50
Cuba	16	112
Costa Rica	24	567
República Dominicana	7	1
Ecuador	11	28
El Salvador	12	6
Guatemala	10	3
Haití	5	66
Honduras	12	7
Nicaragua	13	21
Panamá	18	26
Estados Unidos	30	...

Fuentes: (1) calculado a base de Naciones Unidas, Informe sobre la situación social en el mundo, op.cit.

(2) Alvaro Chaparro, Un estudio de la educación agrícola en América Latina.

/Cuadro 6

Cuadro 6

ALFABETISMO URBANO Y RURAL a/, 1950 O AÑO DEL ULTIMO CENSO

(Porcentaje de población de 15 años o más b/)

	Urbano	Rural
Grupo U		
Brasil	80	42
Argentina	93	80
México	82	49
Colombia	80	51
Chile	92	71
Perú	89	35
Paraguay	86	62
Grupo O		
Venezuela	76	40
Cuba	90	72
Costa Rica	93	76
República Dominicana	76	39
Ecuador	86	49
El Salvador	77	34
Guatemala	75	22
Haití	57	8
Honduras	78	34
Nicaragua	77	31
Panamá	95	65

Fuente: Derivado de Aspectos demográficos de la urbanización en la América Latina, op.cit. cuadro 23.

a/ "Urbana" es la población que vive en centros con más de 20 000 habitantes. ("Rural" es la restante.) A veces la definición varía ligeramente: véase la fuente original.

b/ El límite inferior de edad es 20 años en Cuba, 14 en la Argentina, 10 en Honduras y Panamá, 7 en Colombia y Guatemala y 6 en México.

/La distribución

La distribución del ingreso siguió siendo muy dispareja, a causa de la concentración de la propiedad en unas pocas manos, y también por efecto de los márgenes monopólicos de utilidad y la falta de suficientes oportunidades de educación; gran parte del ingreso personal era percibido por individuos acostumbrados a dispendiosos gastos por concepto de viajes al exterior o importaciones suntuarias.[11/] El mercado para las industrias nacionales se reducía en la misma medida y además se disgregaba por las distintas calidades que exigían los diferentes grupos sociales. Las técnicas de producción en gran escala necesarias sobre todo en las industiras metálicas no podían pues establecerse.

El mismo contraste puede considerarse desde otro ángulo: la diferencia entre los ingresos rurales y urbanos. En las ciudades los ingresos eran mucho más elevados y las modalidades de consumo bien distintas.[12/] Los habitantes de las ciudades consumían otros alimentos,[13/] estaban más acostumbrados a usar zapatos,[14/] y consumían mucho más electricidad.[15/]

Aparte la inflexibilidad de una economía dividida de esta manera, otra consecuencia es que la composición de la demanda cambia con rapidez cuando llegan los migrantes a las ciudades.

11/ En 1950 el cinco por ciento de las familias mexicanas más adineradas percibió 40 por ciento del ingreso total, en tanto que el mismo porciento de familias en los Estados Unidos recibió 21 por ciento. Véase Ifigenia M. de Navarrete, La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México. De tenerse en cuenta la tributación, el contraste sería aún más marcado.

12/ Sólo hay datos disponibles para los últimos años, pero no ha habido gran cambio en la situación. En Ciudad de México en 1956, los ingresos familiares medios llegaban a casi 2 000 pesos mensuales; en el Estado de Oaxaca apenas superaban los 500 (Ingresos y egresos de la población de México, estudio por muestreo, Dept. México, 1958). En Venezuela los ingresos en la capital promediaban diez veces el ingreso rural en 1957 (The Fiscal System of Venezuela, pág. 32).

13/ En Oaxaca más de la mitad del ingreso se gastaba en 1956 en comprar maíz y productos de maíz; en Ciudad de México, la proporción es pequeña, menos en realidad que lo que se gasta en otros cereales. (Ingresos y egresos de la población de México, op.cit.).

14/ En las zonas rurales de México la proporción de habitantes que en 1950 no usaba calzado de ningún tipo llegaba a 60 por ciento y a 2 ó 3 por ciento en las ciudades. (El nivel de la vida en México por M. Huerta Maldonado, sobre la base del censo de población de 1950.)

15/ El consumo de electricidad por habitante en 1950 (excluída la industria manufacturera) era alrededor de diez veces mayor en las ciudades más grandes de América Latina que en el resto de cada país (Naciones Unidas, La energía en América Latina (E/CN.12/384.Rev.1).

/Pese al

Pese al grado de industrialización alcanzado, las estructuras económicas todavía no podían hacer frente a las diferentes formas de incremento de la demanda. Se encontraban vacíos notorios incluso en los países más desarrollados, como las industrias productoras de equipos pesados y productos químicos.[16/] Los mercados mostraban muchas imperfecciones, lo que se traducía en una gran diferencia de precios en distintos distritos.[17/] Los sectores mineros, generalmente dominados por el capital extranjero, formaban núcleos aislados dentro de las economías respectivas.

El cuadro 7 indica el grado de fragmentación de las economías regionales en los años cincuenta. De existir una movilidad perfecta en los mercados del trabajo y del capital, cabría esperar productividades marginales y por consiguiente productividades medias más o menos iguales en los distintos sectores, como ocurre en los países industrializados. El cuadro 7 muestra que en el conjunto de América Latina existían aún grandes diferencias en el producto por habitante y las estadísticas correspondientes a los distintos países en particular registrarían un contraste aún más notorio.

Las estructuras socioeconómicas de este tipo evidentemente no resistirían bien las presiones concomitantes a la mayor sustitución de las importaciones, a veces acelerada, que estaba por venir.

6. Estancamiento de las exportaciones en los años cincuenta: el agudo dilema de política

Sin embargo, ese período tardó en llegar. El auge de los productos primarios de la postguerra se prolongó hasta los primeros años cincuenta. La economía de los Estados Unidos volvió a surgir después del receso de 1949 y la recuperación de Alemania occidental estaba cobrando impulso. Entonces el conflicto de Corea llevó a la adopción de programas de armamentos en los

---

16/ En 1948, los bienes terminados de consumo representaban más de 50 por ciento de la industria secundaria en la Argentina, el Brasil y Chile. En cambio, en el Canadá la cifra correspondiente llegaba a 28 por ciento, menos que el producto correspondiente al sector de bienes de capital o al grupo de industrias fabricantes de productos intermedios. (Naciones Unidas, Processes and problems of industrialization, Appendix A, cuadro 6.)

17/ Así, en Valdivia (Chile), los mismos artículos de vestir costaban en 1950 un 45 por ciento más que en Santiago, en tanto que los alimentos eran considerablemente más baratos (Estadística chilena).

Cuadro 7

AMERICA LATINA: PRODUCTO POR TRABAJADOR Y SECTOR, 1955

(Dólares de 1950)

Agricultura	382
Minería	3 667
Manufactura	1 057
Construcción	955
Servicios	1 313
Todos los sectores	816

Fuentes: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Comparative Statistics on the American Republics, basado sobre Naciones Unidas, Estudio Económico de América Latina, 1956 (N° de venta: 1957.II.G.1) y Estudio sobre la mano de obra en América Latina (presentado como documento de sala de conferencia N° 2 al séptimo período de sesiones de la CEPAL, en la Paz, Bolivia).

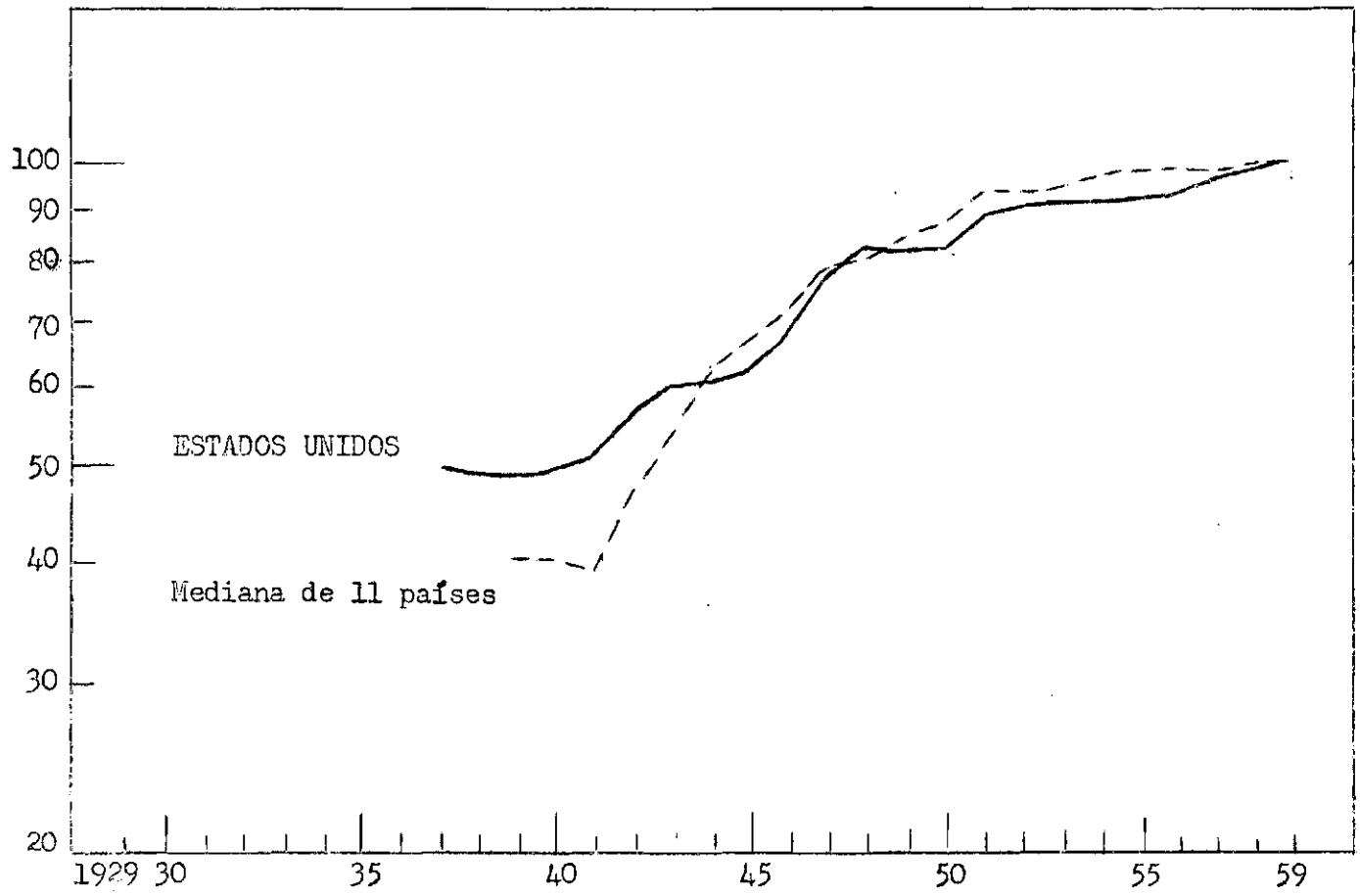
/países industriales

GRAFICO III

COSTO DE LA VIDA

(Indices 1959 = 100)

Escala semilogarítmica



Fuente : Véase el gráfico II.

países industriales y éstos tuvieron una repercusión más inmediata sobre los precios de los productos primarios. Sin embargo, en 1951, al disminuir el temor de una conflagración general, los precios de los productos primarios decayeron. En algunos casos hubo una recuperación posterior. Se registró un auge de los metales no ferrosos en 1955 y 1956; y los precios del petróleo y del azúcar de mercado libre subieron durante la crisis de Suez. Los precios del café subieron a un máximo en 1954 y permanecieron a un nivel relativamente alto hasta 1957. Sin embargo, en términos generales, no hubo un alza sostenida de los precios de los productos después de los primeros meses de 1951. El volumen de las exportaciones siguió aumentando, pero en la mayoría de los casos el incremento fue moderado. Por otra parte, aunque fue más lenta la tendencia alcista de los precios de importación, gracias a la mayor importancia que se prestaba a la estabilización de los precios en el exterior y al ritmo más pausado que había cobrado el crecimiento de la economía mundial, ésta no se detuvo del todo. Así pues, la relación de precios del intercambio comenzó a desmejorar para América Latina.

En los países del grupo O - es decir, los del Caribe y del Istmo Centroamericano que han seguido prácticas financieras conservadoras - los aumentos de los precios casi se nivelaron completamente, en el sentido de que todo nuevo aumento caía dentro del margen de error estadístico por ser poco fidedignos los índices de precios. Esto puede verse en el gráfico II. El gráfico III muestra con más claridad cuan de cerca siguieron las variaciones de precios a las de los Estados Unidos, el principal cliente y abastecedor de esos países. Y eso se muestra comparando las variaciones de los precios cobrados al consumidor en los Estados Unidos con el aumento medio anual de esos precios para ese grupo. Después de la discrepancia registrada durante la guerra - por las razones antes explicadas, - ambas series fluctuaron casi paralelamente y las dos casi dejaron de aumentar desde 1951 en adelante. La inflación se ha continuado discutiendo como un problema en los Estados Unidos, pero en realidad ha sido insignificante en la última década.

/El reconocimiento

El reconocimiento del éxito de esas economías para refrenar la inflación y luego eliminarla debe templarse, sin embargo, con la consideración de que mientras mayor sea la adhesión al patrón del dólar, en mayor medida dependerán de acontecimientos externos no sólo las fluctuaciones de los precios sino también el desarrollo económico. Una tendencia ascendente en el valor de las exportaciones aumenta los ingresos y las reservas, incrementa la demanda de artículos producidos localmente y conduce también al aumento de las importaciones. Toda la serie de variables puede comenzar a ascender. Pero debido a la atracción de las manufacturas, la elasticidad-ingreso de la demanda de las importaciones tiende a ser mayor que la unidad, a pesar de los intentos de proteger las industrias locales, de modo que el ritmo de expansión del valor de las exportaciones tiende a limitar la tasa de crecimiento. Conviene igualmente tener en cuenta los precios de importación, ya que de aumentar éstos se corre el riesgo de provocar una depresión de la tasa de crecimiento, al absorber divisas extranjeras. 18/ Así, es probable que "el poder de compra de las exportaciones" -es decir, el valor de las exportaciones deflacionado por un índice de precios de importación - sea la principal causa de variaciones en el producto interno de un país en el que rige el patrón del dólar.

La afluencia de capital estimulará también el crecimiento, así como la salida contribuirá a deprimirlo. No obstante, los datos sobre movimientos de capital son muy insuficientes, de modo que es difícil tomarlos en cuenta estadísticamente. En todo caso, el efecto de las tendencias de la afluencia de capital no es comparable al de las tendencias de las exportaciones, en especial si se considera el aumento de gastos en divisas extranjeras en forma de utilidades e intereses, asociado a una mayor inversión de capital extranjero; además, el progreso de las exportaciones influye mucho en el alcance de la inversión de capital

---

18/ En Venezuela, sin embargo, donde hay competencia entre las importaciones y la producción interna en relación con artículos muy diversos, el aumento relativo de los precios de importación puede estimular la producción local.

extranjero, aun en industrias que producen para el mercado interno. Así pues, el poder de compra de las exportaciones puede considerarse todavía como el principal factor determinante.

No hay muchos totales globales estadísticos fidedignos para los países del Grupo O. Pero pueden hacerse cálculos aproximados de las variaciones del poder de compra de las exportaciones (véase el cuadro 8) y, en algunos casos, es también posible indicar más o menos qué ha sucedido con el ingreso nacional. No obstante, los cálculos del ingreso nacional se refieren principalmente a variaciones en los sectores que usan dinero. Como la mayoría de los sectores de subsistencia se han estancado o declinado, esos índices tienden probablemente a exagerar la magnitud del crecimiento.

Evidentemente hubo cierta vinculación entre exportaciones e ingresos en el período 1940-50 . (Véanse el cuadro 8 y el gráfico IV.) La dispersión alrededor de la línea diagonal que corresponde a fluctuaciones iguales en ambas variables muestra que - en la medida en que ello no se debió a errores puramente estadísticos - intervinieron otras influencias, aunque de importancia limitada.

En Venezuela, un gran aumento del ingreso nacional se asoció con un aumento más o menos equivalente de las exportaciones, aunque con la importante inversión en la industria petrolera de ese país en 1956 y 1957 podría haberse esperado un mayor aumento en la primera variable. Se registraron aumentos igualmente considerables de los ingresos y de las exportaciones en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá. En otros casos, el grado de sustitución de las importaciones parece haber causado un crecimiento más rápido (o menos rápido) del ingreso que de las exportaciones. En Costa Rica y la República Dominicana el crecimiento del ingreso parece haber excedido en mucho al de las exportaciones, mientras que en el Ecuador sucedió lo contrario. En Cuba, Haití y Honduras, el poder de compra de las exportaciones se modificó apenas y puede haber disminuído; en esos casos sin embargo, el total de ingresos reales aumentó ligeramente, pero la importante reducción en el respaldo de sus divisas (véase de nuevo el cuadro 3) indica nuevamente que en

Cuadro 8

AMERICA LATINA: VARIACIONES EN EL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES Y EN EL INGRESO INTERNO ENTRE 1950-52 Y 1956-58

(Variaciones porcentuales a precios de 1950)

País	Poder de compra de las exportaciones a/	Ingreso interno b/
Grupo U		
(a)		
Brasil	-13	+32
Argentina	- 9	+12
México	+46	+40
Chile	+21	+24
Colombia	+ 8	+32
Perú	+30	+25
Uruguay	-36	Aumento moderado
(b)		
Bolivia	-33	Pequeña variación
Paraguay	- 4	Aumento moderado
Total del Grupo	+ 1	+28
Grupo O		
Venezuela	+64	+64
Cuba	+ 2	Aumento moderado
Costa Rica	+21	+43
República Dominicana	+25	Gran aumento
Ecuador	+36	+25
El Salvador	+46	+45
Guatemala	+27	Gran aumento
Haití	-22	Aumento moderado
Honduras	+11	Aumento moderado
Nicaragua	+70	Gran aumento
Panamá	+39	+34
Total del grupo	+40	+44

Fuentes: CEPAL, sobre la base de estadísticas nacionales.

a/ Las exportaciones se refieren a los bienes solamente, salvo en México y Panamá (bienes y servicios). El poder de compra se ha calculado deflacionando los valores corrientes de las exportaciones de los distintos países por el índice del valor unitario total de las importaciones en toda América Latina. Se ha optado por este método porque en varios casos las estadísticas nacionales de comercio no dan series utilizables de valor unitario de las importaciones. La hipótesis principal en que descansa el cálculo es que en cada año la desviación entre el sistema nacional y el regional de ponderación no está correlacionado con los movimientos de precios. Este supuesto puede llevar a error en algunos casos. Como en este período, las manufacturas han subido más de precios que los productos primarios, los precios de importación del Grupo O pueden haber aumentado más que el promedio regional, de modo que el aumento del poder de compra de las exportaciones en este grupo puede estar algo exagerado.

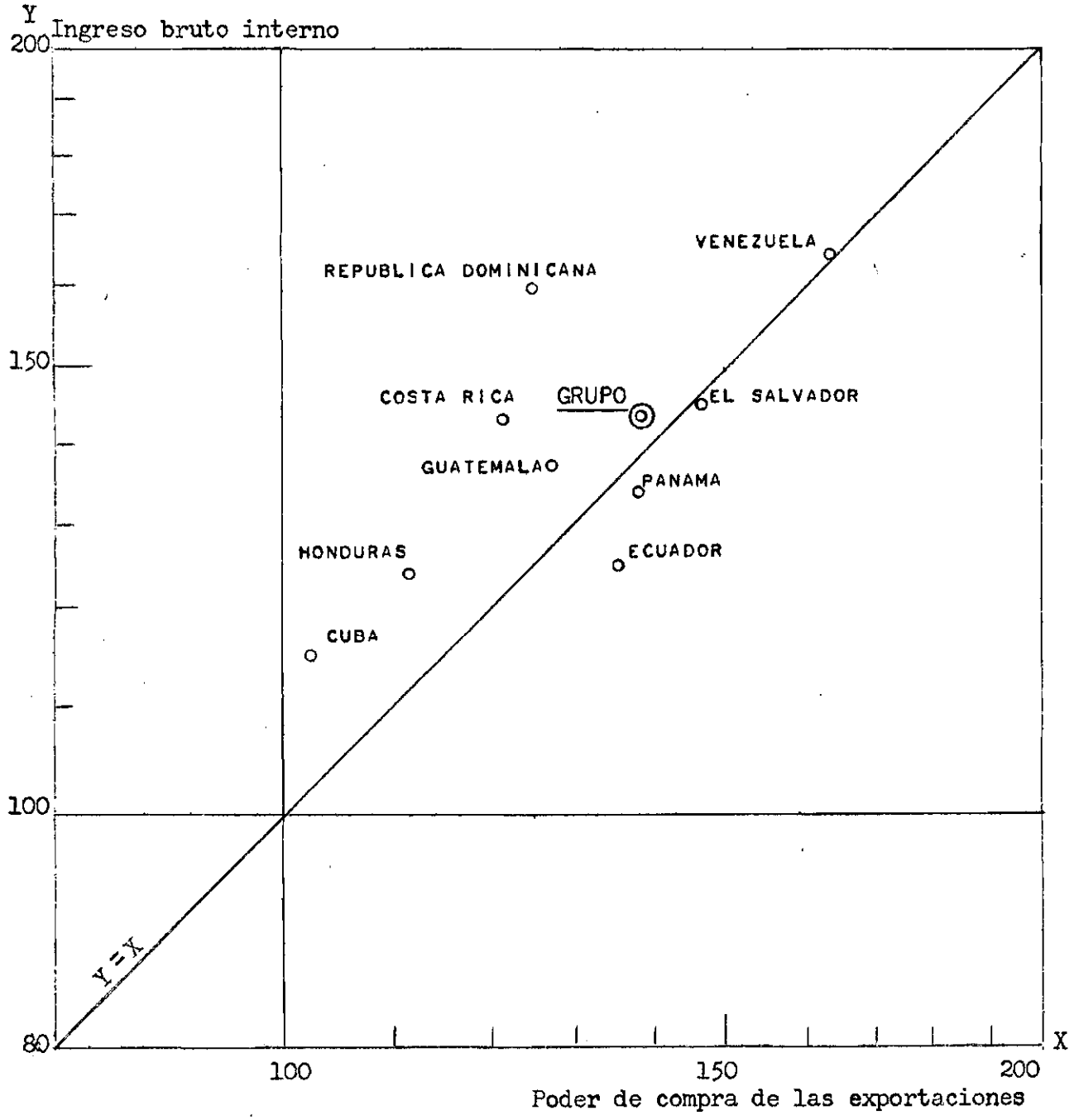
b/ Teniendo en cuenta las variaciones en la relación de precios del intercambio. Estas se han calculado empleando el índice de precios regionales, por los motivos señalados en la nota anterior y con las mismas reservas. Cabe tener presente que es imposible excluir, como sería deseable en teoría, la producción de subsistencia de la corrección introducida para tener en cuenta el efecto de la relación de precios del intercambio.

GRAFICO IV

GRUPO O : RELACION ENTRE EL AUMENTO DEL INGRESO INTERNO BRUTO (Y) Y DEL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES (X)

(Números índices para 1956-58; 1950-52 = 100)

Escala logarítmica



Fuente : Véase el cuadro 4.

presencia de exportaciones estacionarias es muy grande la tentación de liberalizar las prácticas monetarias. A pesar de esos indicios de cierta expansión monetaria, el aumento del producto total fue tan pequeño en esos tres países que hubo escasa variación, quizás incluso una disminución en el producto por habitante. La estrecha relación que pudo observarse entre las variaciones del ingreso y del poder de compra de las exportaciones en la economía más importante (Venezuela) y en la mayoría de los países del grupo, se refleja también en el grupo en su totalidad.

A partir de mediados de 1957 la situación de las exportaciones de varios de esos países no fue muy favorable. Los precios del petróleo y del azúcar en el mercado libre descendieron de las elevadas cifras alcanzadas durante la crisis de Suez; los mercados del café se debilitaron al aumentar la saturación mundial, y el volumen de las exportaciones fue restringido por acuerdo internacional; los precios del algodón declinaron y entre los productos tropicales sólo el mercado de bananos permaneció moderadamente fuerte. La sanción por la no diversificación de la economía se hizo ahora aparente en forma de estancamiento económico e inquietud social. De las cifras preliminares se infiere que en la mayoría de los países de ese grupo el ritmo de crecimiento del ingreso se atenuó considerablemente.

Sus principales integrantes - Cuba y Venezuela - han adoptado medidas autónomas para estimular una expansión de la actividad interna. En esos dos casos, el desarrollo político y económico va entrelazado y no puede decirse que el patrón del dólar se ha aflojado por razones puramente económicas. Además, en el caso de Venezuela las medidas adoptadas no han sido incompatibles hasta ahora con los principios de ese patrón. El presupuesto ha estado en desequilibrio, pero el deficit es en parte atribuíble al pago de la deuda. Se han hecho más estrictos los controles de importación, aumentado los aranceles e introducido controles de cambio, pero el excedente de importaciones, al igual que el deficit presupuestario, se ha cubierto agotando las reservas y recurriendo a empréstitos. Aunque los precios comenzarón a subir en 1958, el alza ha sido

/moderada. La

moderada. La legislación bancaria se ha modificado a fin de contar con una proporción más baja de reservas en relación con el pasivo del Banco Central (33 en vez de 50 por ciento) y de que éste pudiera hacer préstamos al gobierno.

Para el grupo U la experiencia fue muy diferente. Los precios continuaron aumentando y en varios casos el ritmo de la inflación se aceleró. (Véase nuevamente el gráfico I.) Hubo una relación muy diferente entre el crecimiento del ingreso y el de las exportaciones. La industrialización fue ahora consecuencia de una política más deliberada pese a dificultades en la comercialización de las exportaciones. Los gobiernos se abstuvieron de adoptar medidas para reducir la actividad interna cuando las exportaciones disminuyeron en relación con las elevadas cifras alcanzadas, y la compensación se efectuó por inercia. Los presupuestos registraron déficits o éstos se acentuaron, principalmente en Chile, donde los impuestos a las utilidades de las compañías de exportación constituyen una importante fuente de ingresos. Además, la base de la estructura monetaria se amplió aún más al permitirse el aumento de los créditos con la disminución de las reservas.

El problema principal no fue sin embargo la disminución ocasional de las exportaciones, sino más bien el hecho de que la tendencia ya no era definitivamente ascendente. Considerando este grupo como un todo, la variación en el poder de compra de las exportaciones durante ese período fue casi cero. (Véase el cuadro 4.) Por otra parte, los aumentos de población se aceleraron - excepto en la Argentina y el Uruguay - al acentuarse la disminución de la mortalidad como consecuencia de mejores servicios sanitarios. El crecimiento de las ciudades una vez en marcha cobra cierto impulso, y todo control de la industrialización origina pronto graves problemas sociales. Por consiguiente, no quedó otra cosa a los gobiernos que fomentar el crecimiento y una mayor diversificación, y la sustitución de importaciones pasó a ser un objetivo cada vez más deliberado de la política aplicada. El Brasil, en particular, estableció un programa de objetivos prioritarios en los sectores básicos de la economía (acero, petróleo, transporte, etc.).

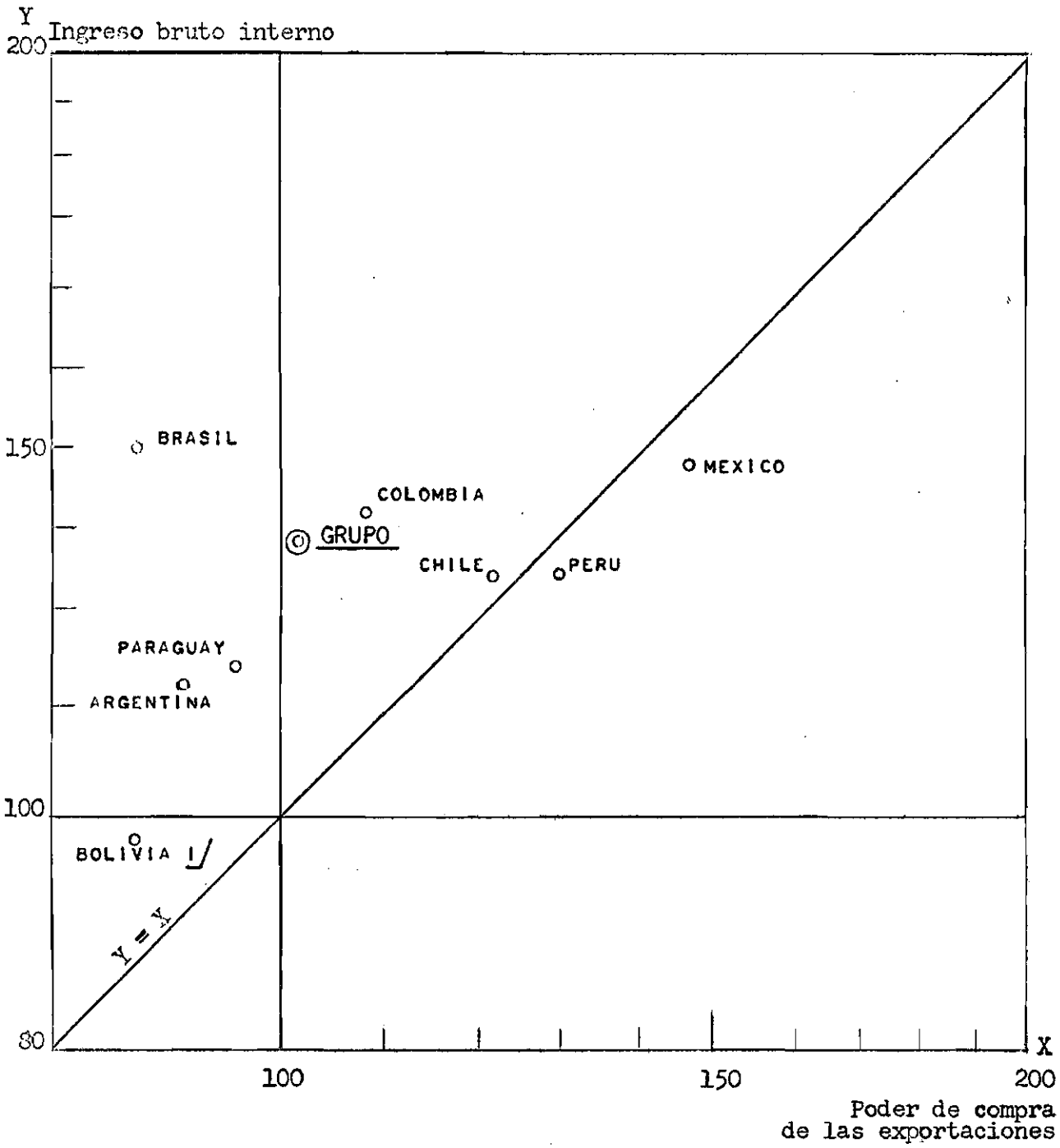
/Las consecuencias

GRAFICO V

GRUPO U : RELACION ENTRE EL AUMENTO DEL INGRESO INTERNO BRUTO (Y) Y DEL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES (X)

(Números índices para 1956-58; 1950-52 = 100)

Escala logarítmica



1/ Indice para 1954-55; 1950-51 = 100.

Fuente : Véase el cuadro 4.

Las consecuencias pueden apreciarse en el gráfico V, que es diametralmente distinto del gráfico IV. Se verá que en la mayoría de esos países el crecimiento del ingreso ha guardado escasa relación con las exportaciones. En realidad, el poder de compra de las exportaciones no aumentó mucho en ninguno de los componentes de ese grupo, excepto México, y en este caso ello se debió a la inclusión del turismo en las exportaciones. En Chile y el Perú, paralelamente a los moderados aumentos en las exportaciones se registraron aumentos similares en los ingresos. Las exportaciones de otros países acusaron sólo pequeños aumentos, o de hecho disminuyeron, pero la situación fue mejor en lo que se refiere a ingresos. En el Brasil y Colombia, especialmente en el primero de ellos, se lograron los más significativos aumentos en el ingreso nacional, considerada la evolución desfavorable de las exportaciones de esos países. (Obsérvese cuán lejos están los puntos correspondientes a esos países de la línea diagonal que representa los mismos aumentos proporcionales en ambas variables.) Sin duda, el Uruguay ofrecería un contraste análogo si se contara con los datos respectivos. La Argentina logró cierto aumento del ingreso, y Bolivia evitó una declinación, a pesar de ligeras disminuciones en las exportaciones.

El producto total de ese grupo aumentó en cerca de 28 por ciento, o sea más de 4 por ciento anual, aunque el poder de compra de las exportaciones se mantuvo invariable.

7. Resumen de las tendencias externas e internas de los principales indicadores económicos, 1929-59

No fue sino hasta después de la guerra que el poder de compra de las exportaciones latinoamericanas recuperó su nivel de fines de los años treinta e incluso entonces contribuyó a ello el mejoramiento de la relación de precios del intercambio. Puesto que ésta se volvió contra América Latina, en los años cincuenta no se produjo otro aumento de importancia en el poder de adquisición de importaciones derivado de las ventas al exterior de la región. En realidad, excluyendo a Venezuela, hubo escasa

variación en todo el período de 30 años. (Véase el cuadro 9.) Algunos países se vieron afectados con particular gravedad. En la Argentina el poder de compra de las exportaciones se redujo en 1958 a sólo la mitad de lo que había sido 30 años antes, y en Chile asimismo, las exportaciones en este sentido no recuperaron jamás el nivel anterior a la depresión. (Véase el cuadro 10.)

El volumen de las importaciones muestra tendencias de largo plazo muy parecidas, ya que éste depende en gran medida de las exportaciones y de la relación de precios del intercambio. El total de las importaciones de la región no fue en 1958 mucho mayor en cantidad que en 1928, si no se tiene en cuenta a Venezuela; en la Argentina y Chile el volumen de las importaciones disminuyó efectivamente en los tres decenios, y en el Brasil el aumento fue restringido. (Véase el cuadro 11.)

Esta debilidad de las importaciones contrasta con la expansión del producto regional que se triplicó con creces en el mismo período. (Véase el cuadro 12.) Simultáneamente se produjo un rápido crecimiento de las ciudades, [19] que no se tradujo sólo en un aumento acelerado de la demanda total sino en una rapidísima expansión de la demanda de manufacturas de alta elaboración - sobre todo equipo -, de alimentos elaborados y servicios profesionales.

El cuadro 13 muestra que en las "economías abiertas" del grupo O, la creciente demanda se cubrió gracias a que las importaciones aumentaron con rapidez mayor que la producción interna de bienes para consumo interno. De ese modo las importaciones representaban una proporción cada vez mayor de la oferta total, aunque los datos disponibles sólo permiten hacer una comparación en el período posterior a 1950-51. Es indudable que se habría observado una tendencia análoga en el grupo U, si las disponibilidades de divisas lo hubieran permitido, pero en todos

---

19/ En casi todos los países la población urbana aumentó con mayor rapidez que la rural. Así por ejemplo, la población de las ciudades de más de 100 000 habitantes experimentó un aumento superior al 4 por ciento anual en el Brasil y México entre 1940 y 1950, y de 7 por ciento en Venezuela.

Cuadro 9

AMERICA LATINA: PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES,
1928-29 A 1958

(1955 = 100)

Año	Incluyendo Venezuela			Excluyendo Venezuela
	Poder de compra de las exportaciones	Quantum de las exportaciones	Relación de precios del intercambio	Poder de compra de las exportaciones
1928-29	71	83	86	87
1932	39	64	60	46
1940	45	67	67	53
1945	56	82	69	64
1950	97	88	109	105
1951	98	86	114	106
1952	85	86	99	88
1953	98	95	103	105
1954	101	93	108	105
1955	100	100	100	100
1956	105	109	97	105
1957	107	110	97	107
1958	102	111	92	101

Fuentes: Naciones Unidas, Estudio Económico de América Latina, 1949 y Boletín Económico de América Latina, Vol. V, N° 2.

/Cuadro 10

Cuadro 10

PAISES LATINOAMERICANOS DEL GRUPO U: PODER DE COMPRA
DE LAS EXPORTACIONES
1928-29 A 1958

(Indice 1955 = 100)

Año	Argentina	Brasil	Chile	México
1928-29	242	78	123	75
1932	148	44	23	24
1940	112	42	64	39
1945	118	70	75	48
1950	154	113	76	81
1951	124	121	86	87
1952	68	93	94	89
1953	129	113	89	77
1954	114	114	87	85
1955	100	100	100	100
1956	102	109	115	100
1957	111	103	99	87
1958	120	96	84	86

Fuentes: Naciones Unidas, Estudio Económico de América Latina 1949 y Boletín Económico de América Latina, Vol. V, No.2.

/Cuadro 11

Cuadro 11

AMERICA LATINA: QUANTUM DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES, TOTAL Y Y POR HABITANTE, 1928-1958

(Indice 1955 = 100)

Año	América Latina		América Latina sin Venezuela	
	Total	Por habitante	Total	Por habitante
1928	72	127	82	144
1932	29	47	33	54
1940	47	67	52	73
1945	49	61	52	66
1950	84	95	87	97
1951	104	114	109	120
1952	98	106	102	109
1953	90	94	90	95
1954	101	103	102	104
1955	100	100	100	100
1956	104	101	103	101
1957	122	116	118	112
1958	113	105	111	103

Fuentes: Cifras calculadas por la CEPAL sobre la base de datos extraídos de las publicaciones estadísticas anuales de cada país.

/Cuadro 12

Cuadro 12

AMERICA LATINA Y LOS PAISES DEL GRUPO U: PRODUCTO INTERNO,
1928-29 A 1959

(Indices, 1955 = 100)

Ano	América Latina a/	Brasil	Argentina	México	Colombia	Chile	Perú
1928-29	38	38	53	21	34	45	...
1932	35	37	46	21	36	34	...
1940	50	52	62	36	52	56	...
1945	61	60	71	55	62	72	61
1950	80	78	90	74	77	84	75
1951	85	83	93	81	79	86	82
1952	86	86	87	80	85	91	85
1953	89	89	92	84	90	95	92
1954	95	96	95	91	96	96	97
1955	100	100	100	100	100	100	100
1956	105	105	100	108	103	101	103
1957	111	115	104	111	106	104	104
1958	116	125	107	116	109	106	107
1959	119	134	101	121	115	108	105

Fuente: Hasta 1945 las estimaciones se tomaron de (Naciones Unidas), Estudio Económico de América Latina, 1949 (E/CN.12/164/Rev.1) en los casos de la Argentina, el Brasil, Chile y México (y para el primer país se relacionaron con las estimaciones contenidas en Producto e ingreso de la República Argentina, 1935-54), y Naciones Unidas, Análisis y proyecciones del desarrollo económico. III. El desarrollo económico de Colombia (E/CN.12/365/Rev.1) para este país. Para las estimaciones de los años subsiguientes se tomó como base el Suplemento Estadístico del Boletín Económico de América Latina, Vol. V No. 2.

a/ Ponderado por productos de determinados países en 1955 (expresado en dólares). El índice regional para 1929 y 1932 se basa en siete países y representa el 85 por ciento del producto regional total de 1955; el índice regional correspondiente a 1940 se basa en 9 países y representa 86 por ciento del producto regional total. A partir de 1945 se basa en todos los países.

/Cuadro 13

Cuadro 13

ALGUNOS PAISES: PARTICIPACION DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES EN LA OFERTA TOTAL, EN VOLUMEN, 1928-43, 1938-9, 1950-1 Y 1957-8

(Importaciones expresadas en porciento de la oferta a los precios de 1950) a/

País	1928-9	1938-9	1950-1	1957-8
Grupo U				
Brasil	15	9	12	8
Argentina	21	14	10	9
México	17	9	10	10
Colombia	22	14	13	10
Chile	28	19	12	12
Perú	...	...	15	17
Grupo O				
Venezuela	...	11	17	17
Costa Rica	...	...	22	25
Ecuador	...	10 b/	11	14
El Salvador	...	...	15	19
Guatemala	...	...	15	18
Honduras	15 c/	13	16	20

Fuente: Boletín Económico de América Latina, Vol. V, N° 2 y estimaciones publicadas e inéditas de la CEPAL.

a/ Las estadísticas de las importaciones y la oferta de 1928-9 y 1938-9 se obtuvieron asociando las series a los precios de 1955 a las estimaciones de 1950.

b/ 1939.

c/ 1929.

/los países

los países de este grupo (salvo el Perú que en realidad fue una "economía abierta" durante gran parte de los años 50) sucedió lo contrario. El coeficiente de importación así definido, disminuyó en casi todo el período, y en total se redujo a casi la mitad entre 1928-29 y 1957-58. Sólo en México este coeficiente dejó de bajar después de 1938-39.

Por lo tanto, a los productores internos de este grupo se les presentaba una gran tarea: proporcionar sustitutos de aquellas importaciones que no era posible sufragar ni durante la depresión ni después. En algunos casos los controles de precios o subsidios que estimularon el consumo, como el de la energía por ejemplo, hicieron más dura la tarea. Dentro del total de las importaciones que permanecía estacionario o decrecía, las importaciones de petróleo aumentaron rápidamente, sobre todo en la Argentina y en el Brasil. La sustitución de las importaciones de acero también quedó rezagada en la Argentina y Chile, pese a que en este último país experimentó un gran aumento en los años 50. La producción de equipo de capital creció en toda la región después de 1939, pero como la demanda también aumentó con rapidez, las importaciones continuaron su tendencia ascendente, salvo en la Argentina. Sin embargo, debido a la escasez de equipo, la capacidad de varias industrias claves, especialmente la de producción de energía [20/] y la ferroviaria [21/] se vió sometida a una presión cada vez mayor.

Una de las consecuencias de esta serie de sucesos fue la rápida expansión de las industrias pesadas. Así, en México la mano de obra empleada en la industria metalúrgica y en la producción de máquinas y vehículos se elevó de menos de 10 000 a 173 000 entre 1930 y

---

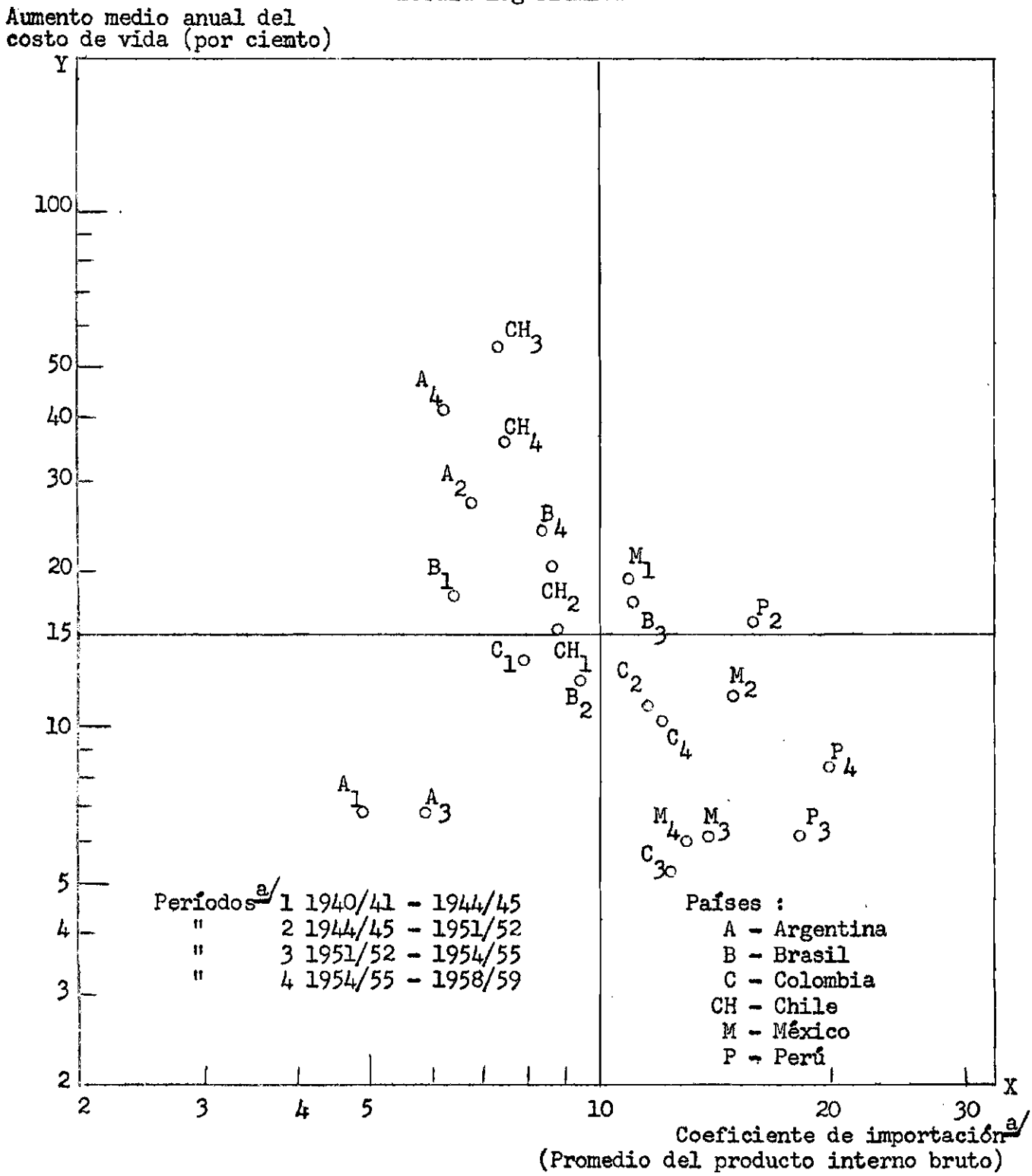
20/ Después de 1955 el aumento de la capacidad de producción de energía eléctrica declinó en el Brasil, México y Chile, aunque se aceleró en la Argentina y la mayoría de los países del grupo O. A consecuencia de ello en muchos países la capacidad de reserva alcanzó niveles muy bajos en 1959. (Véase Naciones Unidas, Estado actual y evolución reciente de la industria de la energía eléctrica en América Latina (E/CN.12/560).

21/ La Argentina constituye un ejemplo sorprendente. El material ferroviario experimentó poca variación entre 1928 y 1954. La capacidad de transporte de pasajeros aumentó 19 por ciento y la capacidad de carga 4 por ciento en estos 26 años. La capacidad real disminuyó debido al tiempo perdido mientras se reparaba el material rodante. En 1956 quedaba por embarcar mercaderías por un total equivalente a dos meses de carga. (Véase Naciones Unidas, Análisis y proyecciones del desarrollo económico. V. El desarrollo económico de la Argentina (E/CN.12/429/Rev.1).

GRAFICO VI

AMERICA LATINA : RELACION ENTRE EL AUMENTO MEDIO DEL COSTO DE VIDA Y EL COEFICIENTE DE IMPORTACION a/EN ALGUNOS PAISES DEL GRUPO U

Escala logarítmica



a/ La variación del costo de vida está asociada en el gráfico al coeficiente medio de importación por períodos que comienzan y terminan un año antes que los aquí consignados.

1955. 22/ Sin embargo, los efectos fueron de mayor alcance: la expansión industrial en esta escala supone cambios en muchas otras industrias, en realidad una transformación de toda la economía. Otra consecuencia fue el gran cambio que experimentó la composición de las importaciones. En 1928 los bienes de consumo representaban casi la mitad de todas las importaciones; en 1957-58 esta proporción había descendido a 7 por ciento en el Brasil, 10 por ciento en la Argentina y apenas algo más en Colombia, Chile y México. 23/ En cambio, el equipo de capital, que en los países del grupo U había representado cerca del 20 por ciento de las importaciones en 1928, representó más de la tercera parte de ellas en 1957-58 (más del 40 por ciento en los casos de Chile y México); la única excepción la constituyó la Argentina, donde la escasez de divisas era muy aguda. La participación del petróleo en el total de las importaciones también fue considerablemente mayor en la Argentina, el Brasil y Chile, aunque no así en los productores tradicionales como Colombia, México y el Perú. Finalmente, hubo un rápido aumento de las importaciones de materiales - de metales en la Argentina debido a la necesidad de mineral de hierro, arrabio y productos siderúrgicos, y de materiales no metálicos en los demás países.

Este cambio obligado de la estructura de las importaciones indica la tensión que significó en muchos países el intento de crecer rápidamente en un período de escasez de divisas, sobre todo donde - especialmente en la Argentina - no se había alcanzado la necesaria aceleración de la producción en los sectores claves. Aunque el deterioro de los mercados de exportación fue menos dramático en la segunda mitad de los años 50 que en la primera mitad de los años 30, los efectos fueron comparables en algunos países porque se produjeron en una época en que era difícil hacer mayores economías en las importaciones, mientras que en 1929 la estructura de las importaciones había permitido hacer economías.

22/ Censo industrial, 1956.

23/ Sin embargo todavía era aproximadamente de 40 por ciento en los países del grupo O como el Ecuador y El Salvador.

/El gráfico

El gráfico VI indica que existe una estrecha relación entre los coeficientes de importación de varios períodos y la tasa de aumento de los precios. Una excepción evidente es la Argentina. Antes de 1945, la abundante producción de alimentos y una economía bastante bien equipada significaban que los problemas estructurales eran sólo de mediana importancia en ese país. A comienzos de los años cincuanta se aplicaban controles de precio y salario para refrenar la inflación. Pero en general parece que en los países del grupo U un coeficiente de importación inferior al 10 por ciento ha estado ligado a la inflación. A niveles más bajos que éste existen pocas posibilidades de emplear divisas para comprar importaciones a fin de disminuir la gravedad del problema estructural.

IV. IMPORTANCIA DE LA POLITICA, 1929-59

Toda reseña histórica puede dar la idea algo errónea de que los acontecimientos económicos son ineludibles. A fin de apreciar el cuadro de conjunto, es preciso tener en cuenta el efecto que han tenido las decisiones en materia de política económica. Hayan sido o no propicias las circunstancias, todo el clima de desarrollo económico y el éxito que haya tenido un país en la solución de sus problemas dependen en algún grado de la forma en que han influído en los acontecimientos las decisiones de las autoridades y las de aquellos que están investidos de poder económico. Las medidas de política pueden agravar o mejorar en alto grado la situación actual, y también pueden facilitar o hacer más difícil los problemas futuros a los que están llamados a resolverlos.

Antes de intentar resumir algunas de las orientaciones principales de la política seguida en distintos campos y su relación con las presiones inflacionarias, conviene subrayar el hecho de que, las medidas no se aplican en un vacío social ni por un grupo de hombres en condiciones de escoger libremente entre toda una escala de alternativas. Por una parte, debido a la rapidez con que se ha transformado el medio económico en América Latina, los encargados de las decisiones han tenido que afrontar continuamente nuevos y graves problemas, comprobando que en general carecían de la experiencia y de los mecanismos adecuados para resolverlos. Por la otra, la constelación de fuerzas sociales e intereses impone determinados límites al campo de acción de la política económica y a veces puede inhibir la adopción de las medidas necesarias, coartar su ejecución, o hacer que se apliquen medidas diversas y carentes de conexión.

1. Deficiencias de los instrumentos disponibles

Con respecto al primer punto, es preciso tener en cuenta la calidad y adecuación de los mecanismos e instrumentos existentes en América Latina para hacer frente a las tareas que surgieron de la crisis mundial y de la necesidad consiguiente de transformar la estructura tradicional de la economía. La tarea primordial de la política económica en estos decenios podría caracterizarse como un intento de romper con el sistema anterior de crecimiento orientado hacia el exterior.

/La situación

La situación distaba de ser favorable para ello en muchos aspectos. Los gobernantes, por ejemplo, tenían que dejar atrás un mundo de funciones limitadas y convencionales y buscar otro en el cual les corresponderán pesadas responsabilidades de un tipo desconocido en el régimen de laissez faire, y que eran incompatibles con la antigua estructura de la organización y el status tradicionalmente limitado del funcionario público. La dificultad del problema se aprecia por el intento generalizado de solucionarlo mediante la creación de numerosas nuevas organizaciones, autónomas total o parcialmente que podían ayudar a resolver problemas administrativos particulares, pero que en su conjunto representaban una serie de improvisaciones, en vez de una reforma fundamental de la organización y los métodos de la administración pública, que era lo que exigía la nueva situación. En segundo lugar, los instrumentos claves de la política económica sólo podían emplearse en grado limitado. Aparte el hecho de que su eficiencia dependía en última instancia de la competencia de quienes los usaban, su funcionamiento se veía también entorpecido por graves fallas institucionales y por determinadas características de la estructura económica típica. Por ejemplo, la política monetaria tropezaba con los obstáculos siguientes: la falta de operaciones de mercado abierto con bonos públicos; el tamaño e independencia del sector externo; la importancia de los convenios crediticios fuera del sistema bancario; el monto relativamente pequeño de encaje de los bancos; la experiencia limitada o nula de la administración y los empleados de los bancos centrales, que tenían que abocarse a situaciones nuevas y asumir deberes no convencionales.

Una serie análoga de defectos entorpecían la política fiscal. Aparte cualquier consideración sobre la competencia e imparcialidad de los encargados de administrar la política, el grado en que aumentaron sus funciones se refleja en las grandes transformaciones que sufrió en un par de decenios la composición de las cuentas públicas, por el lado tanto de los ingresos como de los egresos. El erario se vio obligado a buscar fuentes nuevas de tributación y recursos adicionales fuera del presupuesto, a menudo en condiciones económicas bastante desfavorables. También había que idear métodos para llevar a cabo las iniciativas económicas y sociales consonantes con las circunstancias de la nueva era.

2. El papel de los intereses políticos

Volviendo al segundo elemento mencionado, hay que señalar que sólo en unos cuantos países se tomó una decisión definida e irrevocable de seguir por nuevos rumbos. Las fuerzas políticas que habían surgido en el antiguo molde de desarrollo podían a veces relegarse a segundo plano, pero en la mayoría de los países de América Latina jamás perdieron por completo su pasada influencia. Por consiguiente, cuando el clima político se tornaba nuevamente favorable para ellos y siempre que podían señalar los fracasos evidentes de la nueva política como tenía que suceder a veces, esas fuerzas tradicionales se encontraban en situación no sólo de influir en los detalles de la política, sino también de cambiar su orientación. Por otra parte, la aparición en escena de nuevos intereses, como los crecientes grupos de industriales y las asociaciones de sus empleados, representaban fuerzas que a veces había que conciliar, y la exclusión acostumbrada de esos intereses de la formulación de la política económica significaba que la expresión de su influencia solía ser espasmódica e irresponsable.

En resumen, se carecía en casi todos los países de un consenso general sobre lo que constituía el interés nacional, y había una renuencia a subordinar las exigencias de individuos o grupos particulares a ese interés. Sin embargo, la afirmación podría ser demasiado simplista, cuando se estudian más a fondo los países en particular. En uno o dos casos, en algún punto de la trayectoria del desarrollo económico, se llegó a aceptar ampliamente alguna decisión política y social acerca de los principales objetivos de la política, y aquellos a quienes perjudicaba esa decisión quedaron en una posición subordinada aunque todavía importante. A este respecto, la historia de esos países reflejaba lo que había ocurrido en diversas etapas del desarrollo de naciones ya industrializadas - por ejemplo, Alemania, los Estados Unidos o el Reino Unido -, cuando las fuerzas que favorecían un rompimiento con las formas tradicionales de vida económica impusieron su voluntad.

En contraste, en muchos países de América Latina ya sea porque las nuevas tendencias no tenían suficiente empuje o porque habían sido desviadas por equivocadas decisiones, la orientación política básica quedó

/en esencia

en esencia irresoluta. En estas circunstancias, que son características de países en transición, lo que aparece como una debilidad de los instrumentos de política, o incompetencia en su aplicación, puede en realidad ser en gran medida expresión de la forma incoherente e inestable en que los grupos gestores influyen sobre la formación de la política, cada uno de ellos limitado y comprometido por ciertas finalidades económicas fundamentalmente incompatibles.

Esto puede explicar en parte por qué sólo en contados países la política económica ha desempeñado manifiestamente un papel clave en la eliminación o moderación de los desequilibrios económicos básicos. Por regla general, las medidas adoptadas han tenido éxito - por lo menos en cierto grado y en determinadas ocasiones - en la solución de problemas inmediatos, pero no en la creación de una base sólida y adecuada en que puedan asentarse las nuevas formas de crecimiento económico.

3. El cambio de orientación en la postguerra

Aunque no puede hacerse una distinción clara entre los 15 años que terminaron en 1945 y los quince años siguientes, el segundo período, además de ser de mayor actualidad, es más interesante, pues algunos de los principales elementos de la situación sufrieron una transformación radical con lo cual cambió el cuadro de conjunto. En general parece haber aumentado en cierta medida la importancia relativa de la política económica desde el término de la guerra. A veces involuntariamente, los gobiernos han adquirido una mayor capacidad de influir sobre los acontecimientos y ha aumentado considerablemente lo que de ellos se espera. En el período inmediatamente posterior a la guerra, creció la disponibilidad de divisas lo que, aparte fomentar el alza del ingreso, dio oportunidad de corregir algunos de los defectos más evidentes de la estructura económica. Además en esos días llegaba casi a su término el proceso de ajustar la economía a las condiciones que se habían impuesto a América Latina a raíz de la crisis. Esos ajustes se habían hecho en condiciones en extremo desfavorables y habían constituído una grave amenaza para el equilibrio de casi todas las economías, pero proporcionaron la base física y la experiencia humana que eran las condiciones previas necesarias para avanzar hacia la independencia económica. La evolución de las instituciones y los instrumentos

de política económica, aunque incompleta, había modificado totalmente el criterio en cuanto a lo que era viable esperar de la política oficial. Se conocían, por ejemplo, concretamente los efectos de la política y los riesgos implícitos en su aplicación. Por lo tanto, el nuevo período suponía un desafío que aunque en modo alguno era fácil de afrontar, era menos abrumador que los hasta entonces encarados por los gobiernos latinoamericanos.

Con todo, los síntomas de desequilibrio - las presiones inflacionarias, por ejemplo - tendían más bien en general a aumentar que a disminuir durante la postguerra, al menos en los países que se esforzaban por alcanzar un desarrollo diversificado de sus economías. Por consiguiente, el análisis de las medidas adoptadas en este período reviste especial interés.[24/]

Si se estudia el campo de las finanzas públicas en ciertos países se observará, primero, un crecimiento constante de la proporción de gastos públicos en el producto interno y, segundo, un persistente desequilibrio en las cuentas públicas (véanse los cuadros 14 y 15). Es verdad que algunos países, como México, no acusan ese aumento relativamente rápido de los gastos públicos, pero la tendencia general es evidente.[25/] El problema fiscal se ha agravado en la mayoría de los casos por la conducta de las exportaciones - ya sea por sus fluctuaciones o su crecimiento relativamente lento.[26/] Sin embargo, aunque los países

---

24/ En el estudio completo se examinan con mayor detalle varios campos de política; aquí se tratarán sólo los aspectos generales de mayor significación y los ejemplos se limitarán a uno o dos países representativos sobre los cuales se dispone de datos.

25/ En algunos casos, como en Venezuela y también en México, el déficit presupuestario se cubrió en su totalidad o en parte con préstamos extranjeros, pero en general fue financiado con anticipos del Banco Central, lo que a su vez condujo a la emisión de circulante.

26/ En algunos países del grupo U - México, Colombia y Chile, por ejemplo - fue importante la proporción de ingresos obtenidos del sector externo (incluso derechos de importación). En 1956 fue de 34 por ciento, 15 por ciento y 27 por ciento, respectivamente, para cada uno de esos países. En Venezuela y El Salvador, las cifras correspondientes fueron aun más elevadas: 87 por ciento y 56 por ciento.

/Cuadro 14

Cuadro 14

RELACION ENTRE GASTOS PUBLICOS Y PRODUCTO BRUTO INTERNO

(Valores corrientes en porcientos)

País	1947-48	1952-53	1956-57
Grupo U			
Brasil	18	22	27
Argentina	30	28	26
México a/	7	8	8
Colombia b/	16	15	17
Chile	23	24	23
Grupo O			
Venezuela c/	(12)	26	28 d/
El Salvador	9	13	11

Fuentes: Elaboración de la CEPAL sobre datos oficiales de los países.

a/ Se consignan las cifras correspondientes al Gobierno Federal. No obstante en el caso de los gastos públicos se ha llegado a una cifra de gastos consolidados cuya relación con respecto al Producto Bruto Interno en la siguiente:

1947-48	1952-53	1956-57	1958
11	12	12	12

En el trabajo las comparaciones se hacen sobre la base del Gobierno Federal pues no se ha dispuesto en todos los casos de las cifras consolidadas del sector.

b/ Producto Nacional Bruto.

c/ El ejercicio fiscal abarca el período 1° de julio - 30 de junio en todos los cuadros.

d/ Los gastos del período 1956-57 están subvaluados, pues existían deudas por concepto de capital que se pagaron en 1958 y en años posteriores.

/Cuadro 15

Cuadro 15

DEFICIT DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS RESPECTO DE LOS GASTOS PUBLICOS

(Porcientos)

	Grupo U				Grupo O	
	Brasil	Argentina	Mexico	Chile	Venezuela	El Salvador
1947	13	48	41	30		4
1948	14	105	50	18		17
1949	22	47	21	47		5
1950	25	37	5	67	31	8
1951	9	30	+6	53	50	11
1952	16	25	17	64	12	13
1953	25	32	19	40	13	8
1954	11	39	25	30	3	0
1955	15	34	3	38	13 a/	3
1956	28	11	8	27	8 a/	8
1957	24	24	19	30	+23 a/	+4
1958			27		36 a/	8

Fuente: Elaboración de CEPAL sobre datos oficiales de los países.

a/ En el año 1958 en Venezuela se pagaron por concepto de gastos de capital, deudas que se habían contraído en períodos anteriores.

/que dependían

que dependían menos del comercio exterior para obtener sus ingresos, o que habían tenido una experiencia más favorable con las exportaciones, exhiben la misma propensión al déficit, en América Latina en su conjunto no se han introducido en general las reformas fiscales necesarias, en especial aquellas que habrían dado mayor flexibilidad al ingreso y reducirían la evasión fiscal tan generalizada. A falta de esas reformas, los sistemas fiscales han adolecido de dos defectos graves: son regresivos[27] y aumentan las presiones inflacionarias de la economía por su tendencia al déficit.[28]

El análisis de lo acontecido en el campo monetario no es más alentador. Aun si se tienen en cuenta las limitaciones estructurales al funcionamiento de los instrumentos tradicionales de control, limitaciones que ya se han mencionado, hubo una sorprendente falta de decisión para usarlos, aún en el comercio exterior o las derivadas de fuerzas que operan en los sectores públicos y privados.[29]

En cuanto a la política económica externa, se advierte una orientación más coherente. Entre los objetivos perseguidos figuran la conservación de divisas, la reserva de divisas escasas para importaciones esenciales, la protección de industrias locales existentes y el fomento de otras nuevas. Por desgracia, sin embargo, esas medidas se adoptaron con frecuencia sin tener en cuenta sus efectos en otras esferas de la política económica. A veces influyeron en forma adversa sobre el fomento de las exportaciones,

---

27/ En 1953-57, la contribución porcentual de los impuestos indirectos al ingreso fue como sigue:

Todos los impuestos		Sin incluir impuestos pagados por grandes compañías mineras	
Brasil	75		
Argentina	60		
México	42		
Colombia	57		
Chile	57	Chile	67
El Salvador	56	Venezuela	77

28/ Hay también casos bien conocidos en que se ha usado el poder político para el enriquecimiento personal.

29/ En la versión definitiva del estudio se incluirá un análisis más completo de los factores monetarios.

especialmente de nuevos productos, y provocaron una explosiva tendencia al alza de los precios cuando los tipos de cambio se ajustaron tardíamente, después de haberse mantenido invariables y sobrevaluados por años. El cuadro 16 muestra cómo durante la guerra y los primeros años de la postguerra el valor interno de algunas monedas se divorció completamente de las estructuras de los precios internacionales, tomándose como representativos de éstos los precios corrientes en los Estados Unidos. En la Argentina, por ejemplo, si bien el índice de los precios al por mayor (1939 = 100) aumentó a 927 en 1953, el tipo de cambio se elevó en esa misma época en sólo 85 por ciento; en Chile, y en menor grado en el Brasil, se observan discrepancias análogas. Algunos países, como México, mantuvieron sus tipos de cambio más en armonía con el poder de compra relativo de sus divisas.30/

Con muy pocas excepciones, la política de salarios no parece haber tenido en América Latina la importancia que se le atribuye en el análisis de la inflación en los países industrializados del hemisferio septentrional. Las razones no son difíciles de encontrar. La mayor parte de la población económicamente activa está empleada en el sector agrícola; los sindicatos no son muy fuertes; los ingresos de los asalariados constituyen una proporción relativamente baja del ingreso nacional; y en la mayoría de los países ha habido muy poca o ninguna acción oficial para promover el aumento de los salarios con notables excepciones, como se verá más adelante.

Con todo, las fluctuaciones en los salarios podrían haber desempeñado un papel importante en el desarrollo de la inflación. Siempre han existido algunos grupos de obreros y empleados muy bien organizados, cuyas conquistas en materia de salarios han constituído incentivos a la vez que metas para otros grupos más débiles. Aunque los asalariados en algunas ocasiones no han conseguido alzas de salarios, por lo general han sido capaces de impedir la reducción de los mismos.

30/ Es evidente que la política cambiaria no puede evaluarse independientemente de los sucesos en otros terrenos ni de las características especiales de la economía de que se trate.

Cuadro 16

ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y MEXICO: RELACION PORCENTUAL DE LOS PRECIOS CON RESPECTO A LOS PRECIOS EN LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LA BASE DE LOS TIPOS DE CAMBIO OFICIALES

(1939 = 100)

	Indice de precios al por mayor	Indice del tipo de cambio	Indice de precios en términos de dólares $\frac{A}{B}$	Indice de precios en Estados Unidos	Relación porcentual de precios con respecto a los precios de Estados Unidos $\frac{C}{D}$
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
Argentina					
1939	100	100	100	100	100
1950	520	133	390	210	186
1953	927	185	501	222	226
Junio 1955	1 100	196	561	223	252
Diciembre 1955	1 170	400	293	224	131
1958	1 990	756	263	240	109
Brasil					
1939	100	100	100	100	100
1946	275	109	252	155	163
1950	440	111	396	210	189
1953	630	215	293	222	132
1955	920	464	198	223	89
1956	1 150	495	232	230	101
1958	1 490	691	216	240	90
Chile					
1939	100	100	100	100	100
1950	522	135	386	210	184
1953	950	285	333	222	150
1956	2 749	2 378	116	230	50
1958	4 618	4 260	108	240	45
México					
1939	100	100	100	100	100
1946	225	94	239	155	154
1949	261	160	163	199	82
1953	365	160	228	222	103
Diciembre 1954	398	241	165	223	74
1958	513	241	213	240	89

Fuente: CEPAL sobre la base de estadísticas nacionales sobre precios y datos del International Financial Statistics.

/La Argentina

La Argentina constituye el ejemplo sobresaliente de los países donde la política de salarios, entre otros factores, ha desempeñado en varias ocasiones un papel importante en el proceso de la inflación. Es verdad que el aumento en el nivel de los salarios que empezó en 1943, no influyó en un principio sobre el índice del costo de vida, entre otras razones por las presiones que los excedentes no exportados de alimentos ejercieron sobre el nivel de precios. Pero desde 1944 hasta 1949, el nivel general de sueldos experimentó considerables reajustes anuales, como se desprende de las cifras siguientes:

Aumento porcentual anual con respecto al promedio del año anterior

	Salarios	Costo de vida
1944	17	-
1945	14	19
1946	36	19
1947	42	12
1948	36	13
1949	34	32
1950	20	25
1951	30	37
1952	23	39
1953	11	4
1954	15	4
1955	13	12
1956	19	14
1957	22	25
1958	45	32
1959	62	114

Fuente: Banco Central, Producto e ingreso de la República Argentina, 1935-54 y Boletín Estadístico.

/Un aumento

Un aumento en los salarios que se iguale meramente al de los precios no puede considerarse como causa autónoma de inflación. En realidad, teniendo en cuenta los mejoramientos que siempre experimenta la productividad, permitiría disminuir el alza de los precios. Pero como lo indican las cifras, las fluctuaciones de los salarios y los precios han estado muy lejos de ser paralelas durante los últimos quince años en la Argentina.[31/]

Esto significa que los salarios reales experimentaron fluctuaciones violentas. Si en un sector determinado los salarios reales registran un aumento equiparable al alza de la productividad, este aumento podría considerarse en cierto modo "neutro"[32/]. Así, la fluctuación que se produjo en la Argentina significó que la influencia de los aumentos de salarios -debidos, principalmente, a decisiones de política adoptadas en ese período- estuvo muy lejos de ser neutral. En el gráfico VII se comparan las fluctuaciones de los salarios reales por hora y de la productividad en el sector manufacturero. De 1946 a 1950 los salarios reales aumentaron con rapidez mayor que la productividad pero en 1950 se produjo la situación inversa. En seguida, después de una nueva alza de los salarios reales que culminó en 1958 con el aumento general de los salarios se volvió a producir un vuelco brusco y el nivel de los salarios reales de este sector terminó por descender, igualándose al de la productividad, como ocurrió en 1943.

Podría, por lo tanto, concluirse que durante todo el período la influencia ejercida por las fluctuaciones de los salarios fue neutra. Sin embargo, en realidad, aparte de todo otro elemento - y efectivamente habían otros de importancia en la experiencia argentina - el curso de los acontecimientos confabuló contra la estabilidad de la economía. La política de sueldos, sobre todo en los últimos años de la década 1940-49, provocó el alza de los costos de producción y contribuyó a que comenzara un estado inflacionario crónico.

31/ Las cifras que aquí se consignan se refieren a los salarios totales, pero reflejan los cambios en la tasa de salarios.

32/ Si ocurriera en todos los sectores, supondría, ceteris paribus, una constante participación de los salarios en el ingreso nacional.

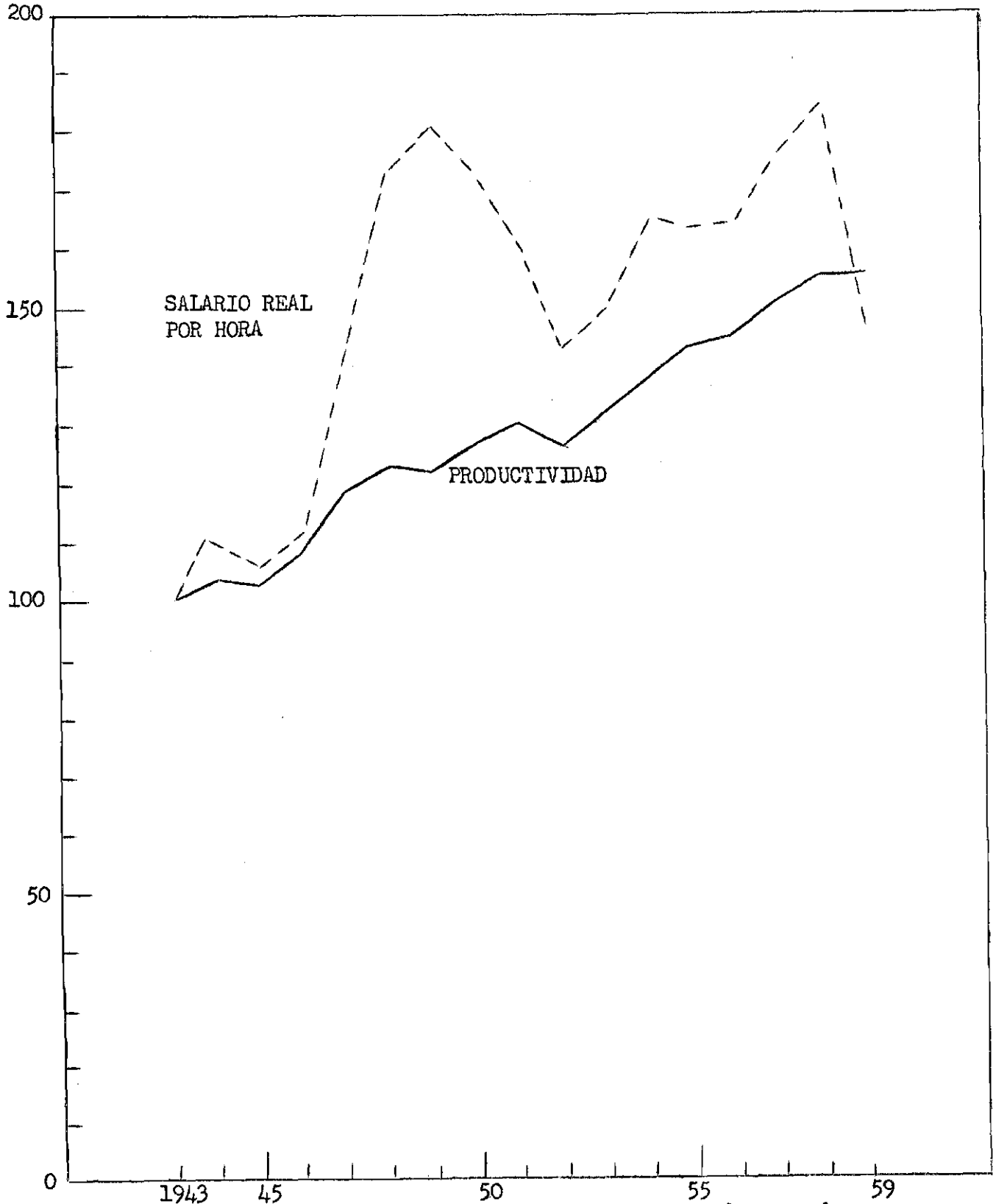
/Las características

GRAFICO VII

ARGENTINA : COMPARACION ENTRE LOS SALARIOS REALES Y LA PRODUCTIVIDAD DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1943-59

(Indices 1943 = 100)

Escala natural



Fuentes : Banco Central de la República Argentina, Boletín Estadístico.
Ministerio de Comercio, Resumen estadístico mensual.

Las características de las medidas adoptadas en varios campos que se han delineado, fuera de las consideraciones generales que al comienzo de esta sección, revelan algunos puntos débiles de las políticas seguidas por los países de la región, sobre todo por los que más han sufrido las presiones inflacionarias.

4. Defectos de coordinación

Uno de ellos es la dificultad persistente para relacionar diferentes tipos de política. Se han tomado decisiones sobre controles de importación, tipos de cambio, proyectos de desarrollo, tasas fiscales, crédito, salarios, etc., sin tomar en cuenta sus repercusiones mutuas. Con frecuencia, se tiene la impresión de que los Ministros toman decisiones sobre los asuntos económicos que les conciernen sin consultar a sus colegas. En una situación apremiante, como es la de la mayoría de los países latinoamericanos desde la crisis, una decisión de trascendencia en cualquier terreno altera el equilibrio de las consideraciones en todos los demás. Por ejemplo, la magnitud de un aumento de salarios en la economía influirá en la cuantía de los impuestos que habrá que recaudar, en el tipo de cambio que será factible establecer, etc. Esta falta de coordinación ha agravado enormemente las tendencias inflacionarias. Cuando las propuestas de diversas autoridades no han podido conciliarse porque una o varias de ellas no convienen en adoptar medidas que podrían ser, políticamente impopulares, el resultado final ha sido una presión sobre la economía superior a sus recursos. Un segundo inconveniente, que ayuda a explicar el primero, es la falta de planes generales de desarrollo económico. De haber existido éstos, hubiera sido mucho más fácil comprender la importancia de las políticas adoptadas en distintos terrenos y haber mantenido cierto orden de prelación.

En particular, la sustitución de importaciones se hubiera efectuado entonces conforme a principios más coherentes y más racionales.

/5. La

5. La imitación de ejemplos de otros países

Otro defecto, que se evidencia cuando se considera la historia de las últimas tres décadas, es que ha habido "modas" en los objetivos de la política general. Además, esas modas han sido en su mayor parte importadas - a menudo con cierto retraso - de ultramar. (El "efecto de demostración" puede apreciarse en la actitud oficial de los países periféricos, así como en la composición del consumo.) Después del intento por lograr la estabilidad manteniendo la moneda bajo un patrón de oro convencional vino una época en que se recurrió cada vez más al financiamiento deficitario. En los años de la guerra se trató de suprimir la inflación mediante el control de precios y la influencia de doctrinas ulteriores sobre el empleo total y servicios sociales se dejó sentir en la región.

Apenas es necesario insistir en que esas ideologías se concibieron para resolver los problemas de los países industriales y correspondieron a las características estructurales de esos países. Así, el caso teórico de estimular una economía mediante el financiamiento deficitario se basa en la supuesta existencia de condiciones elásticas de la oferta en toda la economía, de modo que es posible aumentar los gastos sin elevar los costos de producción ni provocar un importante aumento de las importaciones. Esto acontece en los países muy desarrollados cuando la demanda en casi todos los sectores es menor que la que sería necesaria para emplear a la totalidad de la mano de obra y el capital disponibles. Pero esa hipótesis es apenas válida para países como los de América Latina: aun si hay capacidad sobrante localmente para satisfacer los aumentos de ciertos tipos de demanda, existen límites a la expansión de la producción en algunos sectores y una variada gama de productos sólo puede conseguirse en el extranjero. Por lo tanto, la consecuencia es la inflación o un déficit en el balance de pagos o ambas cosas a la vez.

Del mismo modo, quienes establecen sistemas de control de precios parecen haber ignorado que sólo serán eficaces si existe un servicio público organizado para administrarlos. La experiencia en el extranjero muestra la conveniencia de determinar los precios a base de un estudio detenido y de criterios razonables; que esos planes deben ser comprensivos

/de otro

de otro modo el exceso de la demanda se vierte sobre artículos no controlados; que conviene respaldarlos con un racionamiento extensivo de los suministros y que requieren el completo apoyo y cooperación de todos los sectores de la opinión pública y en especial de los sindicatos y hombres de negocios.

La elevación del nivel de vida de las masas puede, por cierto, intensificarse en economías que son más altamente desarrolladas y mejor equilibradas. Una de las condiciones básicas de los sistemas amplios de previsión social es que los ingresos excedan a las necesidades del consumo en un margen suficiente, a fin de disponer de los medios para financiar tanto el desarrollo económico como el bienestar social. Asimismo, es necesario que el mecanismo fiscal sea bastante eficaz con objeto de poder reunir los fondos para las diversas categorías de gastos públicos y contar con recursos administrativos sobrantes para atender todos los casos individuales previstos en la legislación de servicio social.

6. Evaluación general

¿Cuánto daño han provocado las políticas erróneas? Lo primero que conviene aclarar es que, por muy malas que fueran en los países latinoamericanos las medidas adoptadas por los gobiernos, las causas originales de los problemas de América Latina estuvieron en la depresión mundial, la segunda guerra mundial y en la aminoración del crecimiento de los países industriales en los años de 1950. Por eso, el problema viene a ser en realidad el siguiente: dadas las condiciones adversas del mercado mundial ¿en qué medida las dificultades encaradas por los países latinoamericanos pueden atribuirse al fracaso de los gobiernos para aplicar una política adecuada o programas coherentes de desarrollo?

La posibilidad más evidente hubiera consistido en aumentar los ingresos de las exportaciones. Pero se tropezó con la dificultad de que, en cada período, el total de las ventas de productos primarios dependía de las necesidades de los países industriales. Todas las zonas de producción primarias sufrieron en forma más o menos aguda por esas circunstancias. América Latina hubiera podido, naturalmente, conseguir mercados a expensas

de otras regiones, aunque la discriminación, por Francia y el Reino Unido, en favor de abastecedores de las zonas del franco y de la libra esterlina, junto con cuantiosos subsidios y de la protección que los países industriales daban a sus propios productores de artículos primarios, limitaba las posibilidades a ese respecto.

Cada país de América Latina hubiera podido igualmente progresar a expensas de los demás. En efecto, en el cuadro 4 puede verse que los países del grupo O prosperaron más que los del grupo U en los años cincuenta

De ello no puede inferirse, sin embargo, que la región en su conjunto pudo haber prosperado tanto como el grupo O. El comportamiento de esos países se debió en parte a los vigorosos mercados de dos productos: petróleo y bananas. Además, un pequeño productor puede colocar mayores exportaciones en el mercado sin alterar radicalmente el precio. Esta ventaja especial se refleja en los convenios internacionales del café. Por ejemplo, en el primer convenio de la serie actual (1958), el Brasil aceptó la responsabilidad de mantener el 40 por ciento de su café exportable fuera de los mercados de exportación tradicionales; la proporción aplicable en el caso de Colombia fue de 15 por ciento y los países de América Central y el Caribe tuvieron que retener menos del 10 por ciento. Interesa asimismo señalar que aun entre los países bajo el patrón del dólar, un gran productor de azúcar, Cuba, experimentó en materia de exportaciones una situación peor en los años cincuenta que países pequeños como la República Dominicana.

Los intentos de los principales exportadores de acelerar el ritmo de sus rentas hubiera provocado probablemente una declinación de los precios de muchos productos y, casi es seguro, una disminución de los ingresos en divisas de sus competidores, incluso los de América Latina. De modo que es más probable que el valor total de las exportaciones latinoamericanas hubiera descendido en vez de aumentar.

Es verdad que en los países del grupo U la política tendió frecuentemente a desalentar las exportaciones, en ciertos casos sin necesidad alguna. En la medida en que el precio o la política cambiaria obstaculizó las exportaciones, o la industrialización redujo los excedentes exportables como sucedió con el algodón brasileño, o que los impuestos a la renta

/desalentaron la

desalentaron la explotación de minerales, cabe atribuir el estancamiento de las exportaciones a esa política. Pero es difícil concebir que, con una política diferente, el comportamiento de las exportaciones de América Latina en su conjunto hubiera sido mejor, e inducido por sí mismo un ritmo de crecimiento satisfactorio. El poder de compra de todos los exportadores de productos primarios del mundo aumentó en menos del 20 por ciento en los años cincuenta.

Por lo tanto, alguna medida era necesaria para que el ingreso de los países parcialmente industrializados de ese grupo pudiera crecer a un ritmo más rápido que sus exportaciones. Al comprenderse mejor la naturaleza del problema que se planteaba a los países latinoamericanos, se adoptaron doctrinas económicas que consideraban como punto de partida la necesidad de fomentar el desarrollo y la industrialización y que, por eso, eran más decididamente latinoamericanas en su orientación. Se originaba así un cambio en favor de que los gobiernos aceptaran la responsabilidad del crecimiento económico, expresado en programas encaminados al logro de ciertos objetivos necesarios. Sin embargo, la aceptación de esa responsabilidad no entrañaba la convicción de que todos los aspectos de la política debían juzgarse según su contribución al logro de ese fin. La necesidad de que la política fuera expansionista se interpretó en el sentido de que no debía ser disciplinada ni ceñirse a principios estrictos.

En los dos o tres últimos años, las corrientes extranjeras de opinión han repercutido de nuevo. Esta vez, han ejercido una influencia inversa en el sentido de políticas restrictivas y deflacionarias. En parte, como una reacción a la acentuada inflación que se produjo y, en parte, por la necesidad de ayuda económica, ese cambio de dirección se reflejó también en la política latinoamericana.

En Europa occidental y en América del Norte la actitud expansionista e igualitaria de los primeros años de la postguerra cedía ya, a comienzos de los años cincuenta, ante los objetivos gemelos de la estabilidad de precios y el equilibrio de los pagos externos, lo que suponía una ponderación muy diferente de los elementos de la política económica.

/Los controles

Los controles directos ya no gozaban del favor de los círculos oficiales, y los principales instrumentos de política eran de carácter fiscal y monetario. Ello significó, en efecto, la reaparición del patrón de oro en forma modificada. También en algunos países de América Latina se adoptaron políticas de estabilización.[33/] Se inició una labor importante en tal sentido sobre la base de recomendaciones fundadas por misiones extranjeras en Chile y el Perú, y a fines de la década se llevaban a cabo programas análogos en la Argentina, Bolivia, Colombia y el Uruguay. (En Chile y en el Perú se aplicaban nuevos programas de estabilización.)

De nuevo, no está claro si se tomaron plenamente en cuenta las diferencias entre los países desarrollados y los de América Latina. La política monetaria sólo puede ser un eficaz regulador de la economía cuando se dan las siguientes condiciones: una economía integrada con competencia en los mercados para los factores de producción y productos: capacidad de las inversiones y los ahorros para reaccionar ante variaciones en los tipos de interés; una distribución del ingreso que refleje las necesidades humanas; empleo total de la mano de obra; y exportaciones que puedan ser promovidas o desalentadas por cambios en el consumo interno. Basta con mencionar esas condiciones básicas para comprender que no son muy aplicables a los países latinoamericanos. Además, los sistemas financieros de América Latina no están actualmente muy preparados para la administración de políticas de control financiero. Como ya se ha indicado no se cuenta con la variedad de instrumentos monetarios - como operaciones en mercado libre y control de créditos al consumidor - que darían equilibrio y flexibilidad a la política monetaria, y no es fácil establecerlos mientras prevalezcan hábitos inflacionistas.

El resultado inmediato de los programas de estabilización ha sido en general una disminución del nivel de la actividad económica, con descensos en la inversión y el consumo. El propósito de eliminar el exceso de demanda de todos los sectores suponía una importante reducción en su

---

33/ Véase al respecto un estudio del Dr. Raúl Prebisch en el Boletín Económico para América Latina (Vol. VI, N° 1), titulado "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria".

total, lo que originaba una demanda inadecuada en algunos. Al mismo tiempo, al eliminarse las deformaciones de los precios, que en muchos casos fueron graves, el aumento de los precios se aceleró temporalmente.

En general, las políticas de estabilización no han previsto, como parte integrante del programa, medidas para estimular a los sectores rezagados de la economía y lograr la sustitución de importaciones del tipo corriente. En realidad, a menudo se han aplicado políticas de esa índole sin efectuar previamente una cuidodosa evaluación de sus probables efectos sobre la inversión en diversos sectores y sin determinar si esos efectos corresponden o no a las necesidades del país. Por lo tanto, no hay seguridades de que el crecimiento se reanude en el futuro inmediato ni de que, en caso de reanudarse, no traerá consigo otra inflación o nuevas presiones en el balance de pagos.

Se advierte al parecer una nueva corriente de opinión en los países industriales. Se ha debilitado algo la confianza en la política monetaria como instrumento principal de la estrategia económica. Así, la Secretaría del Comité Económico Mixto del Congreso de los Estados Unidos señaló que los precios habían continuado aumentando lentamente, a pesar de la vigorosa política seguida de 1953 a 1958. En presencia de rápidas fluctuaciones de la demanda, con un excedente en un sector o en otro, pero sin un exceso de la demanda total y con poder de mercado y resistencia de los precios a bajar, la política monetaria puede estabilizar el nivel de precios sólo si se usa en forma tan radical que se genere también un alto nivel de desempleo".[34/] Por otro lado, cada vez más se considera en los países industriales que la prueba decisiva para una política estriba en la consecución de una tasa de crecimiento adecuada. Aunque el equilibrio en la ponderación de la política y el mecanismo para llevarla a la práctica tendrían que ser muy diferentes en América Latina, este criterio es particulammente adecuado para los países acosados por la pobreza y con un rápido ritmo de aumento de la población.

34/ Congreso de los Estados Unidos, Secretaría del Comité Económico Mixto, Report on Employments, Growth and Price Levels, diciembre de 1959. Véase también Report of the Committee on the Working of the Monetary System (Her Majesty's Stationery Office, 1959), donde se consignan conclusiones similares sobre la experiencia con la política monetaria en el Reino Unido.