INT-0060
c.1

Documento 1/7
Santiago de Chile

94162

DESARROLLO ECONOMICO *

por Osvaldo Sunkel

* Reproducido para uso exclusivo del Curso de Capacitación en Planificación de los Recursos Humanos, 1968, organizado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

I N D I C E

DESARROLLO ECONOMICO

		Pág.
I.	INTRODUCCION	1
	A. Objetivos del Curso	1
	B. Programa del Curso	1
	1. El concepto de desarrollo	1
	2. El análisis económico y el análisis del desarrollo económico	2
	3. Las características cuantitativas del desarrollo económico	3
	4. El desarrollo económico de América Latina	3
	5. La política de desarrollo	4
	C. El desarrollo y los juicios de valor	4
II.	EL CONCEPTO DE DESARROLLO	6
	A. El significado de la idea de desarrollo	6
	1. La evolución histórica del concepto	6
	2. El carácter comparativo y relativo del concepto de desarrollo	7
	B. El marco histórico del proceso de desarrollo económico	8
	1. La Revolución Industrial y el desarrollo de la economía europea	8
	2. La formación de una economía internacional y la incorporación de las áreas periféricas	9
	3. El contraste en las condiciones para el desarrollo: 1870-1930 versus 1930-1960	10
	a) El dinamismo de la demanda externa	10
	b) La contribución de recursos externos: características del flujo de capital extranjero	12
	c) La contribución de recursos externos: características del flujo de mano de obra.....	13
	d) El grado de desajuste tecnológico	13

/e) Las

Pág.

e) Las condiciones relativas a la estructura productiva y al mercado interno 13

f) Las responsabilidades sociales del estado moderno 15

4. Los factores determinantes del tipo e intensidad del desarrollo alcanzado hasta 1930 en los diversos países "nuevos" 15

a) Los cambios en la composición del comercio internacional 16

b) Disponibilidad y complementariedad de factores productivos 17

c) Movilidad de los factores productivos 18

d) El efecto del sector exportador sobre la economía interna 18

e) Demanda interna 19

f) Estructura y cambio social 20

5. El impacto de la gran Crisis Mundial y del estancamiento del comercio internacional sobre el modelo de crecimiento "hacia afuera" 21

6. Conclusiones del análisis histórico-comparativo ... 22

C. Aspectos sociológicos del proceso de desarrollo económico 23

1. Introducción 23

a) Algunas definiciones de sociología 23

b) La sociología del desarrollo 23

2. Las condiciones sociales del desarrollo económico 23

3. La mecánica del proceso social 24

4. Las implicaciones sociales del desarrollo 26

III. LA TEORIA DEL DESARROLLO ECONOMICO 30

A. Teoría y realidad económica 30

1. El pensamiento económico y la historia social 30

a) El pensamiento económico medieval 31

b) El mercantilismo 32

c) Los clásicos 33

d) El pensamiento neoclásico 35

e) La estática y dinámica de la ocupación 38

f) Conclusiones 38

/2. Teorías y

		Pág.
2.	Teorías y modelos principales	40
	a) Adam Smith (1723-1790)	40
	b) David Ricardo (1772-1823)	45
	c) Una síntesis del pensamiento clásico	50
	d) El modelo marxista	55
	e) El análisis neoclásico	61
	f) El modelo de Schumpeter	64
	g) El modelo dinámico de Domar	68
3.	La contribución de la teoría económica al análisis del desarrollo	77
	a) Los instrumentos del análisis económico	77
	b) Los principales factores del desarrollo	79
	c) Limitaciones e insuficiencias de las teorías del crecimiento	81
B.	El análisis del desarrollo económico	85
1.	Las variables estratégicas del desarrollo	85
2.	La mecánica del desarrollo económico	90
C.*	El nivel de desarrollo y el cambio estructural	
1.	Los cambios en la estructura de la demanda	
2.	Los cambios en la estructura de la oferta	
3.	Los cambios en la distribución de los recursos por actividades	
4.	Los cambios en las combinaciones de recursos	
5.	Los cambios en la productividad de los recursos	
6.	Los cambios en la distribución del ingreso	
7.	Los cambios en la estructura financiera y en la organización administrativa	
8.	El nivel de desarrollo y la estructura demográfica .	
	a) Tasas de mortalidad y natalidad	
	b) Estructura de la población por edades	
IV.	EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA	102
A.	Características principales de la economía	102
1.	La tasa de crecimiento económico	102

* Esta parte no está incluída en el texto.

/2. Las diferentes

		Pág.
2.	Las diferentes etapas del desarrollo económico....	104
3.	Características y problemas comunes de los países latinoamericanos	106
	a) La propiedad de la tierra y de los recursos naturales	106
	b) La dependencia del comercio exterior y la inestabilidad	107
	c) La escasez de capital social básico	111
	d) Los conocimientos especializados y el nivel general de instrucción	111
	e) La distribución del ingreso	113
	f) Condiciones sociales generales	118
B.	El funcionamiento del modelo tradicional	119
1.	El papel dinámico del sector externo	119
2.	Las posibilidades de asimilación	124
3.	La estructura de la producción y su desajuste con la composición de la demanda	125
4.	La utilización de los recursos productivos	125
C.	La ruptura del modelo tradicional y su significación .	127
1.	Los hechos que comprometen la posibilidad de crecer hacia afuera	127
	a) La gran crisis: caída de la demanda externa ...	127
	b) Los cambios en la política económica	128
	c) Los efectos de la Segunda Guerra Mundial	130
2.	La transformación de la estructura productiva	131
	a) Factores de que depende la transformación de la economía, en el sentido de capacitarla a adoptar un modelo de crecimiento hacia adentro	132
	b) El proceso de reajuste de la estructura de la producción a la composición de la demanda; la industrialización y el cambio en la composición de las importaciones	133
D.	Los obstáculos estructurales al desarrollo económico.	135
1.	El desequilibrio externo	135
	a) Estancamiento e inestabilidad de los mercados externos	136
	b) El proceso de transformación estructural y la demanda de importaciones	138

/2. La reacción

		Pág.
2.	La reacción del empresario privado	144
	a) El estímulo a la industrialización y la carencia de empresarios	144
	b) Otros obstáculos para el desarrollo de la empresa privada: la tecnología, los recursos financieros, el mercado, etc.	145
3.	El desequilibrio del sector público	147
	a) Los gastos públicos y el desarrollo económico ..	147
	b) Los determinantes de las recaudaciones públicas	152
	c) Problemas y efectos del financiamiento del sector público	154
4.	La rigidez del sector agrícola	156
	a) La demanda de productos agrícolas	156
	b) La oferta de productos agrícolas	161
	c) La significación del problema agrario para el desarrollo económico equilibrado	166
5.	El desequilibrio de los recursos humanos	169
	a) La demanda y las necesidades de personal adiestrado	169
	b) Las deficiencias del sistema educacional y el limitado acceso a la educación	170
	c) La insuficiencia de oportunidades de ocupación .	172
V.	EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA Y SUS PRINCIPALES PROBLEMAS	175
A.	Breve síntesis del desarrollo latinoamericano	175
1.	Características fundamentales de las economías latinoamericanas	175
2.	El funcionamiento del modelo tradicional	177
3.	La ruptura del modelo tradicional y su significación	179
4.	Los obstáculos estructurales al desarrollo económico	180
B.	Principales problemas actuales y orientaciones básicas para una política de desarrollo	184

DESARROLLO ECONOMICO

I. INTRODUCCION

A. Objetivos del Curso

1. Examinar la amplitud y significación de la idea de desarrollo.
2. Explicar el carácter de necesidad y urgencia que han adquirido el desarrollo económico y la planificación en años recientes.
3. Demostrar que el proceso de desarrollo económico entraña una profunda transformación de la estructura económica, demográfica y política de la sociedad.
4. Formular un esquema de análisis especialmente adaptado al estudio de casos concretos de desarrollo económico.
5. Formular una interpretación del proceso de desarrollo económico de América Latina y señalar los principales problemas actuales del desarrollo.

B. Programa del Curso

1. El concepto de desarrollo

El Curso debe comenzar por dar una idea nítida del concepto de desarrollo. Para ello deberán señalarse las diferencias principales con respecto a conceptos como evolución, progreso, industrialización, crecimiento y otros con los que se ha identificado o se identifica a veces. El concepto de desarrollo es en parte heredero de esas diversas concepciones, que históricamente han tenido una definición bien precisa. Sin embargo, el concepto de desarrollo, tal como hoy se le entiende, es más amplio y más complejo que cada una de las ideas señaladas. En efecto, el análisis del proceso de desarrollo económico

/exige una

exige una interpretación que abarque varias dimensiones: el marco histórico del fenómeno, su carácter parcial en relación al desenvolvimiento social, su carácter esencialmente dinámico tanto en lo que se refiere a la evolución como al cambio estructural de los sistemas en estudio.

El marco histórico es necesario para verificar, por comparación de experiencias, el carácter único del fenómeno actual cuando se le considera como un todo, a pesar de las similitudes parciales con experiencias históricas. Las enseñanzas que se obtengan del análisis histórico sólo podrán ser aprovechables en el contexto de la interpretación global del fenómeno presente. Sin embargo, el análisis del panorama histórico es conveniente para observar los problemas propios con mayor amplitud de criterio, con un sentido crítico más agudo y positivo, con una mayor comprensión del contexto general de los problemas.

El carácter parcial del desarrollo económico en relación al desenvolvimiento social debe destacarse por dos razones, una de orden metodológico y otra de tipo político. En relación con la primera es evidente que lo que en realidad observamos es un fenómeno de cambio social global, dentro del cual destacamos los aspectos económicos por considerarlos el factor determinante y más fácilmente cuantificable, pero en el entendido de que los propios aspectos económicos también son a su vez influenciados por otros aspectos del proceso de cambio social.

En segundo lugar, el concepto del desarrollo económico ha tenido por algún tiempo un sentido muy estricto, suponiéndose que el aumento del ingreso per capita era lo esencial del desarrollo. Actualmente se comienza a calificar ese concepto puramente cuantitativo y se comienza a hablar de desarrollo económico y social, implicándose que hay también una responsabilidad explícita del estado de orientar su política hacia el mejoramiento directo e inmediato de las condiciones de vida de la población, conjuntamente con la elevación de los niveles de producción y productividad.

2. El análisis económico y el análisis del desarrollo económico

Tratándose de un fenómeno esencialmente histórico y ligado al proceso de cambio social, es evidente que su análisis requiere un enfoque dinámico. Es curioso que haya que insistir en algo tan obvio, pero es preciso porque la teoría económica ha sido relativamente poco fructífera en este sentido.

/No hay

No hay más que analizar las principales limitaciones de los enfoques fundamentales que utiliza la teoría económica: 1) limitaciones del análisis de "estática-comparativa": estudia dos situaciones en el tiempo, pero no las condiciones del proceso de ajuste, que es lo más importante; 2) limitaciones del análisis "dinámico": estudia las condiciones en que evoluciona un sistema, pero no los cambios que ocurren en las interrelaciones de las variables del sistema; es decir, desconoce que toda evolución implica una transformación del propio sistema, una transformación en la estructura del sistema. Por estas razones es conveniente definir claramente los elementos básicos de un sistema económico en crecimiento así como escoger entre ellos los que se consideran - para una determinada economía y etapa de evolución - los de mayor significación. Determinando las relaciones funcionales entre esos factores estratégicos se llegará a un modelo de interpretación, necesario para comprender el funcionamiento de esa economía. Las diferentes teorías y modelos de desarrollo consisten precisamente en eso, y su validez y utilidad está limitada a los elementos y relaciones funcionales considerados.

3. Las características cuantitativas del desarrollo económico

El estudio de las características cuantitativas del desarrollo económico tiene dos finalidades principales. La primera se refiere a la definición de las formas y problemas de la medición del ritmo y nivel de desarrollo. Esto tiene gran importancia porque, como se destacará luego, el concepto de desarrollo es esencialmente de carácter comparativo, es decir, relativo al grado de desarrollo alcanzado por otros países o regiones, de modo que el establecimiento de normas y patrones de medida es esencial.

Por otra parte, el estudio cuantitativo de los cambios estructurales que ocurren en una economía en crecimiento permite definir - a pesar de la diferencia de países y épocas - un patrón básico común de transformación estructural de la economía, que es de gran valor para la formulación del esquema teórico de interpretación del proceso de desarrollo.

4. El desarrollo económico de América Latina

La situación actual de las economías latinoamericanas, tanto por lo que se refiere a sus características básicas comunes como a la diversidad de problemas y situaciones que confrontan dentro de esa similitud esencial,

/no podría

no podría comprenderse cabalmente sin una amplia y completa descripción, análisis e interpretación del proceso de desarrollo económico que ha tenido lugar en América Latina.

Para ello es preciso definir sus características estructurales así como examinar la forma en que funcionaron y los resultados que han producido desde el punto de vista del desarrollo económico.

5. La política de desarrollo

Sobre la base anterior es posible llegar a un diagnóstico de las economías latinoamericanas, especificando sus deformaciones y deficiencias profundas así como sus problemas circunstanciales.

Por otra parte, la comprensión de la idea y del anhelo de desarrollo que existen en la región sirven de base para definir los principales objetivos de la política de desarrollo. Estos, cotejados con la situación actual permiten apreciar la viabilidad de ciertas metas y fijar las orientaciones y medios de la política de desarrollo económico y social. Queda esbozado así el marco de las condiciones y tareas en que deberá llevar a cabo la planificación.

C. El desarrollo y los juicios de valor

Es preciso plantear brevemente el problema de la forma de enfocar el desarrollo económico. La posición personal frente a este problema es particularmente importante en este tema, tanto porque no existe un cuerpo asentado de doctrina - y en consecuencia hay enfoques muy diferentes - como porque el problema está cargado de implicaciones políticas.

El propio término "desarrollo económico" ya lleva una carga de valoraciones e ideales que la comunidad le ha dado. El término implica que el desarrollo es deseable; que no ha sido logrado, que es posible en algún sentido o forma. El hecho de que el tema de nuestro estudio esté cargado de juicios de valor no presenta en sí mismo ninguna dificultad seria. Todos los temas tienen en mayor o menor medida la misma característica. Pero para ser objetivos es preciso reconocer y tener bien en claro en qué consisten tales valoraciones y la posición personal frente a ellas.

Esto nos obliga a definir nuestra posición frente al problema. Sólo reconociendo explícitamente nuestros prejuicios podemos ser enteramente

/honestos. En

honestos. En nuestro caso, los prejuicios personales derivan de lo que creemos que la mayoría de la gente espera del desarrollo económico. Dar forma explícita a lo que creemos que son los objetivos de la comunidad es una responsabilidad ética fundamental del profesional frente a su medio social ya que él puede estar o puede no estar de acuerdo con esos objetivos y en ambos casos es preciso reconocerlo. Yo personalmente considero el desarrollo económico como un medio para proporcionar a todos igualdad de oportunidades. Esto define para mí el fin último del desarrollo económico y en función de él juzgaré un determinado proceso de desarrollo económico. Pero esto no define necesariamente los medios que se utilizarán para lograr dicho proceso, excepto en el sentido de que sean eficientes para alcanzar el fin. La decisión sobre el camino político que se desea seguir - socialismo, capitalismo, etc. - es una decisión que la comunidad debe tomar, pero que no tiene importancia desde el punto de vista estricto del análisis del proceso de desarrollo económico. Lo esencial es no confundir fines y medios. Desde el punto de vista aquí adoptado, los diversos sistemas de organización política no son fines, sino medios. Por supuesto que los sistemas de organización política condicionan por sí mismos el logro del fin último del desarrollo económico y por lo tanto unos pueden en último término ser más eficaces que otros para lograr el fin, pero ese problema no nos interesa en este contexto, pues es una decisión que tomará la comunidad en base a otras consideraciones aparte de las económicas y a esa decisión deberemos atenernos.

Puesto que los valores personales influyen en las clases por más que se presenten los diversos puntos de vista, es esencial una amplia bibliografía. Para tal efecto se recomendará una bibliografía que sirva de orientación para un programa de lecturas posterior a este curso. Dada la enorme amplitud del campo que cubre el desarrollo económico, las clases serán fundamentalmente de síntesis e interpretación, utilizando y aplicando los conocimientos y conceptos estudiados anteriormente. El propósito es que cada uno se construya su propio esquema de análisis para lograr su propia interpretación del fenómeno del desarrollo. Sólo así podrá cada cual definir la posición que adoptará frente a este problema.

/II. EL CONCEPTO

II. EL CONCEPTO DE DESARROLLO

A. El significado de la idea de desarrollo

1. La evolución histórica del concepto

El concepto de desarrollo económico es sumamente reciente en la terminología económica. En su sentido actual no se le comienza a usar y a aceptar sino después de la Segunda Guerra Mundial. Tiene sus antecedentes en las nociones de evolución y progreso, propias de la gran expansión de la economía europea en los siglos XVIII y XIX bajo el signo del liberalismo. Sus antecedentes más inmediatos son las nociones de industrialización y de crecimiento. Todos estos conceptos están sin embargo limitados a problemas y son el producto de situaciones diferentes de los que encierra el concepto que nos preocupa.

Evolución es un concepto de origen o connotación esencialmente biológica que envuelve claramente la noción de secuencia natural de cambio, de mutación gradual y espontánea. La idea de desarrollo no comparte necesariamente ni la noción de naturalidad y espontaneidad con ese concepto, ni la de mutación gradual.

Progreso es un concepto asociado básicamente al adelanto técnico, a la incorporación de nuevas tecnologías, a la modernización de las formas de producción y de vida mediante el uso de técnicas, máquinas y procedimientos modernos. Este aspecto es ciertamente parte de la idea de desarrollo, pero es apenas uno de sus muchos aspectos.

Crecimiento es un concepto similar al de evolución, por lo menos en lo que se refiere al aspecto de mutación gradual que le es inherente, aunque no al de espontaneidad o naturalidad, que conlleva también. El concepto de crecimiento se refiere fundamentalmente a los problemas de insuficiente ritmo de expansión de largo plazo de las economías desarrolladas. Es el concepto opuesto a "estancamiento secular", en el sentido keynesiano, y está asociado a las teorías de la sustentación del pleno empleo en los países industrializados de Europa y Norteamérica. La teoría dinámica actual debe mucho a esta preocupación y los modelos de crecimiento modernos a su vez han constituído aportes fundamentales para el análisis y planificación del desarrollo, aunque con severas limitaciones, que ahora se comienzan a reconocer.

/Industrialización es

Industrialización es en realidad el pariente más cercano y el antecedente más inmediato del desarrollo económico en esta familia de conceptos. El desarrollo de la industria ha sido en efecto el aspecto más llamativo y dinámico del desarrollo económico en los países desarrollados y durante algún tiempo el desarrollo industrial era considerado sinónimo de desarrollo económico. Aunque cada día es más claro que esto no es estrictamente correcto, no deja de ser cierto que la industrialización - en mayor o menor medida - está siempre asociada al desarrollo económico, y también lo están algunas de las secuelas típicas que la industrialización ha traído consigo en los países hoy industrializados: la urbanización, la monetización de las trasacciones económicas, el trabajo asalariado, la sindicalización, la seguridad social, la mayor independencia individual dentro de la sociedad, la reducción en el tamaño de las familias, el trabajo femenino remunerado, la elevación de los niveles de vida, la mayor igualdad de oportunidades sociales, económicas y políticas, etc.

2. <u>El carácter comparativo y relativo del concepto de desarrollo</u>

Es un hecho histórico irrefutable que las sociedades en que se han logrado niveles de vida y de confort más elevados y mayor igualdad de oportunidades sociales son aquellas que han pasado por una gran expansión de su producción industrial, por una revolución industrial y por la consiguiente transformación integral de su vida social. Es también un hecho histórico irrefutable que sólo un pequeño número de países y una escasa proporción de la población mundial han pasado por esa <u>Revolución Industrial</u> y alcanzado elevados niveles de vida. Tal es el caso, en efecto, de los países de América del Norte, Europa Noroccidental y Oceanía, que representan menos de una cuarta parte de la población mundial. Las restantes tres cuartas partes de la población mundial no disfrutan de condiciones de vida satisfactorias y de éstas por lo menos dos cuartas partes - más de la mitad de la población mundial - se debate en una miseria mayor de la que prevalecía en Europa Occidental hace doscientos años.

El problema del desarrollo económico es esencialmente el de este contraste violento y brutal entre las condiciones de vida de que disfrutan los habitantes de unos pocos países en relación a las que soportan los restantes. Después de la Segunda Guerra Mundial este flagrante contraste

/se ha

se ha hecho insoportable. Las Naciones Unidas han sido el vehículo principal en que se ha destacado este hecho, por ser una tribuna internacional abierta por primera vez a la posibilidad de que los países poco desarrollados expresen su condición de rezagados en recibir los beneficios de la propagación de la revolución industrial.

Nuestra primera tarea para llegar a comprender este fenómeno del subdesarrollo en que quedaron los países de la América Latina deberá ser, en consecuencia, comprender el significado de la Revolución Industrial en Europa durante el siglo XIX y las condiciones que permitieron su propagación a Norteamérica y Oceanía. El contraste entre las condiciones prevalecientes en esas áreas y las existentes en América Latina podrá indicarnos así las razones primigenias u originarias por las que la revolución industrial no pudo propagarse en su debida ocasión histórica al área latinoamericana.

B. El marco histórico del proceso de desarrollo económico

1. La Revolución Industrial y el desarrollo de la economía europea

Durante la primera mitad del siglo XIX el ritmo de expansión económica se aceleró enormemente en Inglaterra a consecuencia de tres factores fundamentales: a) la revolución agraria de fines del siglo XVII, estimulada enormemente por las Guerras Napoleónicas, que desplazaron gran cantidad de población rural; b) el desarrollo de la producción fabril aprovechando la aplicación de la máquina a vapor a la producción y al transporte marítimo y terrestre de hombres y bienes; y c) la posición privilegiada de Inglaterra para expandir su comercio exterior de manufacturas. Durante el resto del siglo XIX la aplicación de la mecanización y la energía inanimada a la actividad económica se generalizó, manteniéndose un acelerado ritmo de expansión de la economía inglesa.

En la Europa continental este proceso de expansión industrial se rezagó algunas décadas pero a mediados del siglo la Revolución Industrial estaba claramente establecida en Alemania y Francia, países que experimentaron una notable expansión en su capacidad de producción manufacturera en la segunda mitad del siglo XIX.

/2. La formación

2. La formación de una economía internacional y la incorporación de las áreas periféricas

El siglo XIX en su conjunto pero particularmente el último cuarto de ese siglo presenciaron una enorme expansión del comercio internacional y la formación de una economía internacional integrada.

En la segunda mitad del siglo la economía europea comenzó a establecer centros productores de materias primas y alimentos en sus colonias y otras áreas nuevas para alimentar la colosal expansión de su población y producción. Estos países nuevos recibieron población, capital y técnica en abundancia e iniciaron un veloz proceso de expansión, llegando algunos de ellos en el presente a tener elevados niveles de ingreso y economías industrializadas y diversificadas, y quedándose otros al margen de ese desarrollo. En estos últimos países, la formación de sectores especializados de exportación en los que se lograba elevados niveles de productividad a base de la utilización de procedimientos tecnológicos modernos, tuvo una influencia muy limitada sobre el resto de la actividad económica que continuó desenvolviéndose en la forma primitiva tradicional.

Observando este contraste histórico entre los dos grupos de países, cabe formular la interrogante siguiente: ¿Por qué es necesaria una acción amplia y consciente del Estado para promover el desarrollo económico en el grupo de países que quedaron rezagados si históricamente podemos observar que los países más desarrollados de la actualidad llegaron a ese nivel sin ese tipo de acción estatal sino que a través de un proceso en gran medida espontáneo?

Es particularmente interesante contrastar la experiencia de los países latinoamericanos con un cierto grupo de países que aceleró su desarrollo en torno al período 1870-1930 - Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia. Estos países no sólo han llegado a tener niveles de renta per capita más elevados que los prevalecientes en Europa Occidental (la cuna de la Revolución Industrial), y probablemente una mejor distribución de dicha renta también, sino que lograron todo eso sobre la base de una expansión de sus exportaciones de materias primas y alimentos, con serios problemas de inestabilidad y gran concentración de las exportaciones en pocos productos, y con un persistente deterioro en su relación de intercambio; condiciones todas características de la América Latina actual.

/¿Qué condiciones

¿Qué condiciones hicieron posible ese proceso relativamente espontáneo entonces y allá y cómo se presentan esas condiciones ahora y aquí? ¿Y por qué, al desarrollarse esos países, no se desarrollaron también los otros?

3. El contraste en las condiciones para el desarrollo: 1870-1930 versus 1930-1960

Para hacer el análisis comparativo histórico convendrá centrar la atención sobre seis aspectos o factores fundamentales: el dinamismo de la demanda externa; la contribución de factores productivos externos: el capital y la mano de obra; los problemas de la transferencia de la tecnología; las condiciones relativas a la estructura productiva y el mercado interno; y las responsabilidades del estado.

a) El dinamismo de la demanda externa

Antes[1/]: extraordinario dinamismo en la demanda europea de alimentos y materias primas en virtud de rápida industrialización, fuerte aceleración del ritmo de crecimiento demográfico, rápido aumento en los niveles de renta per capita a partir de niveles absolutos bajos, crecientes limitaciones en los recursos naturales europeos, trascendentales innovaciones tecnológicas en transporte y comunicaciones.

Ahora [1/]: relativo estancamiento, salvo contadas excepciones, en la demanda mundial de productos primarios debido, entre otras causas, a: reducción en el coeficiente de elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos al alcanzarse mayores niveles de renta per capita; aumento en la eficiencia del uso de materias primas, desplazamiento tecnológico de las mismas por sintéticos y acumulación de existencias de metal usado que se han convertido en fuente creciente de materia prima en los propios países industriales; reducción y gran inestabilidad en el ritmo de crecimiento económico en el período 1914-1950, sobre todo en Europa; desplazamiento del mercado internacional de Inglaterra hacia Estados Unidos, que en contraste con aquel país es a su vez importante exportador de productos

---

1/ Antes se refiere al período 1870-1930 y a Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelandia, en relación a Europa Occidental. Ahora se refiere al período 1930-1960 y a América Latina en relación a Estados Unidos y Europa Occidental.

/primarios y

primarios y posee una economía extraordinariamente bien dotada de recursos naturales y altamente protegida; substitución de importaciones y formación de áreas monetarias en Europa limitando los mercados para productos latinoamericanos; desarrollo de productores competitivos de los latinoamericanos en Africa y Asia.2/

Como consecuencia de estas condiciones tan diversas, mientras durante el período 1830-1880 se estima que las importaciones de Inglaterra se multiplicaron por alrededor de ocho, y mientras entre 1870 y 1890 se estima que el comercio internacional de materias primas crecía con mayor rapidez que el de manufacturas, la situación en las últimas décadas es bien diferente, como lo revelan las cifras siguientes:

Exportaciones mundiales
(billones de dólares)

	1928	1955	Incremento en %
Total mundial	32	82	157
Exportaciones países industriales	21	53	150
Exportaciones países subdesarrollados	10	28	172
a) petróleo	1.6	16.3	920
b) el resto	9	12	35

Las perspectivas futuras no parecen ser muy alentadoras tampoco. Las proyecciones de la ECE y GATT en su alternativa optimista para 1980 son las siguientes:

a) incluyendo petróleo; algo más de 3% por año

b) excluyendo petróleo; alrededor de 2,5% por año

2/ Véase: GATT; Trends in International Trade; Ginebra, octubre de 1958.

/b) La contribución

b) La contribución de recursos externos: características del flujo de capital extranjero [3/]

Antes: substancial volumen de inversión extranjera a largo plazo (de 1865 - 1914 aproximadamente Inglaterra invirtió en el exterior alrededor del 4% de su Ingreso, proporción que llegó en 1905 - 1913 al 7%. Si alrededor de 1950 Estados Unidos hubiera dedicado esa proporción de su Ingreso a inversiones en el extranjero, el flujo de inversión extranjera hubiera llegado a ser de 12,000 - 20.000 millones anuales en cada caso). Estas inversiones estaban constituídas en parte por inversiones directas pero también en gran medida por préstamos a gobiernos para crear el capital social básico de las economías nuevas, particularmente en transportes, comunicaciones y servicios urbanos. En efecto, de la inversión extranjera total de Inglaterra en 1914, 30% eran préstamos a gobiernos, 40% eran bonos de FF.CC., 5% eran bonos de servicios públicos, de tal manera que el 75% se destinaba probablemente a capital social básico.

Ahora: volumen comparativamente insignificante, constituído en su inmensa mayoría de inversiones privadas directas, que se orientan en su mayoría al sector exportador, con reducida disponibilidad de préstamos para obras de capital social básico y elevada proporción de financiamiento de corto y mediano plazo. La diversa composición de las inversiones directas de Estados Unidos en el extranjero según sea en áreas desarrolladas o subdesarrolladas queda en evidencia en el cuadro siguiente:

	Inversiones en Canadá y Europa (m/m 1950) %	Inversiones en áreas atrasadas %
Industrias extractivas	23	60
Comercio y manufacturas	60	20
Empresas públicas	6	17
Diversos	11	3
	100	100

3/ Los datos han sido tomados de: Nurkse, artículo de Economic Journal, 1954.

/c) La contribución

c) La contribución de recursos externos: características del flujo de mano de obra

Antes: substancial proceso de migración hacia áreas provistas abundantemente de recursos naturales de excepcional calidad, prácticamente libres de ocupación humana, simultáneamente complementada con amplia provisión de capital y con la incorporación de la técnica contemporánea traída por los propios inmigrantes.

Ahora: escasa y sin acompañamiento de capital a áreas ya abundamentemente pobladas. Hoy día los movimientos de capital son un sustituto al movimiento de la mano de obra.

d) El grado de desajuste tecnológico

Antes: traslación directa de tecnologías contemporáneas y creación in situ de tecnologías nuevas, adecuadas especialmente a las condiciones de los países en formación.

Ahora: amplia disponibilidad de innovaciones tecnológicas creadas para producir en condiciones de una constelación de recursos diferente (escasez mano de obra, alto grado de entrenamiento mano de obra, tecnología agrícola de productos no tropicales) y de un tipo de mercado diferente (grandes mercados altamente standarizados versus pequeños mercados altamente diferenciados).

e) Las condiciones relativas a la estructura productiva y al mercado interno

Antes: formación o creación de sistemas económicos modernos, trasladando modelos europeos mejorados (libres de sus propias trabas tradicionales) a áreas de clima templado, de excepcionales recursos naturales tanto en calidad como en relación a la población que se iba instalando; reproducción mejorada de superestructuras institucionales europeas (sistemas democráticos de gobierno, instituciones financieras y bancarias, sistemas de comercialización, etc.): adecuada complementación de factores productivos, técnica y empresarios con mercado europeo en expansión; obtención desde el comienzo de elevados niveles de productividad y renta per capita; distribución económicamente adecuada de la tierra; razonable distribución del ingreso; progresiva incorporación de nuevas áreas a una economía nacional homogénea con la consiguiente creación de un mercado nacional integrado.

/Ahora: transformación

Ahora: transformación de estructuras económicas, sociales, demográficas e institucionales primitivas, en que prevalecen los sectores de producción primarios, caracterizados por formas de producción sumamente ineficientes con escasa productividad de la mano de obra y gran concentración de la propiedad de los recursos naturales, resultando de ahí una baja renta media per capita y grandes desigualdades en su distribución. En consecuencia estos países necesitan recorrer aún un gran camino hasta llegar siquiera a los niveles de renta per capita y a los tipos de estructura económica con que aquellos otros países iniciaron su proceso de desarrollo, esto ante una dramática aceleración del crecimiento demográfico y la aceleración del proceso de urbanización que ha venido ocurriendo en las últimas décadas, según lo demuestran los datos siguientes:

América Latina Tasa promedio anual de crecimiento Años	%		Proyección años: (millones de habitantes)	1950	2000
1935	1.9	América Latina		163	592
1945	2.0	América del Norte		168	312
1955	2.4	URSS		181	379
1965	2.6	Europa		393	568
		Africa		199	517

	Tasa de Crecimiento:	
	de ciudades de 100.000 habitantes y más	de la población rural
	(en general, el período 1940 - 1950)	
Brasil	4.2	1.6
México	4.5	1.5
Colombia	5.4	1.4
Venezuela	6.8	0.1
Argentina	2.4	1.4
Chile	2.6	0.0

/f) Las responsabilidades

f) Las responsabilidades sociales del estado moderno

Antes: por la propia abundancia de recursos en relación a la población, el nivel de vida relativamente alto en relación a la Europa contemporánea, el carácter altamente dinámico de las economías y la filosofía política imperante (laissez-faire), las presiones de tipo social sobre el estado sólo se comienzan a manifestar en la década de 1920, como un reflejo de los movimientos sociales europeos y cuando su grado de desarrollo ya era considerable.

Ahora: Aún cuando el proceso de desarrollo económico en América Latina no ha alcanzado ni siquiera los niveles iniciales de aquellos países, los gobiernos no pueden rehuir en esta época sus responsabilidades de proveer a la población de bajas rentas con sistemas de previsión social, seguros de cesantía, educación gratuita, mínimos de atención médica y hospitalaria, reglamentación del trabajo, etc., aún cuando el monto de los recursos disponibles en estos países para estos propósitos son claramente insuficientes mientras no se alcancen niveles de producto per capita más elevados y no se mejore sustancialmente la distribución del ingreso. La gran diferencia de niveles de vida y condiciones sociales prevalecientes actualmente entre las poblaciones de países desarrollados y poco desarrollados ha llegado a ser perfectamente conocida por estas últimas en virtud del espectacular desarrollo de los medios de comunicación y de difusión de masa no escritos. En consecuencia, se ha producido una verdadera revolución en las aspiraciones de estos grupos sociales, apoyada además en los ejemplos y experiencias de política económica positiva: Japón, URSS, New Deal, Schacht, planificación de economías de guerra.

4. Los factores determinantes del tipo e intensidad del desarrollo alcanzado hasta 1930 en los diversos países "nuevos"

Se tratará ahora de resumir la discusión anterior sobre las condiciones históricas comparadas para el desarrollo económico. También se tratará de explicar por qué en el período 1870 - 1930 unos países se desarrollaron tan intensamente que ya en 1930 se habían transformado en economías industriales avanzadas, mientras otros sólo comenzaban en las primeras décadas de este siglo la fase inicial de expansión del sector exportador, sin que se observaran aún mayores efectos sobre su economía interna.

/a) Los cambios

a) Los cambios en la composición del comercio internacional

El primer factor que deberá tenerse en cuenta es la secuencia histórica en el auge del comercio internacional de los diversos productos que fueron la vía por la cual las diferentes partes y naciones se fueron incorporando a la economía internacional. Así, desde mediados del siglo XIX comenzó la expansión del comercio internacional de productos agrícolas típicos de regiones de clima templado (granos, carne, lana).4/ Eso explica en buena parte por qué el proceso de expansión económica se inicia tan luego - casi en forma simultánea con la propia Revolución Industrial - en países como Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelandia, Australia, Argentina y Uruguay. El auge agrícola y la difusión en la aplicación de fertilizantes explica el auge inmediatamente posterior de la exportación de salitre de Chile. Posteriormente, a fines del siglo XIX, con la elevación de los niveles de ingreso en los países industrializados y el mejoramiento de las técnicas de conservación y transporte de alimentos, viene el auge de los productos agrícolas tropicales: café, banano, cacao, etc., lo que incorpora a la economía internacional a buena parte de los países latinoamericanos, particularmente los del Caribe, Centroamérica y algunos de la región tropical de América del Sur.

Finalmente, en las primeras décadas del presente siglo, al intensificarse el desarrollo industrial en los Estados Unidos de Norteamérica y Europa Occidental, se sobrepasa la etapa primaria del carbón y del hierro correspondiente a la industria siderúrgica, avanzándose hacia el uso de metales no ferrosos y a la utilización de nuevas fuentes de energía. Con ello nacen o adquieren importancia en la América Latina las actividades de exportación de minerales tales como

---

4/ En este análisis no se incluyen ciertos productos tradicionales del comercio internacional de escaso volumen y alto valor unitario como las especias, los metales preciosos, el tabaco, etc.

/el cobre

el cobre, zinc, estaño, plomo, petróleo, etc., incorporándose un nuevo grupo de países a la economía internacional.

b) Disponibilidad y complementaridad de factores productivos

En el grupo de países "nuevos" que tuvieron su etapa de expansión acelerada en el período que se extiende aproximadamente desde 1870 hasta 1930 - entre los que se cuenta a los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Nueva Zelandia y Australia - la densidad de población era extremadamente baja puesto que se trataba de áreas practicamente "vacías", dotadas además de recursos naturales excepcionalmente ricos y en condición prácticamente virgen. Se dieron así las condiciones para que se obtuviera una relación sumamente favorable de población a recursos. Esta era en todo caso relativamente mucho más favorable que la que prevalecía en los países de la América Latina (con la posible excepción de Argentina y Uruguay) en la mayor parte de los cuales había importantes núcleos de población precolombina a la que se había superpuesto la de origen colonial, y que a través de siglos de explotación primitiva y depredatoria de los recursos naturales había con frecuencia causado el agotamiento o deterioro de tales recursos.

Se ha señalado anteriormente el considerable flujo de capital que acompañó a la corriente migratoria europea de fines del siglo pasado hacia los territorios "nuevos" con el fin de proporcionar los medios de comunicación, de transporte y en general el capital social básico necesario para crear las nuevas economías de exportación. Se observó igualmente el considerable contraste entre esta situación y el escaso flujo de capitales externos que se dirigió hacia los restantes países de la periferia en esa misma época y también en las últimas décadas. En consecuencia, puede afirmarse que aquellos países "nuevos" contaron también con una relación mucho más favorable de capital a población que los países tradicionales de la periferia.

En virtud de poseer una mayor disponibilidad relativa de capital y recursos por habitante, los países "nuevos" disponían también de una mayor dotación de capital por hombre en relación a los recursos disponibles. Esto conjuntamente con la mayor capacitación técnica y el mayor grado de entrenamiento técnico del inmigrante europeo contribuyó poderosamente a lograr la elevada productividad característica de estas economías "nuevas".

/c) Movilidad

c) Movilidad de los factores productivos

En la explicación tradicional del funcionamiento de la economía de mercado un elevado grado de movilidad de los factores productivos es una condición esencial para obtener el mayor aprovechamiento posible de los factores productivos. Dicha condición estuvo presente en forma excepcional durante el período y para los países a que hemos hecho referencia. En efecto, no sólo la movilidad internacional del capital y de la mano de obra alcanzó entre 1850 y la primera guerra mundial dimensiones nunca vistas ni antes ni después, sino que ese fue también el caso de la migración interna en los países "nuevos". Los conocidos procesos de expansión de la "frontera" en la formación de las naciones nuevas constituyen un ejemplo destacado de la magnitud del proceso de migración interno.

En cambio en los países de antecedentes prehispánicos y coloniales, las condiciones institucionales prevalecientes constituyeron y constituyen todavía formidables obstáculos para la movilidad de los factores productivos y para la consiguiente fluidez de los mercados de factores. El elevado grado de concentración del capital (consecuencia principalmente de la concentración de la propiedad agrícola y de las actividades de exportación y de sus subsidiarias), la escasa difusión de la educación y de la técnica (limitadas principalmente a reducidos grupos urbanos de elevados ingresos) y la falta de empresarios innovadores (función extraña a una sociedad tradicional esencialmente rural y alienada, y por eso, función que corresponderá típicamente al inmigrante) son tres razones poderosas que impiden u obstaculizan severamente un funcionamiento razonablemente eficiente en el mercado de factores.

d) El efecto del sector exportador sobre la economía interna

Como se ha visto, el sector exportador de los países de la periferia constituyó en todos los casos el reflejo local de la moderna economía industrial europea en plena expansión. En ciertos casos, ese sector exportador moderno logró penetrar y propagarse de tal manera a través de todo el sistema económico, que en el hecho lo transformó en una moderna economía industrial, similar a aquellas que constituían el mercado de sus productos de exportación. En otros casos, la mayoría por cierto, el sector exportador especializado se conservó prácticamente aislado, enquistado en un sistema económico y social que en todo sentido le era enteramente extraño.

/Diversos factores

Diversos factores parecen haber contribuído a que se produjeran experiencias tan diferentes. Desde luego, tienen enorme importancia la magnitud relativa del sector exportador en relación con la dimensión económica, el grado de evolución y la cohesión social y política del país. Por otra parte, la localización geográfica de la actividad especializada de exportación ha tenido también gran influencia. Las explotaciones mineras y la agricultura de plantación se localizan generalmente en regiones relativamente aisladas y constituyen compartimentos estancos dentro del sistema económico. En cambio la agricultura extensiva de exportación coincidió muchas veces con las regiones más pobladas del país, y su comercio de exportación constituyó en esos casos una actividad fundamental de las principales aglomeraciones urbanas, difundiéndose por ello a través del conjunto del sistema económico y social del país.

La propiedad nacional o extranjera del sector de exportación también influye sobre su grado de integración con la economía y la comunidad nacionales. Entre otras razones, los ingresos correspondientes a la propiedad se distribuyen en un caso a ciudadanos residentes en el exterior que invertirán sus ahorros preferentemente en su propio país, mientras que en el otro es probable que lo hagan localmente, difundiendo métodos y técnicas del sector exportador moderno e integrándolo con el mercado local a través de la adquisición de insumos locales.

Otro elemento de importancia en la integración del sector exportador en la economía local es la capacidad del mercado local para absorber el producto de exportación. En ciertos casos una enorme proporción del producto de exportación se vende al extranjero y no tiene uso local alternativo (minerales, productos tropicales). En otros casos el producto de exportación se consume en proporción substancial también en el mercado interno (trigo, carne, azúcar), pudiendo variar dichas proporciones en forma sustancial en función de las condiciones relativas del mercado externo e interno, lo que significa en otras palabras la existencia de un amplio grado de integración del sector exportador en la economía nacional.

e) Demanda interna

Como consecuencia de todos los factores señalados anteriormente, en los países "nuevos" no sólo se obtuvo desde el comienzo una economía monetaria y comercial integrada, sino también un nivel medio de ingreso relativamente elevado, posiblemente más elevado que en la Europa Occidental contemporánea,

/y ciertamente

y ciertamente una mejor distribución del ingreso.

Además, la población estaba en un proceso de rápida expansión, lo que, dados la escasa densidad de población de los países nuevos, el abundante flujo simultáneo de capitales y las enormes disponibilidades de recursos naturales vírgenes, era sin duda una condición muy favorable al crecimiento del mercado interno. Todo ello en un marco de condiciones productivas que ciertamente no correspondía a la ley de rendimientos decrecientes, sino muy posiblemente a una fase de rendimientos crecientes.

Bien diferente es nuevamente la situación de los países tradicionales. Los factores históricos e institucionales favorecieron en estos países la mantención o creación de circunstancias que impidieron el desarrollo e integración de un mercado interno dinámico.

Por una parte, una enorme proporción de la población permaneció por largo tiempo - y todavía permanece así en muchos países - casi enteramente marginada del sector comercial y monetizado de la economía. Esto por supuesto reduce considerablemente la dimensión real de un mercado definido teóricamente en términos de la magnitud de la población y de su ingreso per capita. Pero el nivel medio de ingreso también fue y es relativamente más bajo en las economías tradicionales, y además su distribución es sumamente desigual, lo que constriñe aún más el mercado nacional.

La población en estos países también ha crecido con gran rapidez, sobre todo en las décadas más recientes. Pero en este caso ello no ha contribuído en la misma forma que en los países "nuevos" a la expansión de la demanda. Las circunstancias relativas a la densidad de población, disponibilidad de capital, nuevas tierras y nivel de capacitación de la población son bien diferentes y en general muy desfavorables en comparación con las que prevalecieron en países como Estados Unidos, Canadá, etc.

En estas condiciones, es bien probable que los incrementos de producción se logren en muchos casos en condiciones de rendimientos decrecientes.

f) <u>Estructura y cambio social</u>

Las actitudes, valores, instituciones tradicionales y sistemas de estratificación social que caracterizan a una sociedad influyen sin duda (y por supuesto son influídas a su vez) en la intensidad y orientación del proceso de desarrollo. Los valores y actitudes tradicionalistas de una sociedad estacionaria y rural, sus rígidos sistemas de estratificación y sus instituciones sancionadas por la costumbre y la tradición, dan lugar a sociedades

/heterogéneas y

heterogéneas y con escasa movilidad social. Estas sociedades son resistentes al cambio, a la modernización y a la racionalización que son los factores que posibilitan el proceso de incremento de la productividad, que es a su vez el elemento esencial del desarrollo económico.

Completamente diverso fue el caso de las áreas en que, a partir de mediados del siglo pasado, se crearon nuevas naciones. Todo proceso de creación es inherentemente dinámico y fluído, puesto que no hay tradiciones, costumbres, valores, instituciones o sistemas de estratificación social que resistan inmunes al ser trasladadas a un medio nuevo y completamente diferente, donde no hay sistemas sociales preexistentes, sino más que nada un proceso de expansión del tipo "frontera". Por lo demás, lo que se trasladaba eran valores e instituciones correspondientes a una Europa en plena y rápida transformación social, económica y política. Estas naciones en formación crearon, por su misma condición, sistemas sociales favorables a ese proceso de constitución de una nación, base del cual es naturalmente el proceso de expansión de la economía.

5. El impacto de la gran Crisis Mundial y del estancamiento del comercio internacional sobre el modelo de crecimiento "hacia afuera"

a) Países de la periferia que ya habían superado la etapa de crecimiento hacia afuera y habían alcanzado una etapa de desarrollo autónomo en 1930; sólo EE.UU. Trátase de un caso de desarrollo de una economía industrial y agrícola moderna al amparo de fuerte protección tarifaria y de un sector exportador agrícola tradicional, con fuerte entrada de recursos externos de capital y mano de obra simultáneamente, amplio mercado interno y excepcional dotación de recursos naturales. Su afirmación infinitiva como centro de la economía mundial se produce a raíz de la primera guerra mundial.

b) Países que abandonaron el módulo tradicional de crecimiento hacia afuera en 1930:

   i) con pleno éxito - Canadá, Australia, Nueva Zelandia.
   Razones: elevado nivel de ingreso per capita y relativamente buena distribución; amplio mercado interno; exportaciones de alimentos de elevada elasticidad ingreso y amplio mercado interno; gran elasticidad de la oferta en viertud de la disponibilidad de capital, empresarios, técnica, etc.; condiciones de demanda externa relativamente buena.

/ii) con grandes

ii) con grandes dificultades (inflación, crisis balanza de pagos, déficit fiscales, etc.) - Chile, Brasil, México, Colombia. Razones: bajo nivel ingreso y mala distribución; escaso mercado; exportadores de productos no alimenticios; inelasticidad oferta; escasez de capital, técnica, empresarios,etc.; estancamiento demanda externa.

iii) sin éxito (estancamiento); Argentina, Uruguay, Cuba. Razones: contracción y estancamiento demanda externa; aunque ingreso per capita relativamente alto, sin embargo muy concentrado, inelasticidad oferta; escasez de capital; falta de movilidad de factores productivos, factores de política económica.

c) Países que absorbieron el impacto y continuaron modelo crecimiento hacia afuera: Centroamérica, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, República Dominicana, Haití, Panamá.

6. Conclusiones del análisis histórico-comparativo

a) Diferencia fundamental de condiciones internas y externas para el desarrollo acelerado y espontáneo, tal como se ha demostrado en las páginas precedentes;

b) Diferencia fundamemtal en propósitos del desarrollo económico.
En economías que crecían espontáneamente con excelentes resultados para el nivel de vida y en condiciones sociales adecuadas, no había un propósito explícito propio para el desarrollo económico.
En economías que no han crecido en forma satisfactoria ni producido niveles de vida y condiciones sociales adecuadas, el desarrollo económico se exige en función de un propósito bien claro: el mejoramiento de las condiciones de vida de las grandes mayorías de la población. Esta es una imposición del nivel diferenciado de desarrollo alcanzado por diversos países, que afecta las aspiraciones de los menos desarrollados.

c) Diferencia fundamental en urgencia del desarrollo económico,debido principalmente: a la aceleración demográfica y la rápida urbanización, a la revolución de las aspiraciones sociales, y a las experiencias positivas de acción consciente del estado para dirigir al sistema económico hacia la obtención de propósitos predeterminados.

d) Necesidad de que el Estado intervenga en la economía para: suplir la falta de condiciones para un desarrollo espontáneo adecuado, atender las imperiosas necesidades de mejoramiento de los sectores de bajos ingresos (lo que no queda garantizado por el desarrollo espontáneo), y para acelerar el proceso de desarrollo mediante la eliminación de los obstáculos al desarrollo económico y mediante su nacionalización.

C. Aspectos sociológicos del proceso de desarrollo económico

1. Introducción

a) Algunas definiciones de sociología:

- estudio de las relaciones de los hombres entre sí y con los objetos y cosas que los rodean.
- estudio de las formas de asociación que adoptan los hombres individuales cuando persiguen ciertos propósitos comunes.
- los individuos generan históricamente relaciones interdependientes entre ellos y con el mundo material que los rodea con el fin primordial de crear o reproducir las condiciones esenciales para la sobrevivencia del grupo.

b) La sociología del desarrollo

El desarrollo es tema sociológico porque lo que está en desarrollo es una realidad humana, un conjunto de relaciones sociales, una estructura social y un estilo de vida. Desde este punto de vista, se plantean tres problemas sociológicos básicos:

a) las condiciones sociales del desarrollo
b) la mecánica del proceso social (la teoría sociológica del desarrollo)
c) las implicaciones sociales del desarrollo

2. Las condiciones sociales del desarrollo económico

El análisis de las condiciones sociales para el desarrollo económico tiene particular interés desde dos puntos de vista. En primer lugar, porque es esencial para la formulación de una interpretación del proceso de desarrollo, tanto en lo que se refiere a la comprensión de sus orígenes móviles, orientaciones y resultados, cuanto por lo que toca a la explicación o diagnóstico de la situación presente y las tendencias futuras que existen en forma inherente y potencial en la actual situación.

Por otra parte, la comprensión de los valores, actitudes, motivaciones, instituciones y sistemas de estratificación de una sociedad son indispensables para evaluar la viabilidad y eficacia de la política de desarrollo propuesta. La política económica consta de una serie de estímulos y castigos económicos que se aplican a las unidades económicas para que orienten su conducta en ciertos sentidos. Pero esas respuestas o reacciones de conducta están en

/gran medida

gran medida determinadas por los factores sociológicos que se acaban de mencionar. Además, la política económica se ejecuta por medio de una maquinaria administrativa, cuya eficacia y eficiencia también depende en parte de consideraciones de ese tipo.

La cita que sigue resume elocuentemente el problema de las condiciones sociales del desarrollo. "Cuando hablamos del desarrollo de una economía y de la transformación de una sociedad, es esencial analizar los módulos y las formas económicas y sociales pre-existentes, pues ellos son los que se transforman. No es, por lo tanto, por puro interés académico que vale la pena conocer lo que pre-existe al desarrollo, puesto que será en ese módulo tradicional donde se encontrará la materia prima social e histórica, la masa con que se moldeará el nuevo modelo. Y esa materia prima consiste sobre todo en un hombre, un tipo histórico de hombre, con el cual y a favor del cual se promueve el desarrollo. Ese hombre de tipo tradicional, su vida cotidiana concreta, sus costumbres, sus instituciones y valores, la estratificación y la estructura social que lo enmarca - todo eso debe analizarse y comprenderse, pues es con el trabajo, el esfuerzo, el entusiasmo, la fe, las virtudes y, tal vez principalmente, las insuficiencias de ese hombre "pre-desarrollado", que se desarrollará una economía y una sociedad nuevas".5/

3. La mecánica del proceso social

Para comprender la mecánica del proceso social, aunque sea en forma muy superficial y esquemática, conviene referirse previamente a algunas nociones básicas. Vamos a referirnos primeramente a la noción de estructura social. En la estructura de una sociedad debe distinguirse cuando menos las siguientes partes:

- la base que está dada por una forma histórica de producción, es decir, por el conjunto de relaciones que se han creado entre los hombres y el mundo material en que viven, con el fin primordial de asegurar las condiciones de supervivencia del grupo social;
- el cuerpo, que consiste en un sistema de estratificación social, o sea en el conjunto de relaciones que han establecido los hombres entre sí;

5/ Luis A. Costa Pinto: O Desenvolvimento: seus procesos e seus obstáculos Centro CEPAL/BNDE, 1961. pág. 7.

/- la cúpula

- la cúpula, que incluye el conjunto de instituciones, actividades, motivaciones y valores sociales que constituyen la sedimentación histórica de las condiciones para el funcionamiento de la sociedad.

La función primordial de la cúpula es sancionar y mantener como un todo el sistema estrechamente interdependiente formado por cada una de las partes.

En segundo lugar es preciso referirse a la noción de cambio social y a sus características fundamentales. La estructura social es un todo compuesto de partes estrechamente interdependientes. Por lo tanto, el problema del cambio social consiste en comprender el mecanismo de las relaciones recíprocas que se establecen entre las diferentes partes de la estructura social - base, cuerpo y cúpula - gracias a las cuales un cambio iniciado en cualquiera de ellas repercute tarde o temprano sobre las demás.

En relación con esto, debe tenerse presente que todas las partes de la estructura social están permanentemente en proceso de transformación, pero a ritmos diferentes y con diversa intensidad. El elemento esencial para comprender el proceso de cambio social es esa diferente cadencia o falta de sincronía en la transformación de las diversas partes de la estructura social. De aquí surgen las nociones de factores de estímulo - los que se transforman a un ritmo relativamente acelerado, y factores de contención u obstáculos - los que se transforman a un ritmo relativamente más lento.

Para el análisis del proceso de cambio social debe tenerse en cuenta el predominio del factor económico (las transformaciones en la base de la sociedad). Las transformaciones de la estructura social tienen su origen generalmente en cambios en las formas de producción porque la condición esencial de supervivencia es un mínimo de producción; porque en el plano de la producción se aplican criterios de racionalidad y eficiencia que estimulan las innovaciones tecnológicas; y porque las condiciones de vida de un grupo dependen principalmente de su capacidad de adaptación a un medio material dado.

En el caso de los países poco desarrollados el factor económico es agente del cambio social con mayor razón aún por la amplia penetración de nuevas formas de producción, como proceso histórico espontáneo y porque además se introduce deliberadamente nuevas formas de producción.

/Por lo

Por lo que se refiere a las transformaciones inducidas en el cuerpo y cúpula de la estructura social, se observa que en general las relaciones de los hombres entre sí, y las instituciones y valores a que dan lugar, presentan relativamente mucha mayor resistencia al cambio.

Ello se debe a que se basan en elementos emocionales profundos y esenciales más que a procesos racionales, a que corresponden a normas y principios de significación valorativa, y a que se regulan en gran medida por la tradición y por costumbres inveteradas. En consecuencia, resulta más fácil reemplazar una máquina que una norma, un principio o una actitud frente a la vida. Sin embargo, si el proceso de transformación económica es gradual y espontáneo, no habrá necesariamente una asimetría demasiado grande entre las transformaciones que ocurren en las diversas partes de la estructura social, y por lo tanto no aparecerán tensiones sociales profundas.

En el caso de los países poco desarrollados, en contraste, se observa una aceleración intencional y provocada en el ritmo de transformación del régimen económico, se incorporan masivamente formas de producción completamente nuevas, y aparecen y se fomentan intensivamente nuevas necesidades y formas de consumo (el "demonstration effect").

En virtud de lo anterior se acentúa la asimetría del cambio social, pues mientras la base de la sociedad se modifica velozmente, las otras partes de la estructura social siguen una cadencia tan lenta de transformación que por una parte llegan a constituir obstáculos al propio desarrollo económico, es decir, al proceso continuado de transformación del régimen económico, y por la otra, hacen que se destaquen violentamente los problemas sociales en virtud de su enorme rezago frente al substancial avance tecnológico y económico. De aquí surge claramente la noción de estrangulamiento social.

4. Las implicaciones sociales del desarrollo

Tiene interés analizar las consecuencias del desarrollo económico porque es una de las fuentes de generación de resistencias al propio desarrollo. Esto puede observarse a través de algunas secuencias típicas del desarrollo, como las siguientes:

a) El desarrollo económico va acompañado generalmente de un proceso de industrialización, el que a su vez implica la urbanización acelerada y la formación consiguiente de un proletariado urbano. A este fenómeno acompaña tarde o temprano la aparición de partidos

/políticos populares

políticos populares que constituyen nuevos focos de poder político. Los detentores tradicionales del poder político procuran retardar este proceso tratando de evitar que se amplíe la representación política de estas nuevas fuerzas sociales, lo que impide su plena participación en la gestación y gestión de la política económica. De allí surge generalmente una situación política difícil y tensiones sociales serias, ya que los objetivos políticos y económicos del grupo dirigente pueden dejar de coincidir con los de la mayoría de la población, que en consecuencia no se identifica con los objetivos y móviles que determinan la acción del estado. En estas circunstancias es prácticamente imposible definir una política de desarrollo sostenida y permanente, que cuente con el necesario apoyo solidario de la gran mayoría de la población.

b) En el proceso de desarrollo económico entraría, como se ha visto antes, la incorporación de métodos, procedimientos y técnicas modernas, cuya adopción exige una mayor racionalidad en la acción económica y social. De aquí surgen actitudes críticas a los valores y actitudes tradicionales en relación con la <u>familia clásica</u> tradicional (tipos de educación y nuevas profesiones, el papel de la mujer y la juventud en la sociedad, el tamaño de la familia, etc.), <u>la empresa familiar</u> (resistencias a racionalización e innovaciones tecnológicas, timidez para emprender nuevas actividades y empresas, resistencia a participación amplia en propiedad y gestión de la empresa, etc.), la <u>educación</u> (la insistencia en una educación ornamental en contraste con la necesidad de una educación funcional y técnica, la persistencia de métodos pedagógicos tradicionales, etc.), la <u>ciencia</u> (resistencias a la extensión y aplicación sistemática del pensamiento y la actitud científica, particularmente en el ámbito de las ciencias sociales).

c) El desarrollo económico ha exigido una participación creciente del estado en la gestión económica y ha sido acompañado también por la creación de grandes empresas públicas y privadas. Esto ha significado una decidida tendencia hacia la burocratización de la sociedad y ha dado lugar a numerosas formas de control de la vida económica y social. Esto ha desatado una controversia doctrinaria

/sobre la

sobre la libertad individual, que ha llevado en numerosas ocasiones a actitudes que desconocen enteramente la racionalidad de este proceso. En vez de enfrentarlo con el realismo mínimo de reconocer su carácter de fenómeno inherente al desarrollo, y actuar en función de dicha realidad para controlarlo en función del interés social, se ha pretendido en numerosas ocasiones reducir la actividad estatal y desconocer los imperativos técnicos en que descansa la gran empresa, con el consiguiente perjuicio para el desarrollo.

d) El desarrollo significa en determinado sentido la penetración de nuevas técnicas y formas de producción en determinadas actividades. La desigual propagación del progreso técnico a través de la economía crea condiciones económicas y sociales heterogéneas, dando lugar a sociedades en transición diferenciada, o sociedades <u>duales</u>. De esta heterogeneidad y diferenciación entre actividades modernas, artesanales y primitivas, entre el campo y la ciudad, entre la gran empresa y la pequeña unidad familiar y entre las generaciones surgen conflictos y tensiones entre lo nuevo, que exige transformaciones adicionales, y lo tradicional, que se resiste a la modernización.

Un aspecto particularmente interesante es el que se refiere a las peculiares modificaciones a que este dualismo da lugar en el sistema de estratificación social. En virtud del desajuste entre lo moderno y lo primitivo surgen funciones y posiciones intermedias tanto en el campo económico (el intermediario "superfluo"), como en el campo político (el político "gestor") y en el campo social (el arribista" o descastado). Estos grupos sociales "intermedios" son función de la iniciación del propio proceso de desarrollo, pero como su función es por esencia pasajera pues tenderá a desaparecer en una sociedad plenamente desarrollada, estos grupos comienzan a constituirse en cierta etapa del proceso de desarrollo en fuerzas retardatorias y que tratan de impedir que el proceso de desarrollo continúe hasta perfeccionarse.

Los anteriores son todos ejemplos de secuencias de cambio en la estructura social en los que se observa falta de sincronía en los ritmos de cambio de las diversas partes de la estructura social, de

/tal manera

tal manera que las partes que quedan rezagadas llegan en un determinado momento a constituirse en resistencias y obstáculos al avance de las partes que se modifican con mayor rapidez y al frenarse la transformación en esas partes dinámicas se frena todo el proceso de cambio social.

III. LA TEORIA DEL DESARROLLO ECONOMICO

A. Teoría y realidad económica

1. El pensamiento económico y la historia social. Los principales problemas económicos y sociales que nos preocupan actualmente en la América Latina - el lento ritmo de crecimiento, el rápido crecimiento demográfico y la aceleración del proceso de urbanización, el rezago en la producción agropecuaria, la creciente concentración de la riqueza y del ingreso, la persistente presencia y a veces agudización de condiciones sociales intolerables en grandes sectores de la población, la inestabilidad y estancamiento de las exportaciones, la inflación y el desempleo - conforman en su conjunto la base problemática de la gran cuestión del desarrollo económico de esta región.

En el amplio panorama de la historia económica dichos problemas no son desconocidos, pues cada uno de ellos ha caracterizado con frecuencia períodos o épocas de diversos países o grupos de países. Sin embargo, lo que se encuentra con más frecuencia es cada uno de esos problemas - o un entrelazamiento de dos o tres de ellos cuando más - predominando claramente en cada situación y configurando así el énfasis especial dado a su análisis e interpretación. No es este el caso actual de la América Latina. Lo que interesa subrayar en nuestro caso es precisamente que ese conjunto de fenómenos, en su apreciación integral e interrelacionada, ha llegado a constituir en Latinoamérica un problema sobre el cual se ha creado conciencia colectiva en los últimos años. La superación de ese conjunto de problemas ha llegado a considerarse así un requisito fundamental para llegar a cumplir con las aspiraciones de construir una sociedad moderna, dinámica y justa, cuya visión también es propia y única pues emerge de la totalidad de la situación actual de América Latina. Y esto plantea la cuestión de cuáles son las orientaciones de una política económica y social apropiada a esos fines.

Al enfocar la cuestión desde este punto de vista amplio, de considerar la totalidad de la problemática del momento, se aprecia con claridad que se trata necesariamente de un problema único, de una situación histórica singular. En consecuencia, en la historia económica no puede haberse producido antes de ahora, cuando por fin hemos tomado conciencia de nuestra problemática y formulado nuestras aspiraciones, un desafío intelectual

/derivado de

derivado de una realidad similar a la que percibimos. Por ello no podemos encontrar tampoco en la historia del pensamiento económico teorías o doctrinas, y modelos de interpretación, que logren satisfacer plenamente nuestros esfuerzos para lograr una adecuada comprensión de la realidad actual y que así sirvan de base para precisar las líneas directrices de la política económica y social que las condiciones presentes de la región y sus aspiraciones para el futuro exigen.

Las teorías económicas de que disponemos en la actualidad, y los principios de política derivados de ellas son el producto de desafíos históricos que otras sociedades encontraron en el camino de su evolución. En esa época y lugar se convirtieron en problemas de los que se tomó conciencia colectiva, y su superación consciente llegó a ser preocupación fundamental pues constituía condición necesaria para cumplir con los objetivos de tales sociedades o de sus grupos dirigentes.

a) El pensamiento económico medioeval

Así, tal como las doctrinas económicas modernas tratan fundamentalmente de los problemas del mercado, las preocupaciones que se encuentran en los escritos del período precapitalista de la Edad Media, en autores tales como Santo Tomás de Aquino, no sólo se refieren a los problemas de la economía de la época sino que además se los enfoca desde el peculiar punto de vista del hombre y la cultura medioeval.

A diferencia de la economía capitalista de mercado, la economía del período feudal era en cierto modo una economía controlada. La producción, los precios y la distribución del ingreso no se gobernaban por la interacción de la oferta y la demanda en el mercado sino que quedaban determinadas y controladas por orden de la autoridad y con arreglo a normas y costumbres tradicionales. El pensamiento económico feudal se refería principalmente a este conjunto de normas. Y no desde el punto de vista del racionalismo del hombre moderno, para establecer por ejemplo las relaciones de causalidad entre el conjunto de normas y los fenómenos económicos, sino desde el punto de vista del hombre del medioevo, de sus preocupaciones, de su cultura. A éste no interesaba el conocimiento como medio para lograr el control de las fuerzas de la naturaleza; el hombre del medioevo estaba por el contrario confrontado con el drama de la salvación del alma y de la preparación para la vida eterna. En consecuencia, el interés por las normas que regulaban la vida económica del feudo no se refería a su eficacia o efectividad sino más bien a su contenido ético: ¿cuál es el precio y el salario justo? ¿es pecado el cobro de intereses?

/Aunque la

Aunque la base analítica de tipo ético de estos pensadores ha desaparecido totalmente de la teoría económica contemporánea, sería erróneo pensar que las consideraciones de naturaleza ética - que ahora se llaman juicios de valor o políticos - han desaparecido de las normas de política económica. Ello queda claramente demostrado por la influencia que tienen en la política económica conceptos tales como la paridad de precios (relación del intercambio) y el salario mínimo, y por medidas como el establecimiento de topes máximos a la tasa de interés y a los precios cuando se dan condiciones especulativas.

b) El mercantilismo

El período de transición de la época feudal a la edad moderna particularmente en los siglos XVI y XVII, se caracteriza en Europa principalmente por el paso de una economía feudal integrada por unidades económicas más o menos autosuficientes a una economía de intercambio y de mercado. Ello coincide también con el establecimiento de estados nacionales a través del fortalecimiento de la autoridad central del gobierno nacional y con un período de expansión del universo geográfico y de los imperios coloniales de las potencias europeas. Fue ésta igualmente la fase inicial del desarrollo capitalista, caracterizado principalmente por el desarrollo del comercio y la creación y desarrollo de una clase capitalista de tipo comercial.

En el plano de la cultura, éstos son los siglos que presencian la ruptura de la autoridad doctrinal suprema y universal de la Iglesia por efecto de la Reforma y del Renacimiento, conjuntamente con el progreso de las doctrinas jurídicas y la filosofía política del derecho natural, que preparan el terreno para el racionalismo y el enfoque científico de las ciencias sociales.

Las preocupaciones de los estadistas y grandes comerciantes de la época se refieren en consecuencia a la promoción de la prosperidad de la economía nacional. Con ello el pensamiento económico sale del campo de la ética y de la teología y enfoca los problemas económicos desde el punto de vista de la nación y de su organismo rector, el estado. Con ello nace realmente la economía política, no como un sistema claramente definido e integrado de pensamiento sino en la forma de una serie de orientaciones y reglas prácticas de política económica destinadas a resolver los problemas del estado.

/El desarrollo

El desarrollo intenso del comercio interno y externo así como la constitución de estados lo suficientemente poderosos para imponer su autoridad en el ámbito nacional y en el terreno de la expansión colonial exigían nuevos e ingentes recursos financieros, tanto para financiar la expansión del comercio como para solventar los gastos del estado. Como los metales preciosos eran la única forma de moneda conocida, era lógica la preocupación de los autores de la época - denominados mercantilistas - por estudiar las formas en que era posible aumentar la oferta monetaria. Señalaron así que ese aumento se podía obtener a través de una balanza comercial favorable, es decir, un exceso de exportaciones sobre importaciones, y naturalmente por medio de la obtención de metales preciosos mediante la expansión colonial.

En relación con el primer aspecto, recomendaron políticas de estímulo a la producción para exportación y exigieron que el estado nacional actuara para garantizar los mercados externos y protegerlos de la competencia de otros países exportadores. Por otra parte recomendaban una política proteccionista y el fomento de la producción en el país para limitar las importaciones, a la vez que solicitaban el control más estricto de las salidas de metales preciosos. Todas estas políticas, como puede verse, a la vez que tendían a fortalecer el estado nacional, protegían los intereses del capitalista comercial y creaban las condiciones para la revolución industrial en gestación.

c) Los clásicos

Una vez creados los imperios coloniales europeos, realizada una gran acumulación de capital comercial y establecidas las instituciones necesarias para financiar una era de gran prosperidad comercial, el espectacular desarrollo de las ciencias físicas y naturales y de la técnica; así como la apertura de importantes mercados de ultramar, favorecieron la consolidación de la nueva burguesía industrial y empresaria. Para que ésta llevara adelante su expansión, requería de la más amplia libertad de maniobra posible. En consecuencia favorecía la eliminación total de la intervención del estado mercantilista, incluso para liquidar aquellas formas de proteccionismo que dificultaban la expansión de las exportaciones. La función del estado debía limitarse ahora estrictamente a imponer las leyes que permitieran la libre circulación de bienes y factores productivos internamente y a proteger los intereses nacionales en el exterior.

/Esta reconsideración

Esta reconsideración de las políticas mercantilistas se inicia desde comienzos del siglo XVIII y culmina con la famosa obra de Adam Smith, publicada en 1776.

El conjunto de autores que preceden y siguen a Smith hasta mediados del siglo siguiente dieron origen a la escuela clásica de la economía política. Representan una contribución decisiva al pensamiento económico no sólo por las doctrinas que elaboran sino sobre todo por la utilización de una metodología científica en el análisis de los problemas económicos.

La innovación consistió en considerar a la economía de mercado - cuya formación presenciaban - como un sistema interdependiente que operaba de acuerdo a leyes naturales. Los elementos específicos del sistema económico, tales como los salarios, los precios, los costos y los beneficios se consideraban relacionados funcional y directamente entre sí, y la tarea de la economía política consistía en descubrir el carácter de esas interrelaciones a fin de comprender las leyes que regulan el funcionamiento del sistema económico. Todo ello con el fin eminentemente práctico de comprender las causas que determinan la riqueza de las naciones.

Este nuevo punto de vista estaba estrechamente asociado y muy influenciado por el extraordinario progreso que se observaba en las ciencias naturales, ya fuera en la formulación de las leyes de la mecánica del sistema planetario o en el descubrimiento de los principios básicos de la química, la física y la biología. La creencia en un orden natural de la sociedad, y con ello de la producción y de la distribución, es la contrapartida del concepto del orden natural del universo. En armonía con las aspiraciones antimercantilistas de la emergente clase media, los creadores de la nueva economía política visualizaban el orden económico como un sistema de libertales naturales que no requería ninguna reglamentación consciente de parte del estado, excepto para hacer imperar dichas leyes naturales.

Dentro de la escuela clásica hay dos grandes corrientes de pensamiento que conviene destacar. Por una parte, Adam Smith - cuyas ideas examinaremos en mayor detalle más adelante - concentró sus investigaciones principalmente en los problemas de la producción, en encontrar una explicación al proceso de incremento de la producción y de la productividad. En cambio, quienes lo sucedieron, influenciados poderosamente por los desajustes económicos

/causados por

causados por las Guerras Napoleónicas y el inicio de la Revolución Industrial, así como por la aceleración en el crecimiento demográfico, concentraron su atención más bien en el análisis de los obstáculos que se presentaban a la expansión de la economía capitalista, y que terminarían tarde o temprano por llevarla a un estado estacionario. Las principales contribuciones en este sentido - y que analizaremos en detalle después - son las de David Ricardo y Carlos Marx.

d) El pensamiento neoclásico

Hacia fines del siglo pasado el proceso de desarrollo capitalista y la Revolución Industrial habían probado fehacientemente su dinamismo, no sólo dentro del marco europeo en que tuvieron su origen sino también extendiéndose a nuevas regiones de ultramar. En consecuencia, con la excepción del pensamiento marxista, el pensamiento económico deja completamente de lado la consideración del por qué una economía crece o se estanca; el sistema capitalista parecía poseer inherentemente el dinamismo necesario. Por esta razón, y otra que se analiza más abajo, es el problema de la distribución el que pasa a ser el motivo de preocupación fundamental.

Sin embargo, en su expansión el sistema capitalista iba dando muestras de una gran inestabilidad, y en la medida en que se formaba una economía internacional integrada, ello se reflejaba en crisis recurrentes de creciente magnitud y difusión. Paralelamente al análisis marxista, que preveía la destrucción final del capitalismo precisamente por la vía de crecientes crisis de sobreproducción, se originó así una corriente importante de pensamiento preocupada fundamentalmente con la teoría del ciclo económico.

Por otra parte, los clásicos, al utilizar en su análisis la teoría del valor-trabajo - es decir, la cantidad de trabajo como medida última de valor - dejaron la puerta abierta para una crítica devastadora al sistema capitalista desde el punto de vista de los factores que determinan la distribusión del ingreso. En efecto, llevada esa teoría a su conclusión lógica - cosa que Marx por cierto hizo - significa que la clase asalariada sólo percibe como remuneración una proporción del valor que crea, siendo el resto el excedente o plusvalía de que se apropian los capitalistas. Esta crítica era particularmente inconfortable para aquellos interesados en el mantenimiento del régimen capitalista ya que Marx usaba exactamente los mismos métodos y postulados de los propios economistas clásicos, los máximos defensores del capitalistamo.

/ Dos caminos

Dos caminos se abrían para refutar las conclusiones del análisis marxista. Por una parte, se podía argumentar que no solamente el trabajo sino también los otros factores y particularmente el capital, eran productivos, y en consecuencia eran responsables de parte del valor de lo producido. Por otro lado, se podía invertir la secuencia causal que atribuía el valor del producto al valor de los factores de producción utilizados, y afirmar en cambio que el valor que el consumidor atribuía al producto final era el elemento determinante para fijar el valor de los factores utilizados.

Los autores neoclásicos adoptaron ambos puntos de vista y en las últimas décadas del siglo XIX reformularon completamente toda la teoría del valor y de la distribución en términos del principio subjetivo de la utilidad marginal. Dejaron así de interpretar la producción y la distribución como fenómenos sociales que han de ser explicados por leyes sociales o en términos históricos, y pasaron a explisar los fenómenos económicos como resultado del comportamiento de los individuos. La economía de mercado se suponía integrada por una multitud de unidades económicas cada una de las cuales buscaba maximizar su "utilidad" dentro de una situación de perfecta competencia con todas las demás. Esta visión abstracta del mundo capitalista moderno no estaba por lo demás demasiado alejada de la realidad del período que va de 1850 a 1870, cuando estas ideas se encontraban en gestación. En esta época predominaban en efecto las medianas y pequeñas empresas industriales y la pequeña explotación agrícola; por otra parte, no se habían formado aún los carteles ni tampoco una organización sindical efectiva; finalmente, las tarifas proteccionistas así como la legislación social - manifestaciones características de la intervención estatal - eran mínimas.

Por otra parte, como ya hemos tenido la ocasión de señalar anteriormente, este énfasis en el enfoque subjetivista y la introspección está asociado con un amplio movimiento cultural que se expresa en la nueva filosofía idealista, en contraste con el positivismo; en el arte expresionista, en contraste con el impresionismo; en la literatura introspectiva, e incluso en la religión.

"Así, una consideración más amplia del desarrollo intelectual demuestra abiertamente que el descubrimiento del principio de la utilidad marginal no fue de ninguna manera un descubrimiento aislado, sino que al contrario,

/debe concebirse

debe concebirse como parte integral de un amplio proceso evolutivo. Como tal, no puede sino ser un fenómeno histórico como cualquier otro: un fenómeno que lleva las señales y debe compartir el destino del período que lo vió nacer. Nada es más natural que el que los adeptos de la doctrina moderna estén firmemente convencidos de su verdad y valor. Pero así estaban los mercantilistas y fisiócratas respecto a teorías ahora abandonadas y menospreciadas. Nada de los humanos perdura; la economía es una ciencia de la sociedad y debe cambiar con los cambios de ésta".1/

De todo lo anterior se desprende la importancia que en el pensamiento neoclásico se atribuye a la teoría de la distribución. El nuevo enfoque, completado con el modelo de la competencia perfecta, permite resolver el problema planteado por el marxismo al ofrecer una teoría de la distribución según la cual cada factor que interviene en el proceso productivo es retribuído de acuerdo con su contribución a dicho proceso.

Con respecto al problema de la distribución del ingreso - que a fines del siglo pasado empeoraba visiblemente, al menos en los países europeos - subsistían, no obstante la respuesta del pensamiento neoclásico, tres posiciones doctrinarias básicas: unos, que podríamos llamar neoclásicos puros, al hacer abstracción completa de los factores institucionales e históricos que explican entre otras cosas la concentración de la propiedad, aparecen como defensores de las evidentes desigualdades en la distribución del ingreso, que en el fondo consideran como una condición necesaria para el desarrollo capitalista, o aún como el motor fundamental de dicho proceso; otros, que han desarrollado la economía del bienestar como doctrina normativa de política económica sobre todo en su versión postkeynesiana, buscan demostrar que dichas desigualdades no constituyen una condición necesaria para el desarrollo capitalista sino que por el contrario deben eliminarse para evitar sus crisis y su estancamiento secular; por último, el pensamiento socialista sostiene que desigualdad y régimen capitalista son sinónimos y que la superación de las desigualdades exige en consecuencia la transformación del sistema capitalista.

1/ W. Stark, Historia de la economía en su relación con el desarrollo social. Fondo de Cultura Económica, México 1961. Pág. 15.

e) La estática y dinámica de la ocupación

Más recientemente, en 1930, se inicia la gran crisis mundial con un enorme grado de desempleo generalizado. Conviene recordar además que en Europa ya había existido una situación de desempleo y estancamiento durante toda la década de 1920. Varios o casi todos los países ponen en práctica en mayor o menor escala y con mayor o menor éxito políticas anticíclicas, pero sólo en 1937 Keynes publica el libro en que el problema del desempleo y sus remedios es analizado de una manera científica e intelectualmente aceptable. Es un caso clarísimo de respuesta intelectual a un desafío histórico en el campo de la teoría económica.

Sin embargo, el análisis keynesiano es de corto plazo. Y una vez terminada la Segunda Guerra Mundial vuelve la preocupación por el desempleo. Pero ahora la pregunta se formula en otros términos: a qué ritmo debe crecer una economía para lograr la mantención del empleo pleno - puesto que la población activa también crece y ocurre espontáneamente un proceso de innovaciones tecnológicas que aumenta la productividad por hombre. Y la preocupación por el ciclo también se lleva al campo de la teoría dinámica (Harrod, Domar, Hicks, etc.): si el proceso de formación de capital aumenta por un lado la capacidad de producción (oferta) y simultáneamente los cambios en la inversión determinan - vía el multiplicador - los incrementos del ingreso (demanda), tendrá que existir un determinado ritmo de crecimiento al cual ambos efectos de la inversión se correspondan.

f) Conclusiones

A lo largo de este proceso histórico de creación intelectual en el campo de la economía se ha constituído así un importante arsenal de instrumentos de análisis en función de los problemas que diversas sociedades enfrentaron en su proceso de evolución. Dichos problemas fueron sin embargo diferentes a los que enfrentan los países poco desarrollados de hoy, no sólo porque el marco histórico, tecnológico y social es diverso, sino también porque las aspiraciones sociales y condiciones políticas actuales divergen frontalmente de las que prevalecían en el caso de aquellas experiencias históricas que alguna similitud pudieron haber tenido con la situación actual.

/En consecuencia,

En consecuencia, si aceptamos que el gran problema que nos plantea la sociedad actual es el desarrollo económico, con todas las implicaciones sociales, políticas, institucionales y económicas que el concepto acarrea, vemos que dicho problema es nuevo en la conciencia social y en la realidad económica, y por consiguiente no puede haber una teoría del desarrollo económico ya formulada; en todo caso ella estaría siendo formulada ahora, históricamente es imposible que lo haya sido antes de esta época.

Es claro que para construir dicha teoría no vamos sin embargo a desechar todo lo que ya se ha avanzado en la evolución del pensamiento económico. Hay elementos de dicho pensamiento que obviamente no tienen nada que ver con nuestro problema, y por consiguiente esos elementos habrá que desecharlos para que no conduzcan por caminos errados. Pero hay muchos elementos de análisis perfectamente adecuados, puesto que surgieron de preocupaciones similares a algunas de las que constituyen el problema del desarrollo o pueden ser adaptados al estudio de tales asuntos. Estos elementos de análisis deben ser utilizados, pero ellos no constituyen por sí solos una teoría del desarrollo. Deberán ser organizados de una manera diferente, junto con elementos de análisis nuevos que aún es preciso crear, para que sea posible formular una teoría del desarrollo económico que esté basada en las características del mundo subdesarrollado de hoy. Y ésta no es tarea fácil. No se trata simplemente de una creación intelectual genial. Ello no satisfaría porque aquellas características que la teoría debe reflejar no son aún suficientemente conocidas. Hay que superar todavía una etapa larga y difícil de investigación estadística de base para llegar a formular una teoría razonablemente adecuada, es decir, basada en supuestos realistas.

Como ha señalado Stark, "existen, en último análisis, dos maneras de considerar la historia del pensamiento económico: una, es juzgarla como un continuo adelanto del error a la verdad, o cuando menos de una visión confusa y parcial a una percepción clara e inteligible; la otra consiste en interpretar toda teoría particular expuesta en el pasado, como la cabal expresión y reflejo de las condiciones contemporáneas, entendiéndola así en su origen histórico y en su significado".1/

1/ W. Stark, op. cit. pág. 11.

/En síntesis,

En síntesis, pues, los modelos o teorías de desarrollo, crecimiento o estagnación formulados por diversos autores o escuelas de pensamiento sólo tienen pleno valor interpretativo y vigencia como fuente de normas de política económica cuando se les refiere al período histórico y a la realidad social de la cual forman parte. No obstante, por lo que se refiere a los instrumentos de análisis utilizados para describir, aprehender y clasificar los elementos constituyentes de un sistema económico, así como a las relaciones funcionales que suelen encontrarse entre dichos elementos y también en lo que respecta a los factores que en diversas circunstancias han determinado el proceso de desarrollo, no cabe duda que la evolución del pensamiento económico ha ido acumulando y destilando un bagage sustancial. Disponemos en efecto de un importante acervo de métodos descriptivos y analíticos, de una selección básica de relaciones funcionales características y de algún concenso sobre el conjunto de factores estratégicos en el proceso de crecimiento.

El curso de Contabilidad Social y el de Análisis Económico han tratado exhaustivamente del primer aspecto y en parte del segundo. Este último y el tercero han sido tocados ya en la primera parte del presente curso, al referirnos al análisis histórico-comparado de las condiciones para el desarrollo imperantes en la segunda mitad del siglo XIX en contraste con las que enfrentan los países de la América Latina en el período contemporáneo.

En lo que sigue buscaremos en los principales exponentes del pensamiento económico que se han preocupado en una u otra forma del crecimiento, aquellos enfoques, relaciones funcionales o percepciones sugestivas que puedan ayudarnos posteriormente a formular una interpretación del proceso de desarrollo tal como se da en nuestros países, es decir, a seleccionar aquellos elementos del sistema que nos parecen determinantes y ligarlos funcionalmente en la forma que nos parezca más pertinente y realista.

2. Teorías y modelos principales

a) Adam Smith (1723-1790). La obra fundamental de Smith es "La riqueza de las naciones" y fue publicada en 1776. Este es el año de la declaración de la independencia de los Estados Unidos, en tanto que poco más de una década más tarde se produciría la Revolución Francesa. El primero de estos episodios marca el comienzo de la ruptura de los grandes imperios coloniales y el otro la liquidación final de la sociedad medioeval.

/Por otra

Por otra parte, es la época en que comienza la revolución industrial con la aplicación de los avances técnicos a la producción manufacturera, particularmente la aplicación de la energía mecánica y la mecanización de la industria textil inglesa.

Adam Smith se distingue del resto de los autores clásicos por su gran acento en el problema de la producción. Su obra está destinada a estudiar "los factores que explican el progreso y bienestar de las naciones"; su preocupación es explicar el proceso por medio del cual es posible incrementar la escasa dotación de factores productivos de una comunidad y elevar el aprovechamiento y eficiencia de los mismos.

Viviendo en una época de creciente aplicación de innovaciones técnicas y nuevos procedimientos mecánicos a la producción industrial, y habiendo presenciado la gran expansión del comercio interno y mundial del siglo XVIII, era lógico que en su interpretación del proceso de expansión económica intervinieran como factores fundamentales la creación y aplicación de nuevas técnicas y la ampliación de los mercados.

En efecto, según Smith la "propensión natural" del hombre a trocar, intercambiar y comerciar el producto de su esfuerzo lleva a una mayor división del trabajo, a una especialización creciente. Ello incrementa lo que hoy llamaríamos la productividad del trabajo, porque: i) produce una creciente destreza y habilidad en los obreros; ii) reduce el tiempo necesario para producir los bienes; iii) lleva a la invención y adopción de nuevas y mejores máquinas, instrumentos y técnicas productivas. Sin embargo, para que la creciente división del trabajo ocurra o para que continúe avanzando, es preciso que haya acumulación de capital. Por otra parte, Smith afirma también que la división del trabajo no puede avanzar mayormente si no se lo permite la dimensión del mercado. Las proposiciones anteriores pueden reducirse a las relaciones funcionales siguientes:

1) $p = f^1 (D)$

2) $T_e = f^2 (p)$

3) $I = f^3 (T_e)$

Es decir, que la expansión de los mercados, o sea, el aumento de la demanda (D), conduce a un incremento de la productividad (p) a través de la especialización. Al mismo tiempo, el proceso de especialización estimula

/la creación

la creación e incorporación de innovaciones técnicas (T_e) que a su vez crean oportunidades para la inversión (I). Ahora bien, los incrementos en la productividad del conjunto de la mano de obra empleada (M_o) determinan el nivel del producto bruto nacional (P_b). Por otra parte, se supone que M_o es una proporción fija (a) de la población total (P), de manera que se tienen las ecuaciones siguientes:

4) $$P_b = M_o \cdot p$$

5) $$M_o = a\ P$$

Smith, como todos los economistas clásicos, suponía también que la magnitud de la población estaba determinada por el nivel de salarios. Si éstos aumentaban la mejora en las condiciones de vida estimularía los matrimonios y la multiplicación humana, mientras que si caían, se anularía esa tendencia y crecería la mortalidad. Esta teoría no dejaba de reflejar la realidad ya que los niveles de salarios se encontraban al nivel mínimo de subsistencia en ese período, por lo que las tasas de natalidad y mortalidad se veían dramáticamente afectadas por la disponibilidad de alimentos básicos. En consecuencia:

6) $$P = f^4(S)$$

en que (S) representa la nómina total de salarios pagados. S, a su vez, dependía en Smith de la intensidad de la demanda de mano de obra, lo que quedaba determinado principalmente por el volumen de la inversión, de manera que:

7) $$S = f^5(I)$$

Para completar el modelo, es preciso volver a la ecuación 1). El proceso motriz en Smith, como esa ecuación indica, es el incremento en la productividad que se deriva de la especialización y división del trabajo, que tiene su origen en la ampliación de los mercados, o sea, en el crecimiento de la demanda. Ahora bien, Adam Smith atribuye esa expansión de la demanda en otra parte de su obra, no a una propensión natural del hombre al intercambio sino a tres factores bien concretos: la elevación en el ingreso real de los trabajadores que acompaña al proceso de acumulación ($\frac{S}{M_o}$), el incremento poblacional que tiende a ocurrir en esas circunstancias y la expansión de la demanda externa (X). En este sentido se refiere específicamente a los beneficios que ha

/reportado para

reportado para las industrias inglesas "la abertura de mercados nuevos e ilimitados en otras partes del mundo al permitir nuevas divisiones del trabajo y nuevos adelantos técnicos que no hubieran sido factibles dentro del estrecho marco del comercio tradicional". La ecuación del mercado sería entonces:

7) $$D = f^6 \left(\frac{S}{M_o}, P, X\right).$$

En resumen, y ordenando el argumento podría escribirse entonces la siguiente secuencia de relaciones funcionales:

Ecuaciones	Variables
	Significado
$D = f^6 \left(\frac{S}{M_o}, P, X\right)$	D Demanda, tamaño del mercado
$p = f^1 (D)$	S Nómina total de salarios
$T_e = f^2 (p)$	M_o Mano de obra o población activa
$I = f^3 (T_e)$	P Población
$S = f^5 (I)$	X Exportaciones
$P = f^4 (S)$	p producto por hombre empleado
$M_o = a \cdot P_o$	T_e Innovaciones técnicas
$P_b = M_o \cdot p$	I Inversiones
$X = \bar{X}$	P_b Producto bruto total

Tenemos aquí ocho ecuaciones y nueve variables, y como suponemos que X es una variable exógena, podemos darle un valor arbitrario cualquiera, de modo que el sistema quede determinado. Como puede verse, Smith era un optimista que no veía límites a la expansión del sistema capitalista. La expansión de los mercados - asegurada ya sea por el aumento en la renta real de los asalariados, el incremento demográfico y o el de las exportaciones - induciría a un aumento de la productividad que a su vez estimularía las innovaciones técnicas, a raíz de lo cual aumentarían las inversiones. Con ello crecerían los salarios reales y la población y en último término, también la mano de obra. Todo esto significaba un aumento de la producción total - mayor población activa con mayor productividad - y a la vez nuevos estímulos a la demanda, lo que reanudaba el proceso de crecimiento de la productividad; y así sucesivamente. Una vez iniciado el proceso de crecimiento, éste tendía en consecuencia, a hacerse acumulativo. Smith visualizaba también,

visualizaba también, sin embargo, que en la medida en que el capital crecía podría llegar a ser tan grande en relación a los recursos naturales que la tasa de utilidades disminuyera. Con ello disminuiría el ritmo de inversión y se llegaría a un estado estacionario. Esta teoría no se explica claramente ni es consecuente con su modelo, pero se entiende en el contexto histórico, pues era inconcebible suponer en ese entonces un crecimiento indefinido de los niveles de vida, por ello no le atribuiremos aquí mayor significación.

Las proposiciones de mayor interés destacadas por Smith se refieren probablemente a los siguientes aspectos:

i) la importancia decisiva del tamaño de los mercados como factor que permite la innovación técnica y por su intermedio, la acumulación. Esto anticipa las ideas de economías externas y economías de escala, tan importantes en el pensamiento moderno;

ii) el hecho de que las innovaciones técnicas abren oportunidades para la realización de nuevas inversiones; esta es la idea que Schumpeter desarrollará después, y que se señala como una de las causas principales de la inversión autónoma en los modernos modelos dinámicos.

iii) la relación entre el volumen de la inversión, el empleo y los salarios.

Sin embargo, el modelo de Smith adolece también de severas fallas y deficiencias. Desde luego, no se sabe en este modelo - porque Smith es sumamente vago y oscuro al respecto - como se comportan los componentes del ingreso que no son salarios, es decir, las rentas y las utilidades.[1/] Además, parece insuficiente que las inversiones se expliquen exclusivamente en función de las oportunidades de innovación y sin referencia alguna al comportamiento de los ingresos del sector empresarial.

Por otra parte, la expansión permanente y acumulativa que explica el modelo parece depender en último término de que exista permanentemente un flujo de innovaciones técnicas nuevas que abran campo a la inversión adicional. Si esto no ocurriera, los salarios no aumentarían y tampoco la población, por lo que - a menos que aumente la demanda externa - el mercado no continuaría expandiéndose y la división adicional del trabajo cesaría con el consiguiente estancamiento en la productividad y la desaparición de los estímulos a la inversión.

1/ En un pasaje afirma en efecto, que al elevarse los salarios tenderán a caer los beneficios, pero su argumento no calza en el modelo general y es erróneo.

/b) David Ricardo

b) David Ricardo (1772-1823). La obra fundamental de este autor, Principios de Economía Política e Impuestos, se publica en 1817. Su actitud general hacia las perspectivas del desarrollo es de profundo pesimismo, en contraste violento con la visión de Adam Smith. Esta actitud, que se encuentra en todos los autores clásicos posteriores, tiene su origen en dos problemas fundamentales, el de la población y el de la concentración del ingreso en manos de los rentistas. El primero fue expuesto dramáticamente por Malthus en 1798 en su Ensayo sobre la población. El segundo se encuentra en la propia obra de Ricardo, en su brillante e ingeniosa exposición de la teoría de la renta.

Para comprender la trascendencia que estos dos problemas tuvieron para Ricardo es necesario recordar que vivió y vio una realidad violentamente desajustada por la guerra y los efectos sociales de la revolución industrial. El primer censo de población del año 1800 reveló una población muy superior a lo estimado hasta entonces. La transformación en la organización agraria y la aceleración del desarrollo industrial llevaron a las ciudades con intensidad pavorosa masas crecientes de población rural desplazada. Si bien no es probable que éstas hayan disminuído sus miserables niveles de vida, al emigrar a las ciudades esas lamentables condiciones se ponían dramáticamente en evidencia, sobre todo por los elevados precios que habían alcanzado los productos agrícolas como consecuencia del bloqueo y la guerra. En medio de ello, los empresarios industriales, determinados grupos de artesanos calificados y los propietarios de la tierra percibían ingresos extraordinariamente elevados. Ante este panorama, Ricardo no podía compartir la creencia de Smith de que la creciente división del trabajo y la consiguiente elevación de la productividad traerían incrementos generales de bienestar compartidos por las clases trabajadoras más pobres, y concluía además que al tender a concentrarse el ingreso en manos del grupo de propietarios agrarios las utilidades de los empresarios tenderían a decaer y con ello vendría el estancamiento.

En consecuencia, representando conciente o inconcientemente los intereses de los empresarios industriales de la época, Ricardo concentra sus ataques en los propietarios rurales, a quienes considera una clase

/ociosa que

ociosa que se estaba beneficiando con el desarrollo industrial simplemente por el hecho de ser los poseedores de los mejores tierras. Por ello favorece el abandono del proteccionismo agrícola impuesto durante las guerras napoleónicas y responsable de los elevados precios de los alimentos.

Veamos ahora una versión muy elemental y parcial del modelo de Ricardo. En una economía en expansión los capitalistas perciben utilidades (U), y esto los estimula a invertir (I). Al destinar fondos a la acumulación contratan mano de obra (M_o) para ampliar la capacidad productiva. Si se supone que los salarios se encontraban en su nivel de "equilibrio de subsistencia", esta demanda adicional de mano de obra hace subir la tasa de salarios (s), lo que a su vez - como ya vimos en Smith - estimula el aumento de la población y en consecuencia de la oferta de mano de obra. Estas relaciones pueden representarse simbólicamente así:

$$I = f^1 (U)$$

$$s = f^2 (I)$$

$$M_o = f^3 (s)$$

Ahora bien, si suponemos - para simplificar - que todo el ingreso del sector asalariado, representado por la nómina total de salarios (S), se gasta en productos agrícolas, y por otra parte suponemos que la producción agrícola (PA) depende del factor productivo tierra (T), que se considera fijo, podemos concluir que todo aumento en la demanda de productos del agro dará lugar a un incremento de los precios de los productos agrícolas (pa), El supuesto hecho en relación al factor tierra equivale a suponer que no es posible elevar los rendimientos por unidad de área. De este modo, como también se admite que toda la tierra más fértil ya está en uso, cada incremento en la producción agrícola se hará en tierras de menores rendimientos, o sea, a costos crecientes. Estas relaciones se podrían expresar así:

$$S = M_o \cdot s$$

$$p_a = f^4 (S, PA)$$

$$PA = f^5 (T)$$

$$T = \bar{T}$$

/El incremento

El incremento de los precios de los productos agrícolas hará volver el salario real a su nivel de subsistencia, pero en el intertanto los propietarios de la tierra habrán captado el incremento del ingreso derivado de las mayores inversiones hechas originalmente por los capitalistas y que dio lugar al mayor gasto en productos agrícolas. Como Ricardo supone que los latifundistas no ahorran ni invierten, la proporción de la renta (R) dentro del producto bruto (Pb) crece, y como la nómina total de salarios tiende a aumentar con la producción y los precios agrícolas, la proporción de las utilidades tiende a disminuir, y con ello decae el estímulo a la inversión y se llega al estado estacionario. Las últimas relaciones para completar el modelo serían:

$$R = f^{6}(pa)$$

$$P_b = U + R + S$$

Varios son los elementos y relaciones de interés que nos ofrece el análisis ricardiano desde el punto de vista de los problemas del desarrollo de nuestros países. En primer lugar, vale la pena destacar la concepción ricardiana de los roles que desempeñan dentro del sistema económico sus tres principales grupos de protagonistas: los capitalistas, los propietarios rurales y los asalariados. Los primeros cumplen las dos funciones dinámicas principales, por una parte, buscan permanentemente las oportunidades más beneficiosas de inversión, con lo que tienden al aprovechamiento más eficiente de los recursos disponibles y a la vez estimulan las innovaciones técnicas. Por otra parte, son los que organizan la producción, es decir, arriendan la tierra al propietario, suministran los instrumentos productivos (capital fijo) a los obreros y les adelantan salarios (capital circulante) para financiar sus gastos de alimentación, vestidos y otros realizados durante el período productivo. Además, son los únicos que ahorran y en consecuencia los responsables de la función de acumulación en el sistema. Por ello es que la concentración del ingreso en manos de los propietarios, que no ahorran ni invierten, es fatal para el proceso de crecimiento.

Las relaciones entre la agricultura y la industria en el proceso de crecimiento que Ricardo señala son también muy sugestivas. Cuando el nivel de vida es relativamente bajo, como es el caso en los países poco

/desarrollados, la

desarrollados, la gran proporción del gasto de los asalariados constituye de hecho, directa o indirectamente, una demanda de productos agrícolas. En consecuencia, la disponibilidad de productos agropecuarios y su precio relativo definen en gran medida el nivel de vida del asalariado. Por consiguiente, aunque los salarios nominales se incrementen, ello no es condición suficiente para que aumente su nivel de vida; es preciso además que aumente la disponibilidad de productos agropecuarios al mismo nivel de precios relativos, para que todo el incremento nominal del salario se transforme en incremento real del ingreso.

En relación con la oferta agrícola, Ricardo restó importancia -como todos los escritores clásicos - a la posibilidad de innovaciones técnicas en la agricultura que incrementaran los rendimientos, pero admitió la incorporación de nuevas tierras a la producción con costos crecientes ya sea por su menor calidad o por los mayores costos de transporte. Es curioso que los clásicos hayan desechado sistemáticamente las posibilidades de innovaciones técnicas agrícolas, sobre todo cuando en la realidad tuvieron lugar muchas y muy importantes desde antes de iniciarse la revolución industrial. Sin embargo, este supuesto aparecía probablemente confirmado en la realidad que presenciaban puesto que en efecto los productos agrícolas se encarecían ante el rapidísimo crecimiento de la demanda urbana originada en el proceso de urbanización, en la aceleración del crecimiento demográfico y en la elevación de los niveles de ingresos. Por otra parte, es posible que en algunos casos la producción agrícola se desplazara de la producción de alimentos a la de materias primas industriales, particularmente lana.

De cualquier manera, Ricardo señaló que una oferta agrícola inelástica no sólo fijaría el nivel real de los salarios sino que además llevaría a la concentración del ingreso en mano de los propietarios rurales. Como éstos no invierten en la introducción de innovaciones técnicas en el medio rural - no tienen para qué hacerlo ya que sus ingresos crecen sin esfuerzo - el ingreso adicional lo destinan al consumo. Pero este consumo, correspondiente a un grupo de altos ingresos, no estimula tampoco al desarrollo industrial ya que este último era todavía muy incipiente, es decir, produce solamente manufacturas populares.

/De esta

De esta sumaria exposición del modelo de Ricardo se puede concluir lo siguiente: i) se trata de un análisis del comportamiento a largo plazo del conjunto de una economía, es decir, es un análisis macroeconómico; ii) el análisis es auténticamente dinámico, puesto que se refiere a los cambios que va teniendo el sistema hasta llegar al estado estacionario; iii) responde a una pregunta fundamental: ¿cómo cambia la distribución del ingreso en el proceso de crecimiento entre los principales factores participantes en el mismo; y iv) consigue presentar en un modelo coherente las principales variables macroeconómicas: producto, inversión, población y los efectos de sus interrelaciones sobre las utilidades, las rentas y los salarios.

Conviene agregar también que Ricardo es quien aplica la doctrina de la división del trabajo al comercio internacional. Como su preocupación es la expansión de la industria inglesa, expansión que ve limitada por los altos costos de la alimentación interna y mercados internos consecuentemente limitados, concluye que deben eliminarse las tarifas que protegen una producción interna de alto costo. Suponiendo que los factores productivos no se movilizan entre países, demuestra entonces que si cada país se especializa en la producción de aquellos productos en que posee costos comparados menores, todos se beneficiarán del comercio internacional. De aquí concluye que el libre comercio internacional permitirá la división internacional del trabajo y el aprovechamiento de los consiguientes aumentos de productividad por todos los participantes en dicho comercio. Este análisis sin embargo es estrictamente estático y no analiza las condiciones que determinan la distribución de aquellos incrementos de productividad entre las naciones participantes en el comercio internacional.

Los dos supuestos básicos del modelo ricardiano de crecimiento, el principio maltusiano de la población y la ley de rendimiento decrecientes en la agricultura, no se han cumplido en los países hoy desarrollados, ya que a la caída en la tasa de mortalidad siguió la reducción de la natalidad por una parte, y a que las innovaciones técnicas en la agricultura permitieron desplazar continuamente la curva de oferta de alimentos hacia arriba. Sin embargo, ninguno de estos dos fenómenos, se ha dado todavía en los países menos desarrollados, donde la tasa de natalidad sigue elevada y sin visos

/de reducirse

de reducirse y las innovaciones técnicas en la agricultura no han conseguido generalmente incrementar en forma sustancial y suficiente la oferta de alimentos.

c) Una síntesis del pensamiento clásico

Diversos autores han tratado de sistematizar y sintetizar el pensamiento de los autores clásicos en un modelo formal. Entre ellos cabe destacar las obras de Baumol[1/] y más recientemente de Higgins.[2/] Como en ninguno de los dos casos se incorpora el interesante análisis de la distribución de la renta de Ricardo que acabamos de reseñar y en cambio se superan algunas de las deficiencias de los modelos clásicos gracias a cierto grado de interpretación libre y moderna de los autores - particularmente en Higgins - será conveniente examinar brevemente el modelo desarrollado por este último economista.

El sistema de ecuaciones que define el modelo es el siguiente:

$$1)\ P_b = f^1 (M_o, RN, K, T_e)$$

$$2)\ T_e = f^2 (I)$$

$$3)\ I = f^3 (U) = \Delta K$$

$$4)\ U = f^4 (M_o, T_e)$$

$$5)\ M_o = f^5 (S)$$

$$6)\ S = f^6 (I)$$

$$7)\ P_b = U + S$$

$$8)\ S = s \cdot M_o$$

en que:

P_b: Producto bruto generado por la economía

M_o: Mano de obra disponible, medida en horas-hombre, que se considera proporcional a la población

RN: Recursos naturales, que se consideran fijos, medidos en unidades físicas adecuadas (Has.de tierra, por ejemplo)

1/ William Baumol, Economic Dynamics, Macmillan, New York, 1951.

2/ Benjamin Higgins; Economic Development, Norton, New York, 1959.

K : Stock de capital disponible

T_e: Grado de avance tecnológico

I : Inversión

U : Nivel de utilidades

S : Salarios totales pagados en el proceso de producción

s : Salario medio, por hora-hombre

La primera ecuación expresa la "función de producción" global para toda la economía, en la que intervienen los tres factores primarios y que debe ser cambiante según el grado de avance tecnológico.

Las hipótesis fundamentales del modelo son:

i) Que el avance tecnológico es una función creciente de la acumulación de nuevo capital, que permite aprovechar y hacer efectivas las nuevas formas, más eficientes, de producción que se derivan del proceso de invención - innovación; (ecuación N° 2).

ii) Que el nivel de la inversión queda determinado por el nivel y la tendencia de las utilidades, (ecuación N° 3).

iii) Que el nivel y tendencia de las utilidades depende de la disponibilidad de mano de obra y del avance de la tecnología, (ecuación N° 4).

iv) Que el crecimiento de la fuerza de trabajo depende rígidamente del monto del ingreso (salarios totales) que van a los trabajadores (ecuación N° 5).

v) Que el nivel de la inversión determina el monto total de salarios pagados (ecuación N° 6).

vii) Por último se define el ingreso, igual al producto, como distribuído entre salarios y utilidades.

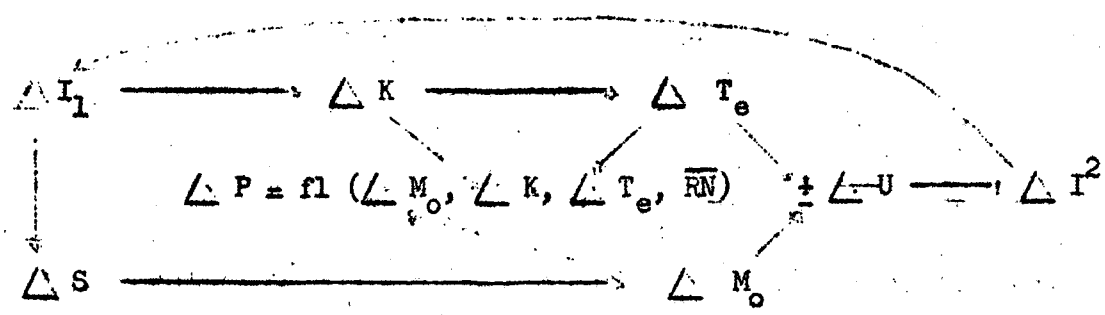
Para entender el funcionamiento del sistema recurriremos a un esquema que muestra la cadena de repercusiones que tendría un incremento de una de las variables. La variable crucial del sistema parece ser la inversión, que afecta en forma directa al progreso técnico y al nivel de la nómina total de salarios, e indirectamente al nivel de empleo, a la vez que significa un incremento del capital disponible. El aumento de la nómina de salarios y de la fuerza de trabajo tendería a deprimir las utilidades, mientras el mejoramiento de la técnica, al elevar la productividad determinaría un aumento del nivel de las utilidades. Mientras prevalece este

/último factor

último factor sobre el primero, se inducirán nuevas inversiones, comenzando una nueva cadena de reacciones.

Puede parecer, a primera vista, que el primer impulso de aumento de inversión no tiene explicación en el sistema, pero estas inversiones autónomas se podrían deber a la posibilidad de aprovechar las perspectivas de utilidades que brinda el proceso de invenciones e innovaciones, que a su vez podrían estar influídas por el crecimiento del ingreso. La perpetuación del proceso de desarrollo dependería entonces de la carrera entre el crecimiento de las invenciones e innovaciones y su traducción en un progreso tecnológico, y el crecimiento de la población.

El estancamiento del proceso de invenciones e innovaciones significaría que el sistema llegaría a un estado estacionario, una vez agotados los efectos dinámicos decrecientes de las últimas innovaciones.

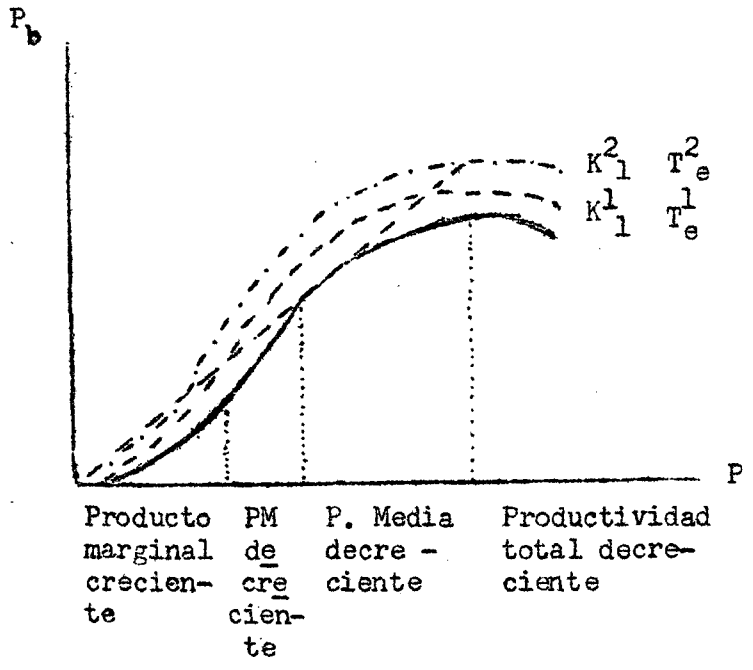


En todo caso, éstas tendrían cada vez un efecto menor, debido a que el aumento en los factores productivos capital y trabajo no es acompañado por los recursos naturales, que se consideran fijos, dando lugar así a que funcione la ley de los rendimientos decrecientes. Los aumentos en la fuerza de trabajo, en el capital y en el progreso tecnológico se reflejarían entonces, a través de la función de producción, en un aumento del producto generado proporcionalmente menor a aquellos incrementos en los factores.

En consecuencia, ante el problema de la limitación del recurso tierra, que en su época era un factor limitante de gran importancia, los economistas clásicos imaginaban un estado límite de desarrollo determinado por el uso máximo posible de este recurso.

El gráfico siguiente muestra las diversas fases que tendría la productividad del trabajo aplicado en forma creciente sobre el recurso fijo tierra. El proceso de acumulación y de progreso tecnológico retardaría el estancamiento final del producto.

/P_b



Entre las críticas que se pueden hacer al modelo, desde un punto de vista teórico, estarían las de no establecer relaciones de carácter dinámico, es decir, relaciones entre las tasas de crecimiento de las variables.

En segundo lugar, el modelo no contiene el análisis de los cambios en la demanda efectiva, que se supone se ajusta optimamente a las variaciones de la oferta.

Desde un punto de vista práctico, varias de las relaciones funcionales importantes del modelo han dejado de tener vigencia, como ser: la relación rígida entre el crecimiento de la fuerza de trabajo (y de la población) y el crecimiento del ingreso per cápita.

Finalmente, aún excluyendo la posibilidad de incorporación de nuevas áreas a la explotación económica, el avance tecnológico incluye muchas veces una ampliación de los recursos naturales fijos utilizables, incluso de la tierra, mediante la aplicación de técnicas que mejoran su productividad.

/d) El modelo

d) El modelo marxista.[1] El elemento básico en el análisis marxista es el "materialismo histórico", o interpretación materialista de la historia. La idea central en este enfoque es la siguiente: en cada época histórica prevalecen determinados modos de producción y de intercambio y un sistema de organización social que corresponde y se deriva de dichos modos de producción. Todo esto constituye la base de la historia política e intelectual de esa época, y en consecuencia, esta última sólo puede entenderse y explicarse en términos de los cambios en aquellas estructuras fundamentales de la sociedad. Esto no implica negar que factores de tipo intelectual, personalidades, etc., puedan influir sobre el curso de la historia. Implica sí, que estos factores, a su vez, están condicionados en gran medida por el conjunto de circunstancias y condiciones naturales y técnicas que constituyen el medio económico de una sociedad.

Marx emplea pues un método analítico de tipo histórico. Sostenía que el capitalismo era un fenómeno transitorio producto de la desintegración del régimen feudal, pero que a su vez generaría contradicciones dentro del propio sistema capitalista que conducirían finalmente a su reemplazo por un sistema socialista. A diferencia de los demás autores clásicos, Marx no señalaba como causa de ello a la estagnación, a que el capitalismo estuviera condenado a llegar a un estado estacionario. Por el contrario, Marx comprendió que la capacidad de expansión inherente en el sistema capitalista era muy grande, a tal extremo que le asignaba la tarea histórica de desarrollar un aparato productivo lo suficientemente eficaz como para llegar a servir de base a formas más elevadas de civilización. En consecuencia, el tema del desarrollo e incremento del potencial productivo de una sociedad forma el núcleo de la teoría marxista. Pero esta teoría es más que una teoría del desarrollo económico, ya que Marx pretende demostrar que el crecimiento económico es un proceso que va sufriendo transformaciones en virtud de una lógica inherente en el propio proceso de cambio, y que así va modificando incesantemente la estructura social y toda la sociedad en cuestión. No obstante la importancia de este enfoque amplio desde el punto de vista de la evolución de las ciencias sociales modernas, lo que interesa destacar aquí es solamente su teoría del desarrollo económico.

1/ La síntesis que sigue se basa en la interpretación de Higgins. Op. cit., pp. 107-121.

Como es común en los clásicos, Marx usa una función de producción en que los factores productivos son el trabajo, el capital, los recursos naturales y la técnica. Destacó particularmente las innovaciones técnicas como el motor del desarrollo capitalista y recalcó la importancia decisiva del empresario como agente funcional básico para proporcionar el capital necesario para el avance en la aplicación de las nuevas técnicas así como para percibir las oportunidades de inversión que dicho progreso técnico proporcionaba. Como en Ricardo, en este modelo se supone también que las inversiones dependen de las utilidades que realizan los capitalistas. Así, podemos escribir las siguientes ecuaciones, ya conocidas:

1) $P_b = f^1 (M_o, RN, K, T_e)$

2) $T_e = f^2 (I)$

3) $I = f^3 (U')$

Sin embargo, la ecuación 3) contiene en Marx una teoría algo más sofisticada de la inversión que la de los clásicos. En efecto, no hace depender la inversión del nivel del ingreso de los capitalistas, sino que la relaciona con la tasa de rendimiento del capital; entonces U' se define así:

4) $U') \quad \frac{\text{plusvalía}}{\text{cap. variable + cap. constante}} \quad \frac{-Pb - S}{S + K'} \quad \frac{U}{S + K'}$

La producción total menos los salarios es lo que Marx llama la plusvalía, pero es también igual a lo que en los modelos anteriores hemos definido como utilidades. Por otro lado, el capital lo dividía en dos partes. El capital variable, que equivale al concepto de capital circulante y que es igual a los salarios totales; y el capital constante (K'), que incluye el capital existente y los insumos de materias primas. Como para Marx la suma de la plusvalía (pl) más el capital constante usado en el período (c) y más el capital variable (V) formaban el valor bruto de la producción, la relación $\frac{pl}{c+v}$, la "tasa de utilidades", representa en realidad una relación entre las utilidades y el costo "neto" de producción (salarios + depreciación + insumos). No se trata pues del concepto corriente de rentabilidad del capital, como relación entre utilidades y valor del capital invertido. Por otra parte, en la terminología marxista $\frac{pl}{v}$ es la "tasa de explotación"; mientras que la relación $\frac{c}{v}$ o $\frac{c}{c+v}$ es la "composición orgánica del capital".

/Continuando con

Continuando con las relaciones funcionales del modelo marxista, los salarios se hacen depender de la inversión tal como en los clásicos.

5) $S = f^4 (I)$

El empleo (E) queda determinado en este modelo por la tasa de incremento del capital. Es importante destacar que el empleo significa en Marx mano de obra efectivamente empleada, ya que Marx incorpora explícitamente el desempleo en su modelo, llamándolo el "ejército de reserva industrial" de desocupados. En consecuencia, en este modelo empleo y población no están en relación funcional directa, como en los clásicos. Dado el ejército de reserva de desempleados, en efecto, hay siempre un exceso de oferta en el mercado de trabajo, de modo que la tasa de salarios tiende a ser constante, aunque el total de salarios pagados puede aumentar al incorporarse más desocupados a la producción. El ejército de reserva nunca se agotaría, y la tasa de salarios no aumentaría, porque Marx consideraba a las innovaciones principalmente como una forma de ahorrar mano de obra. En consecuencia, al elevarse el nivel de las inversiones aumentaba ciertamente la demanda de trabajo, pero en la medida en que esas nuevas inversiones portadoras de innovaciones técnicas quedaban incorporadas en un stock incrementado de capital, la utilización de ese capital exigía cada vez menos mano de obra. Así, la ocupación sólo crecería en la medida en que crecían las inversiones en relación al capital existente. La ecuación sería entonces así:

6) $E = f^5 \left(\frac{I}{K}\right)$

Marx, como ya había hecho antes Malthus, destaca la importancia de la demanda como factor de estímulo al proceso de crecimiento. Mientras éste señaló - pensando en las relaciones entre la agricultura y la industria - que en una economía cerrada un sector productivo constituía el mercado de los demás, Marx destacó la interrelación entre los sectores productores de bienes de consumo y de bienes de producción. De esta manera demostraba que la inversión - la producción de bienes de capital - no podía realizarse a menos que el consumo creciese lo suficiente para absorber toda la producción de bienes finales de consumo, y ello constituyese un estímulo para ampliar la capacidad de producción de estos bienes, dando lugar así a una demanda de bienes de capital.

/Como las

Como las clases asalariadas constituyen el grueso del mercado, es en último término el nivel de los salarios totales pagados el que determina el consumo, de modo que:

7) $C = f^6 (S)$

En la ecuación 4) se definió la tasa de rentabilidad (U') pero como en ella interviene el nivel absoluto de las utilidades (U) es preciso explicar funcionalmente este último. Ya se ha señalado que las innovaciones técnicas permiten producir más con el mismo número de horas-hombre empleadas, y como los salarios tienden siempre a volver al nivel de subsistencia, el aumento de productividad incrementa la diferencia entre el nivel del producto total y los salarios pagados, o sea, las utilidades. Pero por otro lado se ha visto que el mercado está determinado por el consumo de los asalariados. Si éstos quedan desempleados y los salarios permanecen constantes, el aumento de la producción no encontrará mercado. Así, el monto de las utilidades quedará determinado por la interacción de ambos factores:

8) $U = f^7 (T_e, C)$

Como en el modelo de Marx lo importante es lo que ocurra a U', el interés de esta ecuación 8) reside en que ayuda a determinar aquel valor en la ecuación 4).

Finalmente, para cerrar el sistema de ecuaciones se puede definir el producto total como la suma de los salarios y las utilidades y también como la suma de la producción de bienes de consumo y de producción. Al mismo tiempo conviene introducir una ecuación estructural que exprese la relación entre el capital constante que se usa en el período de producción y el capital constante total, relación esa que se considerará fija. Las tres últimas ecuaciones serían así:

9) $P_b = U + S$

10) $P_b = C + I$

11) $K' = u.K$

Construído el sistema de relaciones funcionales que definen el pensamiento marxista, es hora de utilizarlo para ver cómo interpreta la

/evolución del

evolución del sistema capitalista. Para ello es conveniente volver a la ecuación 4), que es realmente la más crucial en este sistema de ecuaciones. Partimos, pues, de lo siguiente:

$$U' = \frac{Pb - S}{S \perp K'}$$

Como: $Pb = E.p$ y $S = E.s$

tenemos: $$U' = \frac{E.p - E.s}{E.s \perp K'}$$

reemplazando K' según ecuación 11), sacando factor común y simplificando tenemos:

$$U' = \frac{p - s}{s + \frac{uK}{E}}$$

Ahora bien, como ya se ha señalado en repetidas oportunidades, el proceso de innovaciones técnicas en Marx y los clásicos significaba fundamentalmente ir aumentando la cantidad de capital por hombre ocupado, de modo que el valor de la fracción que se encuentra en el denominador crecía y con ello el valor del propio denominador. El problema crucial es entonces verificar si la productividad puede crecer en la medida suficiente para elevar el valor del numerador en igual proporción al incremento en el denominador, teniendo en cuenta que la tasa de salarios es constante. La productividad depende por supuesto del propio proceso de acumulación e innovación, de manera que en la medida que éste fuera lo suficientemente intenso podría obtenerse un incremento suficiente de la productividad y mantenerse el ejército de desempleados que fija la tasa de salarios. Pero por otra parte, la productividad depende también de la complementaridad de otros factores productivos. Así, según el gráfico de la página 53, no sería difícil de conseguir aumentos suficientes mientras la productividad media sea creciente. Pero cuando se entra en la etapa de la curva en que prevalecen los rendimientos decrecientes y la productividad media disminuye, las innovaciones técnicas tendrían que ser cada vez más eficaces, pues de lo contrario la única forma de mantener la rentabilidad será la reducción de los salarios. Y para lograr esto también la única forma es acelerar la introducción de innovaciones técnicas que desplacen mano de obra y conduzcan así al aumento del ejército de reserva de los desempleados, que son los que presionan los salarios hacia la baja. Cuando la masa de desempleados haya crecido lo suficiente, se produciría según Marx la ruptura del sistema

/capitalista. Si

capitalista. Si esto no ocurre, disminuiría la tasa de rentabilidad lo que también conduciría finalmente a la crisis definitiva del sistema.

Estas profesías, y otras que Marx hizo, han sido totalmente desmentidas por la historia. El sistema capitalista no entró en colapso en aquellas sociedades en que llegó a su florecimiento máximo, sino precisamente en algunas en que no llegó a funcionar adecuadamente. La clase asalariada, en los países capitalistas desarrollados, lejos de vivir en una miseria creciente, ha elevado sustancialmente sus niveles de vida y muchas veces incluso mejorado su participación en el ingreso. Las crisis del sistema capitalista, que hasta la de 1930 parecían en efecto seguir la tendencia anunciada, dieron lugar al desarrollo de una política anticíclica que hasta ahora ha tenido relativo éxito en los países industrializados. En general, las predicciones de Marx han adolecido del mismo defecto que caracteriza a todas las predicciones: la imposibilidad de prever las reacciones y mecanismos de defensa y adaptación que la sociedad va desarrollando en la medida que los fenómenos predichos van ocurriendo. Lo que es menos fácil de explicar es por qué el pensamiento marxista, que descansa precisamente sobre esa concepción dialéctica, no ha ido reajustando su interpretación del capitalismo actual de acuerdo con la forma en que se han modificado los modos de producción, la técnica y la estructura social.

Lo que más interesa señalar aquí son las deficiencias analíticas del modelo, así como sus contribuciones a la comprensión del proceso de desarrollo. La falla analítica más seria en Marx - puesto que determina la mayor parte de sus conclusiones más significativas - es su visión del proceso de innovaciones técnicas como orientado exclusivamente a desalojar mano de obra del proceso productivo y así a elevar la productividad de este factor. En la realidad, se han producido también innovaciones que elevaron la productividad del capital. En esta forma, el desarrollo económico ha sido acompañado de aumentos de productividad que han permitido no sólo incrementos simultáneos en las utilidades y los salarios, sino incluso en la ocupación. Un ejemplo sería las mejoras técnicas que han permitido elevar considerablemente los rendimientos del suelo en ciertos cultivos. Ello permite, siempre que la demanda se expanda, producir más, elevar los beneficios, aumentar los salarios e incluso emplear más trabajo.

/Por otra

Por otra parte, Marx incorporó sistemáticamente a la teoría del desarrollo económico una serie de conceptos e ideas que se encuentran presentes - consciente o inconscientemente - en prácticamente todos los autores que se han referido a este tema desde entonces: i) la incoporación de innovaciones técnicas es considerada el rasgo fundamental y el nervio motriz del desarrollo, y a los empresarios cumple primordialmente esa función innovadora; ii) como la innovación se materializa en inversiones y bienes de capital, el proceso de acumulación de capital ha pasado a constituir el aspecto central de toda teoría del desarrollo; iii) lo anterior presta singular importancia a los factores determinantes de las decisiones de inversión, que generalmente se asocian a la rentabilidad del capital; iv) tanto la teoría del ciclo como la de desarrollo han aprovechado ampliamente las relaciones que estableció Marx entre la producción de bienes de consumo y la de bienes de capital, o sea entre consumo e inversión y entre ahorro e inversión; y v) la relación entre ahorro e inversión y la distribución del ingreso, así como con el nivel de desempleo, han pasado a constituir la base de buena parte de las teorías modernas del ciclo y del crecimiento.

e) <u>El análisis neoclásico</u>. Alrededor de 1870 se produce un cambio drástico en el pensamiento económico, que lo aleja por más de medio siglo de las preocupaciones relativas al problema del crecimiento. Esta reorientación no es difícil de explicar. La gran corriente de innovaciones técnicas y la incorporación de nuevos recursos y áreas geográficas a la economía internacional que había estado ocurriendo durante el siglo XIX dieron lugar a un rápido proceso de desarrollo económico y a una elevación sustancial de los niveles de vida, inclusive de los grupos asalariados. Las perspectivas para el desarrollo capitalista parecían ilimitadas ya que ninguno de los signos fatídicos de aproximación al estado estacionario estaba a la vista: los salarios estaban muy por encima de los niveles de subsistencia, las utilidades eran elevadas y las rentas no crecían alarmantemente en proporción al ingreso.

El análisis de los clásicos se había basado en algunos supuestos bastante temerarios sobre el comportamiento de algunas grandes variables en el largo plazo. La población se hacía depender del nivel del ingreso,

/los recursos

los recursos naturales se consideraban fijos, los salarios tenderían a largo plazo a mantenerse en el nivel de subsistencia, etc. El transcurso del siglo XIX echó por tierra todas estas proposiciones, y tal vez por ello los economistas a fines del siglo prefirieron limitar sus investigaciones a un horizonte de tiempo más restringido, concentrándonse en el análisis de las interrelaciones entre los diversos elementos del sistema económico en un momento dado. Este enfoque estático condujo a examinar la contribución que una asignación más eficiente de los recursos existentes puede hacer al desarrollo económico.

Metodológicamente, el análisis del equilibrio general y la estática comparativa - que se han estudiado en el curso de Análisis Económico - han marcado etapas decisivas en el desarrollo del instrumental analítico moderno del economista; el primero como piedra fundamental del análisis macroeconómico desagregado, representado por el modelo de relaciones interindustriales, y el segundo como origen del análisis microeconómico. En el proceso de ir formulando con precisión y rigor la teoría del equilibrio general, del equilibrio del consumidor y de la empresa, de la determinación del nivel de actividad, etc., y de dar coherencia a este conjunto, ha sido necesario sin embargo recurrir a supuestos simplificadores extremadamente drásticos, llegándose a un altísimo nivel de abstracción de la realidad.

Se ha formulado así un modelo de la competencia perfecta en el que, dadas esas condiciones enteramente irreales, se obtiene automáticamente la asignación óptima de los factores productivos, el máximo nivel de ingreso, y su distribución a los factores de acuerdo precisamente a su contribución respectiva al producto generado. La elegancia de esta construcción ideal, y los óptimos resultados que en su abstracción asegura, han llevado a veces a los economistas a olvidarse de que se trata de una construcción meramento analítica, de un simple instrumento de raciocinio lógico, para llegar a proponerlo como una nueva utopía, hacia cuya construcción habría que orientar la política económica.

Este carácter que a veces se da al pensamiento neoclásico no debe impedirnos sin embargo apreciar en su debido valor todo el instrumental analítico que aporta, particularmente en lo que se refiere a criterios para la asignación de los recursos de inversión y para la formulación de políticas de precios.

/Aparte de

Aparte de una teoría del ahorro y la inversión, en que ambos elementos dependen de la tasa de interés, y de los conceptos de economía externas e internas, la escuela neoclásica tiene poco de interés que aportar a la interpretación del proceso de desarrollo económico. Como se supone que este proceso ocurre espontáneamente, los neoclásicos se limitan a algunos postulados: que el desarrollo era estimulado por el progreso técnico, que se trataba de un proceso gradual y continuo, que era de naturaleza acumulativa y se producía en forma armónica, y que las posibilidades de progreso eran más o menos ilimitadas.

Se podría decir que el aporte de los economistas neoclásicos al análisis de los procesos de producción, consumo y acumulación (fuera del mejoramiento en los aspectos matemáticos del problema) está representado en gran medida por los desarrollos de la teoría del bienestar (welfare economics) que da un respaldo ético a la distribución del ingreso y asignación de recursos que se obtendría si se cumplen las condiciones de funcionamiento perfecto de los diversos mercados.

Estas condiciones serían:

a) una situación de competencia perfecta, que implica la existencia de un gran número de productores y de consumidores para cada bien y servicio y la facilidad de entrada a la producción de cada rubro.
b) Perfecta sustituibilidad y divisibilidad de los factores de producción.
c) Perfecta movilidad de los factores de producción.
d) Perfecta información, presente y futura, de las condiciones de los diversos mercados.
e) La maximización de "utilidad" como criterio único de decisión de las unidades económicas.

El mantenimiento de una conducta racional, de parte de todos los elementos atomísticos que intervienen en cada mercado, haría que se maximizaran las funciones individuales y la función colectiva de bienestar. Ello determinaría la preferencia relativa por los distintos bienes y servicios y por la distribución del tiempo entre el trabajo y el ocio. También determinaría la preferencia intertemporal por el consumo y el ahorro, o sea el ritmo de acumulación preferido por la comunidad.

/Sin entrar

Sin entrar a la discusión de la existencia y operación de una función colectiva de bienestar, que incluya los aspectos intertemporales además de los instantáneos, las normas de política económica que se derivan del modelo neoclásico no tienen gran interés práctico para los países subdesarrollados, debido a que no se cumplen o se cumplen en forma muy imperfecta, las condiciones que requiere el sistema para obtener una distribución óptima del ingreso, una asignación de recursos también óptima y el pleno empleo de los factores productivos. En algunos casos ni siquiera existe el mercado donde se pueda expresar esas preferencias (el mercado de capital, por ejemplo, que sería vital para la fijación de la tasa óptima de acumulación).

f) El modelo de Schumpeter.[1/] Schumpeter está en total desacuerdo con la descripción neoclásica del desarrollo económico como un proceso de cambio acumulativo, gradual y armónico. Por el contrario, el desarrollo ocurre a través de períodos de auge, generados por una ampliación en el horizonte de oportunidades de los empresarios debido a alguna innovación técnica dignificativa, y de períodos depresivos causados por los propios excesos de inversión y de capacidad productiva creada en los períodos de expansión.

La función de producción en Schumpeter es la misma de los clásicos:

1) $Pb = f^1 (M_o, RN, K, T_e)$

El ahorro (A) lo realizan tanto los asalariados como los capitalistas, y la proporción de su respectivo ingreso que ahorran depende de la tasa de interés (i):

2) $A = f^2 (S, U, i)$

En la inversión, Schumpeter distingue entre la inversión inducida (Ii) y la inversión autónoma (Ia). La inversión inducida es aquella estimulada por incrementos recientes en la producción, ingreso, ventas o utilidades. La inversión autónoma es aquella que se realiza por consideraciones de más largo plazo, como por ejemplo por las oportunidades que brinda el cambio técnico.

1/ Lo que sigue es una síntesis de la interpretación que ofrece Higgins, op. cit. págs. 122-143.

/En consecuencia

En consecuencia:

3) $I = Ii + Ia$

La inversión inducida depende en este modelo del monto de las utilidades, de la tasa de interés y de la magnitud relativa de las utilidades en relación al capital ya acumulado, puesto que sólo así es posible una comparación entre rentabilidad del capital y la tasa de interés.

4) $Ii = f^3 (U, K, i)$

Es en relación con la inversión autónoma que Schumpeter hace una de las contribuciones más importantes a la teoría de la inversión. Según él, una parte considerable de la inversión se realiza no tanto por consideraciones de corto plazo como las indicadas en la ecuación anterior, sino por las perspectivas de largo plazo que abren las innovaciones, es decir, el progreso técnico y la incorporación de nuevos recursos productivos. Cualquier cambio en la función de producción, cualquier "nueva manera de hacer las cosas" que permitiera producir más con los recursos disponibles o mediante uso de nuevos recursos, es una innovación. Schumpeter señaló cinco tipos principales de innovación:

i) la introducción de un nuevo producto, o de un producto de diferente calidad y tipo;

ii) la introducción de un nuevo método de producción o de una nueva manera de realizar su comercialización;

iii) la apertura de un nuevo mercado;

iv) la obtención de una nueva fuente de materias primas o productos semiterminados;

v) la reorganización de una empresa que permita modificar por ejemplo su posición competitiva (la ruptura o la formación de un monopolio).

La inversión autónoma queda definida entonces en la ecuación siguiente:

5) $Ia = f^4 (\Delta T_e, \Delta RN)$

en que ΔT_e representa el avance técnico y ΔRN la incorporación de nuevos recursos naturales.

/Ahora bien,

Ahora bien, la introducción de innovaciones técnicas y el uso de nuevos recursos productivos depende de que aparezcan los empresarios innovadores, los hombres que perciben las oportunidades para la introducción de una nueva técnica, un nuevo producto, una forma de organización o de mercadeo diferente o para aprovechar un recurso productivo inexplotado. Este individuo, que percibe la oportunidad, consigue el financiamiento, provee los factores de producción, organiza la empresa y escoge su gerente y personal dirigente, es el empresario innovador. No necesita ser un inventor ni un gerente, tampoco el capitalista. Es simplemente el individuo que percibe una oportunidad de lucro y consigue organizar su aprovechamiento. Ese personaje clave en el modelo schumpeteriano es el empresario innovador (EI), y su disponibilidad depende de la tasa de utilidad y del "medio social".
Así tenemos las siguientes ecuaciones:

6) $\triangle T_e = f^5 (EI)$

7) $\triangle RN = f^6 (EI)$

8) $EI = f^7 (U, MS)$

Por medio social (MS) Schumpeter entiende todo el complejo de circunstancias que reflejan la atmósfera social, política o socio-psicológica dentro de la cual tiene que desenvolverse el empresario, incluyendo los valores de una sociedad, su estructura de clases, las características de su sistema educacional, su actitud hacia el éxito comercial y la naturaleza de las recompensas y del prestigio que en ella se asocian al hombre de empresa.

A fin de poder completar el sistema, Higgins sugiere que Schumpeter considere la distribución del ingreso como un buen índice para reflejar el medio social. Así:

9) $MS = f^8 (\frac{U}{S})$

El nivel del producto nacional bruto monetario queda definido en este modelo por la relación entre el ahorro y la inversión, al estilo keynesiano. Un exceso de inversiones sobre ahorro voluntario, financiado con la expansión del crédito, elevará el nivel del producto bruto monetario en una magnitud que será un múltiplo del exceso de inversión sobre ahorro, de modo que:

/10) $P_b = m(I-A)$

10) $P_b = m(I-A)$

Por otra parte, se mantiene en este modelo la proposición de los clásicos de que el nivel de los salarios totales dépende de la inversión

11) $S = f^9 (I)$

Por último,

12) $P_b = U + S$

Se tienen así doce ecuaciones e igual número de incógnitas, de manera que el sistema está determinado.

Schumpeter considera que su sistema opera de la manera siguiente. Se parte de un estado de equilibrio general perfecto, en que todo el proceso económico es circular y repetitivo, desde el momento en que todas las unidades económicas se encuentran en un estado de equilibrio de largo plazo. Este equilibrio es roto por un empresario que introduce una innovación. El es seguido por otros, lo que ocasiona un aumento masivo de las inversiones, financiadas en gran medida mediante la expansión crediticia. Esto produce por un lado un movimiento expansivo en la economía, mientras por otro se van perdiendo las ventajas de la innovación en la medida en que se va generalizando su aplicación.

Una vez que todos han ampliado su capacidad las inversiones adicionales cesan. Por otra parte, el flujo de nuevos productos aumenta y las empresas comienzan a reembolsar su deuda al sistema bancario, con lo que se contrae la cantidad de dinero. Estos tres elementos - menores inversiones, mayor disponibilidad de bienes en el mercado, contracción monetaria - determinan una tendencia a la reducción de los precios, y con ello se inicia un movimiento acumulativo depresivo, con el que cesan por supuesto las innovaciones.

En esta forma, Schumpeter visualiza el desarrollo como un proceso discontinuo de auges y depresiones sucesivas, a través de los cuales se desplaza la economía hacia niveles cada vez más altos de productividad.

Posiblemente los aspectos más interesantes en la teoría schumpeteriana sean los siguientes:

i) la clasificación de las inversiones en dos componentes, uno de los cuales varía en el corto plazo en función del comportamiento

/de la

de la propia economía, mientras el otro es la resultante de circunstancias que están fuera de la influencia inmediata del proceso económico. Schumpeter destaca con gran fuerza las innovaciones técnicas, pero podrían agregarse aquí otros factores como los movimientos poblacionales, y algunos más que veremos más adelante y que son típicos de economías periféricas;

ii) el papel absolutamente predominante que adquiere en la escena económica el empresario innovador, ese individuo especial que no es necesariamente el capitalista de los modelos clásicos y marxista y cuya habilidad consiste en definitiva en reorganizar el proceso económico para encontrarle nuevas fronteras de crecimiento;

iii) la importancia que atribuye al "medio social" como factor determinante de la creación y aparición de tales empresarios innovadores. Esta observación tiene particular interés cuando se trata de introducir en un país poco desarrollado nuevas líneas de producción y nuevas actividades económicas, en circunstancias en que prevalece una sociedad tradicional que desconoce y resiste aquellas actividades y las funciones sociales que trae consigo.

g) El modelo dinámico de Domar.[1/]

Los economistas Harrod y Domar presentaron independientemente y en forma casi simultánea (1939-46), dos modelos dinámicos de análisis del crecimiento económico que son idénticos en su formulación matemática final, pero que, sin embargo, parten de dos enfoques totalmente diferentes, que dan también un carácter diferente a los parámetros de ambos modelos según se explica más adelante.

A pesar de la extraordinaria simplificación de los modelos mencionados, que concentran su atención en unas pocas de las variables estratégicas, dichos modelos representan un primer paso hacia el tipo de análisis dinámico que se requiere para analizar el desarrollo, y constituyen la base de complicadas técnicas de programación que, partiendo de los mismos principios básicos permiten, a través de la desagregación de la economía, hacer proyecciones que tomen en cuenta los cambios estructurales que

---

1/ El análisis que sigue ha sido tomado en su mayor parte de: Osvaldo Sunkel, "El modelo de crecimiento de Domar", Trimestre Económico, vol. XXIII, Nº 2, abril-junio de 1956.

/implica el

implica el desarrollo. Nos referimos en seguida al modelo Domar.

Tal vez la contribución más importante de Evsey D. Domar al análisis económico contemporáneo es que ha tendido a sustraer de la preocupación de los economistas las controversias sobre el equilibrio estático y la economía del bienestar y la digestión del modelo keynesiano. Aunque su propio modelo es imperfecto y exageradamente abstracto, tiene gran significación por haber puesto sobre el tapete la idea de crecimiento.

Domar abandona la noción tradicional de equilibrio: una situación de reposo a la cual una economía estable siempre retorna. Señala, por el contrario, que el retorno es imposible que una influencia cualquiera sobre una economía pase a formar parte del proceso global de crecimiento, siendo desde entonces uno de los determinantes del desarrollo futuro. Su concepto de equilibrio adquiere entonces un carácter relativo: existe equilibrio dinámico cuando diversos elementos de una economía en desarrollo guardan entre sí proporciones que se consideran necesarias para mantener o acelerar el proceso de crecimiento ulterior.

En esta nueva perspectiva no tiene interés que la distribución óptima de los recursos signifique una producción máxima en un momento determinado, sino que esa distribución determine un crecimiento máximo de la producción en el futuro. El equilibrio de la empresa adquiere también un carácter diferente, pues no interesa que se encuentre en una posición de equilibrio de largo plazo sin estímulo para expandirse ni invertir, sino lo contrario. El acento se traslada de las condiciones determinantes del equilibrio presente, a las condiciones que han de determinar un crecimiento equilibrado en el futuro.

Según Domar, el interés demostrado en los años de postguerra en Estados Unidos por el problema del crecimiento económico tiene su origen principal en el reconocimiento, algo retardado, de que una economía como la norteamericana sólo puede mantener un nivel elevado de ocupación si esa economía se expande continuamente. La discusión de diversos problemas específicos que no han encontrado solución satisfactoria dentro de los marcos del enfoque estático ha llevado a esa conclusión general. Así ha ocurrido, por ejemplo, con la controversia sobre la

/ley de

ley de Say. En las últimas décadas, la teoría según la cual la oferta crea automáticamente su propia demanda ha sufrido serios desmentidos en la práctica. Keynes señaló cómo una parte del ingreso generado en el proceso de producción puede ser atesorada y, en consecuencia, no volver al circuito de ingresos y gastos, produciendo desocupación. ¿Pero significa esto que la ausencia de atesoramiento garantiza el mantenimiento del pleno empleo? La Teoría general parece dar esa impresión. Y, sin embargo, la condición mencionada no ofrece una explicación del problema planteado por una capacidad productiva en constante crecimiento. Este fenómeno parece demandar más bien un incremento continuo del gasto total si la capacidad adicional no ha de permanecer ociosa.

Para analizar adecuadamente este problema Domar propone un modelo que distingue claramente entre la corriente de bienes y servicios y el flujo de ingresos. En otras palabras, se trata de un sistema donde se combinan los dos aspectos del proceso económico: la producción física de bienes y servicios expresada por medio de una "función de producción", por una parte, y por la otra el pago a los factores productivos de los ingresos generados en ese mismo proceso, o sea, la "función de demanda". Ahora bien, para poder analizar el problema de la estabilidad dinámica, es decir, la correspondencia entre el crecimiento de la capacidad productiva y el aumento de los ingresos monetarios, es preciso que ambos lados de la ecuación dinámica contengan un elemento común que determine tanto la capacidad de producción de la economía como su nivel de ingresos. En el caso del modelo de Domar, este elemento común es la inversión.

En efecto, la función de producción está definida como el producto de los incrementos del capital existente (ΔK) por la productividad del capital (α). En otras palabras, esto significa que los aumentos de la capacidad productiva medida por el producto neto se obtienen multiplicando la inversión neta (I) por el coeficiente producto-capital.

1) $P_n = \alpha K$

2) $\Delta P_n = \alpha \Delta K$

3) $\Delta P_n = \alpha I$

/Por el

Por el lado del ingreso se distinguen, en la forma más simple del modelo, sólo dos de sus componentes: consumo e inversión neta. Siguiendo la costumbre keynesiana, se trata al consumo como variable dependiente ligada al ingreso. Las variaciones de la inversión, dada una función de consumo, determinan mediante el proceso del multiplicador el nivel del ingreso monetario.

4) $Y = C + I$

5) $Y = C + A$

en que Y es el ingreso o producto neto; C es el consumo, I es la inversión neta, y A es el ahorro

De las ecuaciones anteriores se deduce:

6) $A = I$

Suponiendo una propensión a consumir (c) y una propensión a ahorrar complementaria (s), se tiene:

7) $C = c.Y,$

que introducida en la ecuación 4), y expresando todo en términos de incrementos, da:

8) $\triangle Y = c \triangle Y + \triangle I$

Despejando $\triangle Y$ se tiene:

9) $\triangle Y = \frac{\triangle I}{1 - c} = \frac{\triangle I}{s}$

Para que la producción y la demanda crezcan al mismo ritmo, $\triangle P_n$ y $\triangle Y_n$ deben ser iguales, de modo que, igualando los segundos términos de las ecuaciones 3) y 9), tenemos:

10) $\frac{\triangle I}{s} = \alpha I$

Se ha establecido así una ecuación de crecimiento donde la inversión neta aparece como elemento determinante tanto del aumento de la capacidad productiva como del ingreso. Es preciso subrayar, sin embargo, la falta de simetría entre ambos lados de la ecuación; mientras el incremento de la capacidad productiva se obtiene multiplicando la"inversión neta" por el coeficiente de capital, el crecimiento del ingreso es el producto del "incremento de la inversión" neta por el multiplicador.

/Si se

Si se supone que la relación producto-capital y el multiplicador son coeficientes constantes, se llega a establecer una primera condición que debe cumplirse para lograr un crecimiento equilibrado; la inversión neta de cada período tiene que ser mayor que la del período precedente. Sólo si la inversión es creciente, el multiplicando (la variación de las inversiones) será positivo. Si la inversión permanece constante o decrece, el multiplicando será cero o negativo y la variación del ingreso será también cero o negativa. Sin embargo, desde el punto de vista de la capacidad productiva, ésta aumenta cualquiera que sea el nivel de la inversión neta.

Para determinar el ritmo de crecimiento al cual se obtiene equilibrio conviene reordenar la ecuación 10) en la forma siguiente:

11) $\frac{\Delta I}{I} = \alpha \cdot s$

Esta ecuación expresa que la tasa de crecimiento de las inversiones netas debe ser igual a la relación producto-capital multiplicada por la propensión a ahorrar. Esta condición es precisamente la que rige también la tasa de crecimiento del producto neto.

Dividiendo la ecuación 3) por P_n, se tiene:

12) $\frac{\Delta P_n}{P_n} = \alpha \frac{I}{P_n}$

El primer miembro representa por definición la tasa de crecimiento (r). La fracción $\frac{I}{P_n}$ en el segundo miembro es la tasa de inversión neta, que equivale a la tasa de ahorro ya que $I = A$ y $P_n = Y$. En consecuencia

$r = \alpha \cdot s$

En otras palabras, la tasa de crecimiento de equilibrio (r) es el producto del coeficiente de capital por la tasa de ahorros.[1/]

Según se ha explicado, Domar escoge una función de producción donde los incrementos de la capacidad productiva dependen del incremento del acervo de capital (o sea, inversión neta) multiplicado por su productividad

---

1/ En el modelo de Domar tanto α como s se suponen constantes, de modo que los valores marginales de ambos parámetros son iguales a los valores medios respectivos.

/media. Este

media. Este concepto de productividad media no debe confundirse con el concepto tradicional de la productividad marginal del capital, y otros, que están basados en un supuesto de cæteris paribus respecto de los demás factores productivos y del estado de la tecnología. En este caso el coeficiente producto-capital no significa en absoluto que los recursos naturales, la técnica y la población activa permanecen fijos. Tolo lo contrario, "la relación producto-capital es una forma abreviada de expresar en un solo coeficiente todo lo que afecta el rendimiento del capital: los cambios en la técnica, recursos naturales, fuerza de trabajo y cambios institucionales". En otras palabras, la influencia de los demás factores - mano de obra, técnica, condiciones institucionales - se supone que puede ser medida por sus efectos sobre la productividad del capital.

Ahora bien, el uso del coeficiente de capital requiere de éste un comportamiento más o menos regular y definido, pues si es muy inestable no puede servir para calcular la capacidad de producción.

En términos de la teoría tradicional y su ley de rendimientos decrecientes, sería de esperar una disminución de la productividad del capital a medida que éste se acumula. Sin embargo, los estudios estadísticos practicados en Estados Unidos parecen indicar más bien un coeficiente bastante estable. Por consiguiente, se deduce que los cambios en los demás factores, y especialmente el mejoramiento tecnológico, han compensado el crecimiento relativamente más lento de la población activa.

Antes de terminar es preciso insistir en la diferencia entre el análisis de Domar y el de Harrod, porque los autores que han comentado estos modelos han cometido sistemáticamente el error de igualar ambos enfoques, o no han concedido importancia a esa diferencia.

Domar hace una importante distinción entre el coeficiente producto-capital que se ha venido usando y otro similar al concepto del acelerador. Este último relaciona el aumento del ingreso nacional con el aumento que induce en el capital existente. El coeficiente de capital relaciona el aumento de la capacidad productiva de la economía con la adición de nuevo capital. Aunque algo sutil, la distinción es importante para diferenciar entre la función de producción usada por Domar y el acelerador, que forma parte del modelo de Harrod. Supóngase que la capacidad productiva ha sido incrementada por la adición de nuevo

/capital pero

capital pero que no aumenta la demanda. Deberá producirse uno o más de los siguientes efectos: a) el capital adicional permanece ocioso, b) el uso de capital adicional deja ociosos equipos existentes por haberles sustraído mano de obra o mercados, c) el capital adicional desplaza mano de obra. Es evidente que en los tres casos se produce un desperdicio de recursos. El ingreso crecerá sólo en la medida en que la capacidad usada aumente, mientras que la capacidad productiva crece en toda la extensión del incremento de capital. Por consiguiente, el acelerador depende del comportamiento de la demanda efectiva y de las expectativas de los empresarios, mientras el coeficiente de capital tiene un carácter tecnológico. Las divergencias entre el coeficiente de capital y el acelerador, más allá de un margen necesario para tomar en cuenta los efectos de mejoras tecnológicas, reflejarían entonces los errores cometidos por los empresarios al planear sus inversiones y el margen de desperdicio del capital con respecto a su productividad social.

De las consideraciones anteriores se desprende naturalmente que el ingreso nacional mide la capacidad productiva de una economía sólo cuando existe una situación de pleno empleo. Por ello, es difícil hacer una distinción de tipo estadístico entre capacidad productiva o ingreso potencial e ingreso efectivo.

Por otra parte, si bien el coeficiente de capital (Domar) y el acelerador (Harrod) se expresan matemáticamente en la misma forma, la relación de causalidad está invertida. Como se ha señalado anteriormente, el coeficiente de capital representa una función de producción que permite determinar los incrementos de la "capacidad productiva" derivados de una inversión neta adicional. El acelerador, por el contrario, indica cómo un aumento del "ingreso" induce a realizar inversiones.

Desde el punto de vista de la teoría y sobre todo de la política del desarrollo económico, procupada fundamentalmente del crecimiento de la capacidad productiva de un sistema económico, es evidente que los dos enfoques señalados tienen significados diferentes. Lo que persigue la planeación del desarrollo económico en los países poco desarrollados es básicamente la creación de una estructura productiva que permita un rápido progreso posterior, aunque para ello deba sacrificarse hasta cierto

/punto la

punto la completa satisfacción de la estructura del consumo determinada por la distribución actual del ingreso. Por la vía del acelerador, en cambio, la distribución actual del ingreso, y la consiguiente composición de la demanda, determinaría libremente la distribución de los recursos productivos, sin considerar las necesidades del desarrollo económico entendido como un proceso de crecimiento armónico y acumulativo.

Las contribuciones que este modelo dinámico ha hecho al planteamiento del problema del desarrollo ya han sido señaladas a lo largo de la exposición. Las deficiencias son principalmente dos: en primer lugar, que el análisis se hace a un nivel muy grande de agregación; en segundo, que la función demanda utilizada descansa en el concepto del multiplicador, que es un concepto que sólo tiene sentido en el análisis de corto plazo.

3. La contribución de la teoría económica al análisis del desarrollo

a) Los instrumentos del análisis económico

A lo largo de la evolución del pensamiento económico se ha ido definiendo y precisando el concepto analítico de "sistema económico ", es decir, se ha ido identificando los principales elementos que intervienen en el proceso económico y las principales categorías en que se pueden clasificar o descomponer esos elementos. A la vez, al precisar esos elementos y categorías típicas del sistema económico, se han podido establecer las relaciones de funcionalidad que la observación sugiere que existen entre dichos elementos y categorías.

Para aclarar lo anterior con un ejemplo, podría trazarse a lo largo de la evolución del pensamiento económico el concepto de producción para ver cómo este concepto se ha ido precisando a fin de llegar a distinguir los diferentes elementos - recursos naturales, capital, trabajo y técnica - que constituyen los factores responsables de la producción, para ligar funcionalmente los recursos con la producción por medio del concepto de productividad, y para distinguir también entre diferentes categorías de producción - bienes y servicios, de capital y de consumo - e incluso para llegar a definiciones diversas del concepto de producción según se requiera para el análisis: producción intermedia, valor agregado o valor bruto de la producción.

La contabilidad nacional, concebida en forma amplia para incluir no sólo la contabilidad referente al flujo anual de producción e ingresos, agregada y por actividades, sino para cubrir también la contabilidad de los recursos productivos (particularmente el capital y la fuerza de trabajo) y la de los flujos financieros, así como la de los principales sectores de la actividad económica, constituye sin duda la expresión más acabada de ese instrumental analítico-descriptivo que la ciencia económica ha ido construyendo y que le permite dar a conocer la realidad económica a través de la medición de categorías significativas desde el punto de vista analítico.

De esta manera no cabe duda que se ha llegado a un grado grande de perfección en cuanto al estudio de la "anatomía" del sistema económico, aún cuando por cierto es todavía inmenso el trabajo empírico que queda por hacer en los países poco desarrollados para llegar a una descripción

/medianamente adecuada

medianamente adecuada de la realidad objetiva de tales países, expresada cuantitativamente.

Por otra parte, todavía falta mucho para la construcción de una teoría del desarrollo de los países poco desarrollados, es decir, para el conocimiento de la "fisiología" o funcionamiento del sistema. Los economistas han construído en el pasado modelos de funcionamiento y de crecimiento de la economía capitalista sobre la base de identificar como fundamentales en el proceso de crecimiento algunos de esos elementos y categorías del sistema económico a que hemos hecho referencia, y de suponer determinadas relaciones de funcionalidad entre ellos. Esos modelos, construídos como reflejo abstracto de una determinada época y sociedad, y de sus problemas de crecimiento, no incluyen necesariamente los mismos elementos que nosotros consideraríamos indispensables en toda explicación del desarrollo de nuestros países; por otra parte no supondrán necesariamente el tipo de relaciones funcionales que encontramos actualmente en nuestras economías subdesarrolladas.

Con todo, un examen retrospectivo de las ideas de los principales exponentes del pensamiento económico que se han ocupado del desarrollo nos permite identificar una serie de elemantos que en casi todos ellos constituyen factores claves para la explicación del proceso. Por otra parte, incluso es posible detectar algunas relaciones funcionales que también parecen persistir no obstante las diferencias de enfoque y de época. Lo que es más difícil encontrar es la definición precisa de esas relaciones funcionales a través de una función matemática explícita.

Con todo, será difícil que en la construcción del modelo de desarrollo de los países poco desarrollados se pueda dejar de tener en cuenta esos elementos y esas relaciones funcionales que la evolución del pensamiento económico nos ha dejado como herencia. Es obvio que habrá que reajustarlos a las realidades de la época y que habrá que introducir nuevos elementos y relaciones funcionales para corresponder a la exigencia de explicar la realidad actual.

En las próximas secciones resumiremos primero esos elementos fundamentales de todo modelo de crecimiento para luego mostrar su insuficiencia y la necesidad de algunos elementos y categorías analíticas adicionales.

b) Los

b) Los principales factores del desarrollo

Aunque el pensamiento neoclásico y el keynesiano y postkeynesiano lo ignoran casi completamente, los clásicos muestran en todos sus modelos una preocupación muy grande por el problema de la dotación de recursos, y particularmente de los recursos naturales, que en su caso significaba simplemente la tierra cultivable. No interesaba tanto la magnitud absoluta de tierra disponible, sino que ello interesaba en relación al volumen de la población y en cuanto a su ritmo de crecimiento. En otras palabras, los clásicos destacaron el problema de la presión de la población sobre los recursos tanto en términos estáticos - la densidad de población - como en términos dinámicos - la capacidad de los recursos para sustentar un creciente nivel de vida.

En este último sentido destacaron el problema de la combinación y complementaridad de los factores productivos, señalando que si uno de ellos era fijo ello imponía un límite al crecimiento por la operación de la ley de rendimientos decrecientes. Esta apreciación fue el origen de la importancia que en todos los autores y escuelas de pensamiento se ha dado al fenómeno del avance de la técnica productiva.

El progreso técnico o las innovaciones técnicas han constituído un elemento clave en todas las teorías del desarrollo ya que a través de él se producen los incrementos en la productividad o potencialidad de los recursos productivos, hasta el extremo que el avance de la técnica puede llegar a reemplazar las deficiencias que un país pueda tener en alguno de sus recursos fundamentales.

La importancia que se ha asignado en el proceso de elevación de la productividad - que es el fenómeno que sustenta todo el proceso de elevación de los niveles de vida - al avance de la técnica, ha llevado naturalmente a destacar tres elementos que están íntimamente asociados el proceso de introducción de la técnica moderna: la acumulación de capital, la función del empresario innovador y el grado de adiestramiento y capacitación de la población.

/La acumulación

La acumulación de capital ha venido a constituirse en realidad en la piedra angular de todo modelo moderno de crecimiento, no sólo porque es el vehículo de la innovación técnica - todo avance técnico se materializa en definitiva en un bien de capital o en un instrumento de producción concreto - sino también porque en una economía moderna toda la producción se realiza por intermedio de dichos bienes de capital o instrumentos de producción. Por consiguiente, la acumulación de capital y el nivel técnico que conlleva, constituyen la determinante de la productividad y de la capacidad productiva, particularmente en aquellos casos en que el factor relativamente escaso es precisamente el capital.

El aprovechamiento adecuado del capital está en parte determinado por las destrezas y capacidades de la mano de obra que lo instala y lo opera, así como por los que dirigen el proceso productivo. Esto ha llevado en la mayor parte de los autores a señalar la importancia de la educación como factor del desarrollo, aunque en general este factor no se haya incorporado explícitamente en sus modelos.

Por otra parte el acento que se ha puesto en la acumulación de capital ha permitido destacar la importancia de los procesos de ahorro e inversión y de los individuos que en la comunidad realizan en último término las decisiones de invertir, es decir, las decisiones de acumulación y en consecuencia también las decisiones de innovación técnica.

Schumpeter es quien ha destacado con más vigor y en forma más clara las funciones preponderantes que cumple en el sistema capitalista el empresario innovador, el agente productivo fundamental de la comunidad. Sus tareas son evidentemente claves para el progreso económico desde el momento que en él se resumen los aspectos relativos a la organización de la producción, a la asignación de los recursos entre usos alternativos y a la introducción de innovaciones técnicas.

La preocupación de los autores clásicos por los límites a que tendía el crecimiento del sistema capitalista llevó a destacar por una parte la importancia trascendental del progreso técnico, pero permitió también a algunos autores - particularmente Smith, Ricardo y Marx - comprender la significación que tiene la amplitud del mercado como factor que permite la acumulación y los incrementos de productividad.

/Las consideraciones

Las consideraciones sobre la amplitud del mercado llevaron precisamente a los neoclásicos a hacer sus aportes más significativos a la teoría del desarrollo al destacar las economías internas y externas que podían obtenerse dentro de mercados suficientemente amplios y los efectos que ello tiene sobre la productividad del capital. Por otra parte, ello llevó también a destacar la importancia que desde este punto de vista tiene la distribución del ingreso y el nivel real de los salarios, determinado en gran medida por la productividad y la producción agrícola, así como por el excedente de mano de obra.

Otro factor que aparece en todas las teorías de crecimiento es la población, sea simplemente para destacar el problema de la dotación relativa de recursos, para confrontar el crecimiento demográfico con la disponibilidad del recurso tierra, o para mostrar la influencia estimulante del crecimiento demográfico sobre la demanda.

Convendría finalmente señalar que un supuesto que parece estar implícito en toda la escuela de pensamiento clásica, incluso en Marx, y desde luego en todos los modelos formulados después del 1900, es el funcionamiento más o menos perfecto del sistema económico capitalista en cuanto a las funciones de los mercados, a la movilidad de los factores productivos, etc. En otras palabras, todas las teorías del desarrollo suponen implícitamente el tipo de sistema capitalista formulado explícitamente por los neoclásicos. Esto se refiere particularmente al funcionamiento de los mercados, como mecanismos relativamente eficaces de asignación de los factores productivos.

c) Limitaciones e insuficiencias de las teorías del crecimiento

El recuento de factores fundamentales del desarrollo que se destacan en la literatura sobre este tema muestra un conjunto de elementos que sin duda tendrán que estar presentes en todo intento de interpretación del proceso de desarrollo de los países poco desarrollados. Sin embargo, es obvio que la lista es incompleta, que ningún modelo construído sobre la base de los factores señalados podría explicar satisfactoriamente el subdesarrollo.

Una primera omisión absolutamente clave es la que se refiere al comportamiento del estado o del sector público en el proceso de desarrollo, no sólo en cuanto se refiere a su participación directa en las transacciones

/económicas sino

económicas sino también, y tal vez principalmente, por lo que atiende a su acción indirecta, a través de la política económica.

En todo el siglo y medio de evolución del pensamiento económico que va desde los mercantilistas hasta Keynes, no se concibe de hecho la participación orientadora del estado en el proceso económico, salvo la notable excepción de las tarifas aduaneras. Esto confirma la observación anterior en el sentido de que en todo ese largo período, tanto partidarios como críticos del sistema capitalista estaban fundamentalmente de acuerdo en que éste funcionaba adecuadamente cuando las fuerzas económicas tenían ocasión de expresarse libre y espontáneamente en el mercado. Por consiguiente, en ninguno de los modelos examinados encontramos referencia alguna a la acción orientadora que podría caber al estado en el proceso de desarrollo económico.

La política de desarrollo económico está de hecho totalmente ausente del pensamiento económico hasta que este problema se plantea en los países poco desarrollados. El conjunto de doctrinas que forman la política económica moderna - la política monetaria, la política fiscal, la política de salarios, etc. - es en su origen enteramente ajena al problema del desarrollo; responde casi exclusivamente a los objetivos de la ocupación plena y de la estabilidad monetaria y cambiaria. Su aplicación al caso de los países poco desarrollados sufre pues de dos deficiencias decisivas: en primer lugar, que los objetivos que tales políticas persiguen no coinciden necesariamente con los objetivos primordiales del desarrollo económico; en segundo lugar, que dichas políticas se derivan y son aplicaciones de modelos estáticos de equilibrio, de modo que no corresponden ni analíticamente al enfoque que requiere el problema del desarrollo ni prácticamente a las condiciones institucionales y estructurales que presentan las economías subdesarrolladas.

La realidad del mundo moderno, y particularmente de los países poco desarrollados nos confronta con sistemas económicos mixtos, en los que coexisten una economía de mercado muy imperfecta con un sector estatizado bastante amplio. Esto plantea problemas concretos de política económica que la teoría del desarrollo económico ha desconocido por completo.

Un segundo elemento que está presente indisolublemente con el subdesarrollo actual, y que también es casi enteramente ajeno a las preocupaciones de los autores que hemos examinado, es el que se refiere

/a la influencia

a la influencia del comercio internacional y de los movimientos internacionales de capital en el desarrollo económico de los países poco desarrollados. Como se ha explicado anteriormente, al cotejar las condiciones históricas en que se ha dado el desarrollo en dichos países, queda perfectamente claro que la incorporación del progreso técnico y del sistema capitalista moderno en estos países se llevó a cabo inicialmente por intermedio de la inversión extranjera y la exportación de alimentos y materias primas. El desarrollo de sectores especializados de exportación fue en todos estos países el núcleo originario del proceso de desarrollo, y la forma en que el progreso técnico y las formas modernas de producción se propagaron - o no se propagaron- al resto de la economía, así como la evolución del propio comercio exterior, han sido factores determinantes en la formación de las estructuras subdesarrolladas características de nuestros países.

Este tipo de estructuras características del subdesarrollo actual - especialización en unos pocos productos primarios de exportación, discrepancias enormes de productividad entre sectores de la actividad económica, coexistencia de formas modernas y altamente capitalizadas de producción con estructuras productivas tradicionales y primitivas, mercados internos de productos y sobre todo de factores escasamente integrados, nivel medio de ingreso relativamente elevado en contraste con una estructura productiva muy primitiva, etc., - no están por cierto presentes en las teorías del desarrollo que hemos heredado. Aquellos modelos fueron construídos con un grado muy elevado de agregación, suponiendo en el fondo un sistema económico relativamente homogéneo. Los modelos de explicación del subdesarrollo actual no se conciben en cambio sino en términos de la desagregación sectorial. Sólo así es posible comprender el problema de la transformación estructural que está planteado a los países subdesarrollados, y los consiguientes obstáculos, resistencias y trabas de todo orden que se oponen a la propagación del progreso técnico a todos los sectores y niveles de la actividad económica.

Esto último trae a la luz factores de tipo institucional, social y políticos arraigados en aquellas estructuras productivas primitivas. La superación de actitudes, valores e instituciones sociales resistentes al cambio, la propia formulación de la política de desarrollo, la ruptura de las barreras que la estratificación social opone al ascenso del tipo

/de individuos

de individuos que han de organizar y dirigir el proceso de cambio, todo ello y mucho más sería necesario para lograr la aceleración del desarrollo. Pero el medio social, y particularmente ciertos grupos tradicionales que verían afectada su situación privilegiada no presentan en general una actitud favorable hacia aquellas transformaciones, que son parte del propio desarrollo. Poco o nada nos dicen los formadores del pensamiento económico sobre esto, aparte de destacar la importancia de un medio social favorable al desarrollo como condición del desarrollo. El pensamiento neoclásico intentó incluso relegar estas consideraciones fuera de la provincia de las preocupaciones del economista. Si se aceptara esta posición, la mayor parte, y por cierto la parte más fundamental del problema del desarrollo, quedaría excluída de la problemática que el desarrollo plantea al economista.

Hay finalmente otra característica del mundo subdesarrollado de hoy que no podría dejar de tenerse en cuenta. Es el hecho de que <u>los países subdesarrollados de hoy lo son porque coexisten con países desarrollados</u>. Como se señalaba al definir el concepto de desarrollo, este es esencialmente comparativo, no puede definirse sino en relación a los países desarrollados. El proceso histórico de formación de un centro mundial de países industrializados y de elevado nivel de ingreso, rodeados de una periferia de países subdesarrollados, condiciona y enmarca el problema del subdesarrollo actual como enteramente diferente al que enfrentaron aquellos países ahora desarrollados en períodos anteriores. Concretamente, esta situación tiene gran influencia sobre las características del comercio internacional, sobre los movimientos internacionales de capital, sobre los hábitos de consumo y de ahorro en los países de la periferia, sobre las innovaciones técnicas que se introducen en estos países, y sobre muchos otros factores determinantes del proceso de desarrollo, entre ellos principalmente la propia política económica.

Este somero examen crítico de las aportaciones a la teoría del desarrollo nos revela en resumen las siguientes deficiencias o limitaciones: escasa consideración al papel del estado y de la política económica; insuficiente preocupación con la influencia del comercio exterior y la inversión extranjera en la estructuración de los países subdesarrollados; elaboración de modelos de desarrollo excesivamente agregados que no

/permiten apreciar

permiten apreciar el proceso de transformación estructural inherente al desarrollo; insuficiente preocupación con las condiciones institucionales y las características del medio social como determinantes del grado de aprovechamiento de los recursos productivos, del funcionamiento de los mercados, de la promoción de los agentes innovadores, etc.; formas en que la existencia de países desarrollados condiciona el desarrollo de los países periféricos.

B. El análisis del desarrollo económico

1. Las variables estratégicas del desarrollo

Debe comenzarse por reconocer que el análisis económico no puede "explicar" el desarrollo económico ya que éste es parte de un proceso de cambio social mucho más amplio, que no puede enmarcarse en las categorías estrechas del análisis económico tradicional. No obstante, es obvio también que el análisis económico debe permitir un enfoque de las facetas económicas de ese proceso de cambio social, de manera que, si bien no puede explicar el cambio en sí, puede sin embargo verificar algunos de los mecanismos económicos del cambio social, es decir, identificar las relaciones estables y características que se producen entre las principales variables y categorías del sistema económico cuando éste crece.

Vamos a partir en nuestro enfoque de la ecuación de crecimiento de Domar, que nos indica que el ritmo de crecimiento del producto bruto está determinado por la relación producto-capital y la tasa de ahorro neta. En otras palabras, el crecimiento depende de la proporción del ingreso corriente que la comunidad no consume y del efecto que la inversión de esos ahorros tiene sobre la productividad del capital. En consecuencia, habría que plantearse tres cuestiones fundamentales: de qué depende que una determinada proporción del ingreso corriente no se consuma; de qué depende que el ahorro así logrado se materialice en inversiones, es decir, en adiciones a la capacidad productiva; y qué factores determinan la productividad que tendrán esas adiciones a la capacidad productiva.

En cuanto al nivel de la relación producto-capital, habría que señalar en primer lugar que se trata de un promedio de todo el sistema económico, que sintetiza relaciones producto-capital de niveles muy diversos en los diferentes sectores de la actividad económica. En consecuencia, el coeficiente de capital promedio de la economía dependerá del nivel de los

/coeficientes sectoriales

coeficientes sectoriales y de la importancia relativa de cada sector. Los movimientos del coeficiente de capital dependerán no sólo de que aumente o disminuya la relación producto-capital de cada sector, sino de los cambios en la importancia relativa de los sectores de alta o baja productividad del capital. Estos cambios en la importancia relativa de los diversos sectores productivos están determinados en gran medida, como veremos más adelante, por el propio nivel y ritmo de desarrollo de la economía, y es relativamente escasa la influencia que sobre ello puede tener, al menos a plazo corto o mediano, la política económica.

De mayor interés desde este punto de vista son los factores determinantes de los coeficientes de capital sectoriales. En términos generales puede afirmarse que el nivel de la relación producto-capital depende básicamente de tres elementos: el grado de utilización de la capacidad productiva instalada, la forma en que se combinan los factores de la producción existentes y la medida en que se adoptan nuevas combinaciones de factores (innovaciones técnicas). Las posibilidades de obtener aumentos en la productividad del capital dependerá entonces de que se pueda intensificar la utilización del capital existente y de que se adicione nuevo capital que introduzca combinaciones productivas cada vez más eficientes.

La utilización del capital existente puede ser deficiente por dos razones principales. En primer lugar, porque la demanda efectiva sea insuficiente de manera que parte de la capacidad productiva permanece ociosa; el remedio en este caso es evidentemente un incremento en el nivel general de la demanda. En segundo lugar, porque las combinaciones de factores en uso no permiten o no persiguen un aprovechamiento máximo del capital disponible. Es el caso por ejemplo de una empresa monopólica que obtiene un lucro máximo trabajando en condiciones de subutilización de la capacidad; o de la utilización de equipos cuya escala de producción supera en mucho el tamaño del mercado; o de la utilización de técnicas de alta densidad de capital que no se justifican si se consideran los costos sociales de oportunidad; o en general de instituciones o sistemas de organización tradicionales que permiten un alto grado de irracionalidad y desperdicio en el uso del capital existente. Las imperfecciones del mercado y los sistemas de organización tradicionales son en gran parte los elementos responsables de este tipo de situaciones, y a la política económica

/corresponderá la

corresponderá la tarea de lograr la eliminación del desperdicio y la irracionalidad.

La adición de nueva capacidad productiva que permita introducir en el sistema productivo nuevas combinaciones de factores de mayor productividad depende fundamentalmente de la ampliación de los mercados, ya sea en el sentido de una expansión de la demanda existente interna o externa como en el sentido de la diversificación de la demanda global.

Nos referiremos ahora brevemente a los factores determinantes de la tasa de ahorro. Para ello conviene también comenzar por desagregar el análisis y señalar que debe estudiarse por separado el ahorro de las personas, el de las empresas y el del gobierno.

Es bien conocido y aceptado que el nivel del ahorro personal depende fundamentalmente del nivel de ingreso de las personas. Cuando el nivel del ingreso es muy bajo la provisión de los elementos indispensables al sustento, al abrigo y a la vivienda absorberá todo el ingreso percibido y no habrá ahorro. En cambio cuando el nivel del ingreso es suficientemente elevado para abastecer adecuadamente las necesidades principales del individuo, éste podrá tener interés en ahorrar una parte de su ingreso ya que ello le proporcionará un flujo adicional de ingresos en el futuro. En consecuencia, desde el punto de vista del conjunto de las personas, interesa conocer no sólo el nivel medio de ingreso sino también la distribución del ingreso, es decir, la cantidad de individuos que se encuentran en los diferentes niveles de ingreso, ya que esto es lo que determina su potencial de ahorro.

En los países poco desarrollados el nivel de ingreso es en promedio bajo, y la distribución del ingreso muy desigual. Una pequeña parte de la población recibe por lo general una proporción sustancial del ingreso. Esto parece a primera vista un factor favorable desde el punto de vista del ahorro ya que esa concentración del ingreso permitiría un nivel de ahorros más elevado que el correspondiente al nivel medio de ingreso. Sin embargo, se observa en esos países que los grupos de ingresos altos tienen patrones de consumo sumamente elevados, similares a los patrones de consumo de los países desarrollados. En consecuencia la propensión al ahorro de ese grupo es muy baja desperdiciándose el potencial de ahorro que se

/concentra en

concentra en sus manos. Por estas razones, el ahorro personal es en general de escasa importancia en los países poco desarrollados.

El sector de las empresas es sin duda el que proporciona la parte más sustancial del ahorro a través de la retención de utilidades y de las reservas de depreciación. La condición primera para que las empresas ahorren es sin duda una tasa elevada de rentabilidad. Por otra parte, las perspectivas de expansión de la demanda y de diversificación de la demanda son también factores determinantes. Por último, las posibilidades de obtener beneficios adicionales mediante la introducción de innovaciones técnicas constituye otro factor de trascendencia.

En una economía poco desarrollada el papel dinámico que le corresponde a la empresa está limitado en dos formas principales. Por una parte, una gran proporción de las empresas constituyen negocios de tipo familiar en que las decisiones de ahorro e inversión muchas veces no se toman en función de los intereses de la empresa como tal, sino de las necesidades o aspiraciones de consumo de la familia propietaria. Este es particularmente el caso en la actividad agrícola. Por esa misma razón, y porque la mayoría de las empresas son de escasa dimensión económica, estas empresas tampoco presentan condiciones favorables para la adopción de innovaciones técnicas.

La capacidad de ahorro del sector público, es decir, el superavit en cuenta corriente del gobierno, constituye otra parte sustancial del ahorro en los países poco desarrollados. Para determinar los factores que explican el nivel del ahorro público habría que examinar los elementos determinantes del nivel de los ingresos públicos corrientes y de los gastos públicos corrientes.

Con respecto a los ingresos, lo principal son obviamente los ingresos tributarios. Estos dependen del nivel y distribución de la carga tributaria y de las características estructurales y funcionales del sistema tributario. Dadas esas características, el monto de las recaudaciones públicas depende del comportamiento de los elementos del sistema económico que constituyen la base del sistema tributario.

En cuanto a los gastos corrientes del estado, a pesar de ser enorme la cantidad de factores determinantes que intervienen, podría afirmarse en síntesis que su nivel depende de la magnitud que haya adquirido todo el

/sector público

sector público y la maquinária estatal. En efecto, la "capacidad instalada de producción de servicios públicos" que ha ido desarrollando el estado en respuesta a las exigencias de la comunidad es lo que en definitiva exige al estado incurrir en una serie de gastos corrientes para mantener esos servicios en operación. Las responsabilidades de este tipo que el estado asume son en buena medida una compensación a las deficiencias que presenta el mecanismo del mercado para satisfacer ciertas necesidades que no logran expresarse en el mercado con intensidad suficiente para interesar al empresario privado. Hay también casos de servicios o empresas productivas que la comunidad no desea entregar, por diversos motivos, al empresario privado. Finalmente, el estado debe hacerse cargo de emprendimientos que están más allá de la capacidad técnica o financiera de la empresa privada. La propia condición de subdesarrollo, la mala distribución del ingreso característica de nuestros países y el grado relativamente incipiente de desarrollo de la empresa privada moderna imponen así al estado en los países subdesarrollados tareas que normalmente el gobierno no asume en los países desarrollados: prácticamente todos los servicios educacionales y de salud, una parte substancial de la provisión de vivienda, servicios públicos urbanos, tareas de investigación, industrias básicas, etc.

De la breve descripción anterior de los factores determinantes principales de los ingresos y gastos públicos ya puede deducirse provisionalmente la conclusión de que las responsabilidades que afronta el estado en un país poco desarrollado tienden a ser proporcionalmente mayores que en el caso de los países industriales, mientras que la base económica de las recaudaciones tributarias es relativamente mucho más restringida debido al escaso desarrollo de las fuerzas productivas y al modesto nivel de ingreso de estas economías.

Examinados someramente los factores determinantes del ahorro en los principales sectores de la economía, queda por responder la tercera cuestión planteada inicialmente: el aprovechamiento del ahorro para ampliar la capacidad productiva de la economía y elevar su productividad. Este problema tiene dos facetas que conviene destacar, una se refiere a la transferencia de los recursos financieros de las unidades económicas que ahorran a las que invierten y la otra se refiere a la disponibilidad de los bienes y servicios de capital que habrán de adquirirse con esos recursos financieros.

/Por lo que

Por lo que al primer aspecto se refiere, habría que señalar que el bajo nivel del ingreso de la gran mayoría de la población y la gran concentración del ingreso en un sector muy reducido de la población, así como el hecho de que una parte sustancial de las empresas sean de tipo familiar, impide el desarrollo de un auténtico mercado de capitales, a través del cual pudieran canalizarse fondos hacia las empresas e individuos innovadores. En otras palabras, el financiamiento de las inversiones se realiza en gran medida sobre la base de los recursos propios de las empresas y de los individuos. Ello limita grandemente la efectividad de la política económica en este aspecto y ha obligado al estado a desarrollar mecanismos de financiamiento de largo plazo para transferir ahorros a los sectores cuyo desarrollo le interesa estimular.

En la esfera real del mecanismo ahorro-inversión es donde se presentan los problemas más serios en los países poco desarrollados. Ello se debe a que éstos carecen de un sector productor de bienes de capital o a que este sector tiene una producción muy insuficiente. De esta manera, la materialización de las decisiones de inversión depende fundamentalmente de las posibilidades de importar bienes de capital. Estas dependen de las disponibilidades de divisas del país y de las necesidades que éste tenga en materia de importación y de compromisos financieros externos. Es bien sabido que en la mayoría de los casos los países poco desarrollados se encuentran en una situación de aguda escasez de divisas, por una parte, y que por otra es frecuente que los recursos en divisas sufran fuertes fluctuaciones como consecuencia de la inestabilidad de los mercados internacionales de productos básicos. Ello significa entonces limitaciones serias y una gran inestabilidad en el proceso de inversión.

2. La mecánica del desarrollo económico

El análisis de las variables fundamentales de un modelo de desarrollo y de sus factores determinantes revela con claridad el carácter perverso y vicioso del problema del subdesarrollo. En efecto, los factores de crecimiento cuya expansión permitiría iniciar un proceso de desarrollo están ellos mismos determinados en gran medida por ese medio subdesarrollado del cual forman parte. Así, el incremento de las inversiones o la incorporación de innovaciones dependen de la expansión del mercado, pero éste es limitado por el bajo nivel del ingreso. Y el estado no puede tampoco

/expandir sus

expandir sus inversiones porque para ello tendría que elevar sus ingresos tributarios, lo que depende en último término también del nivel del ingreso nacional. Una situación de subdesarrollo tiende pues a autoreforzarse; un país poco desarrollado tiende naturalmente a mantenerse en esa situación, a menos que intervengan fuerzas exógenas que lo impulsen en otro sentido.

En el caso de los países latinoamericanos esa fuerza exógena ha sido el comercio exterior. La creación de sectores especializados de exportación mediante la utilización por parte del capital extranjero de los recursos naturales del país para aprovechar las oportunidades que ofrecía un mercado internacional en expansión significó una elevación sustancial en la relación producto capital de la economía por introducción de una nueva combinación productiva altamente eficiente y significó también un aumento en la tasa de inversión. El aumento consiguiente en el producto generado en el país se concentró inicialmente en el sector exportador, manifestándose en una masa adicional de ingresos percibidos por la mano de obra contratada por la actividad de exportación. Estos ingresos se gastan en parte en productos importados, con lo que se desarrollan inicialmente las actividades relacionadas con el comercio de exportación e importación.

El aumento de las exportaciones e importaciones ofrece al estado excelentes bases tributarias, de modo que los impuestos de exportación y las tarifas de importación se constituyen muy pronto en fuentes importantes de recursos públicos. Estos recursos permiten al estado la ampliación de sus servicios administrativos y muy luego el estado se encuentra en condiciones de realizar inversiones para proveer a la población de servicios públicos urbanos, educacionales, de salud, etc., y para dotar al país del capital social básico de que carece. Se inicia así la construcción de las redes de transportes y comunicaciones, así como el desarrollo de la energía. En consecuencia el estado se transforma en un potente agente innovador al desarrollar toda una serie de nuevas actividades públicas y al financiarlas captando parte del incremento de productividad que se ha producido en el sector exportador.

El aumento del ingreso en el propio sector exportador y su propagación a través de las actividades del sector público pone así en marcha un

/proceso de

proceso de incrementos sucesivos del ingreso que estimula el desarrollo de nuevas actividades y permite a la vez elevar la tasa de ahorros, dando lugar así a un mecanismo acumulativo de desarrollo. Factor fundamental en ese proceso corresponde a la transformación en la estructura de la demanda que acompaña al incremento de los niveles de vida.

De hecho, el crecimiento del ingreso por habitante se ha asociado históricamente en forma sistemática a la proliferación de la demanda de bienes y servicios para el consumo. Cuando los niveles de vida son sobremanera reducidos y el consumo de alimentos es inadecuado, como ocurre en vastas comarcas de América Latina, el primer paso hacia el mejoramiento de las condiciones de vida consiste en ampliar la disponibilidad de los bienes destinados a satisfacer las necesidades más elementales. Sin embargo, tan pronto como ellas estén medianamente satisfechas, surgirá una demanda tanto de un mayor volumen de los bienes y servicios existentes cuanto de una mayor variedad de nuevos bienes y servicios.

En una economía que se ha especializado en la producción de bienes primarios de exportación y cuya estructura productiva interna se ha mantenido en una etapa bastante primitiva, la creciente variedad de bienes y servicios que se asocia con un nivel más elevado de vida se consigue en gran parte merced a las importaciones. La inestabilidad y falta de expansión de los mercados externos en relación con los mayores ingresos, población y demanda de importaciones del país en vías de desarrollo ha instado o aún obligado a las economías latinoamericanas a crear fuentes internas de abastecimiento de tales bienes y servicios. Los artículos que se asocian con las mejores condiciones de vida son en gran parte manufacturas, y de ahí que se haya establecido y desarrollado la industria respectiva.

El proceso había comenzado ya en los primeros decenios de este siglo en algunas partes de América Latina, pero recibió un impulso más fuerte y sostenido después de la crisis del año 1929 y de la segunda guerra mundial. Hoy día se ha iniciado en casi todos los países latinoamericanos. Algunos, como el Paraguay, Bolivia, Ecuador y las naciones centroamericanas, se encuentran todavía en las etapas iniciales; otros, en cambio - Argentina, Brasil, México y Chile - han avanzado un largo trecho pues iniciaron este proceso hace tres o cuatro decenios.

/El establecimiento

El establecimiento de industrias que producen bienes de consumo en economías dedicadas a la producción primaria implica la necesidad de importar los bienes de capital e intermedios requeridos para establecer y trabajar las fábricas. Como las disponibilidades de divisas son más o menos limitadas, la importación de manufacturas terminadas es reemplazada lentamente por la importación de los bienes intermedios y de capital necesarios para producir esas manufacturas en el país. Este cambio en la composición de las importaciones sólo muestra una faz del proceso de industrialización, que en la otra se revela como un proceso de transformación de la estructura de producción de la economía. Un sector industrial en vías de expansión acrece la demanda de combustibles, materias primas, energía, transporte, comunicaciones y servicios financieros y comerciales. Exige también obreros especializados, administradores capacitados y empresarios.

Por otro lado, como las industrias tienden a concentrarse geográficamente, en general, cerca de los mercados de consumo que proporcionan las grandes ciudades, el proceso constituye un fuerte estímulo para la aglomeración urbana. Las grandes masas de población que acuden a las ciudades aumentan la demanda - y revelan la insuficiencia - de toda suerte de servicios urbanos, desde los de vivienda, enseñanza, agua potable y alcantarillado hasta los medios de distribución de alimentos.

Así pues, el acelerado avance del sector industrial - en términos absolutos y en relación con los demás sectores de la economía - se traduce en grandes resistencias y tensiones en toda la economía, pues exige la expansión en distintos grados de la capacidad productora de todos sus sectores, a fin de atender las crecientes necesidades de mano de obra, recursos naturales, capital y gran variedad de bienes y servicios importados y nacionales.

Queda señalado así que la industrialización tiene enormes repercusiones en toda la economía, porque exige que todos los sectores de la actividad económica avancen en determinadas direcciones y con cierta cadencia, a fin de que el propio proceso de industrialización pueda seguir adelante. Si algunas actividades no responden con prontitud a las exigencias que se les imponen, no será posible mantener el equilibrio dinámico de la economía, y en ese caso la única alternativa podría ser el estancamiento, la inflación y

/las crisis del

las crisis del balance de pagos. Dadas las características del proceso de desarrollo económico y de transformación estructural que se ha venido delineando, tendrán que cumplirse varias condiciones para asegurar el equilibrio.

La intensidad del proceso de transformación a que debe someterse la economía depende en muy gran medida del nivel y tasa de crecimiento de las exportaciones. Si existe una abundancia relativa de divisas y su ritmo de expansión es acelerado, la creciente diversificación de la demanda podrá ser atendida en parte por importaciones y en parte por un sector productivo interno que se desarrolla gradualmente, sin que la economía en general tenga que soportar una carga muy pesada. Pero si las condiciones externas son muy rigurosas - como ocurrió en muchos países latinoamericanos en los años 30 y nuevamente en los últimos años - el proceso de transformación estructural tiene que avanzar a grandes pasos para que siga creciendo el ingreso, en circunstancias en que puede ser muy reducida la capacidad del país para importar los bienes de inversión, las materias primas y los productos intermedios que el propio proceso requiere. De ahí que pueda afirmarse que un coeficiente de importaciones amplio y creciente constituye la condición más favorable para un proceso expedito de desarrollo económico; en cambio, cuando el coeficiente de importaciones es pequeño y tiende a contraerse, el proceso de industrialización tropezará con grandes dificultades y tendrá un fuerte efecto desequilibrador. Para completar el cuadro, hay que considerar la perjudicial influencia de la inestabilidad de las exportaciones a corto plazo.

Por lo que toca a las condiciones internas, la primera y la más importante es evidentemente la magnitud del mercado interno para el cual se están estableciendo las nuevas actividades productivas. No se trata tan sólo de que los ingresos por habitante en América Latina sean bajos, sino de que se reduce considerablemente el mercado de las manufacturas por efecto de una distribución muy dispareja de los ingresos. Por otra parte, la técnica moderna ha sido creada en gran parte para los mercados masivos, de tal manera que los relativamente pequeños implican un uso muy antieconómico de equipos técnicamente avanzados, o el empleo de técnicas poco económicas y deficientes o de equipo desgastado. Este problema reviste fundamental importancia pues en la práctica impone un límite a las

/p sibilidades de

posibilidades de industrialización de algunos, o quizá todos, los países de América Latina, en caso que sólo se atengan a sus mercados nacionales.

Si bien es cierto que todos los países de la región pueden mantener económicamente algunas actividades industriales, no lo es menos que el tamaño del mercado nacional determinará el grado de diversificación industrial que cada país podrá alcanzar económicamente. De ahí que la integración económica de América Latina y la diversificación y aumento de sus exportaciones al resto del mundo tenga una importancia decisiva para que prosiga el desarrollo económico de estos países. Desde el punto de vista de un crecimiento económico equilibrado, por lo tanto, la amplitud del mercado constituye un elemento decisivo y primordial, ya que define en gran medida las posibilidades de industrialización.

Cuando el proceso está en marcha e impone fuertes demandas a los demás sectores de la economía, la reacción de éstos es el elemento crucial del proceso de desarrollo. Por ejemplo, los agricultores pueden no responder adecuadamente a la demanda de materias primas agrícolas para la industria y de alimentos para una mayor población urbana con ingresos más elevados. Cuando los países se dedican a la exportación de esos productos, la situación puede traducirse en una merma de las exportaciones, que a su vez crea dificultades de balance de pagos. En otros países, la mayor demanda podrá ser cubierta con importaciones, lo que comprometería las posibilidades de importar los equipos y otros bienes necesarios para la industrialización. Ante esta situación, la brecha entre la demanda y la oferta de productos agrícolas será salvada con alzas de precios, toda vez que la demanda de esos productos es altamente inelástica tanto en relación a los cambios del ingreso como de los precios. Ello supondrá una reducción en el ingreso real de los asalariados urbanos, pues los alimentos absorben gran parte de su presupuesto, y también se traducirá en una menor demanda de manufacturas de su parte, pues habrá habido una modificación regresiva en la distribución del ingreso.[1/] Sea que se otorgue o no un alza compensatoria de salarios,

---

1/ El aumento del ingreso agrícola no será compensatorio por cuanto se concentraría en manos de un grupo reducido de propietarios rurales.

/se habrá

se habrá introducido de todos modos un factor de desequilibrio en el sistema económico que dará origen a un proceso inflacionario, llevará a dificultades de balance de pagos o, al limitar el mercado de las manufacturas, determinará el estancamiento en el proceso de industrialización y del desarrollo económico.

Se ha visto que el desarrollo significa en gran medida un proceso de integración de la economía interna de mercado. Por lo tanto requiere una red caminera, ferrocarriles, energía, sistemas de comunicaciones y otras formas de capital social básico. Esta infraestructura de capital es en gran medida inexistente o bien fue concebida para atender al mercado externo más que al interno. A medida que avanza la industrialización, pueden presentarse rémoras en esos sectores, que obstaculizarán el aumento de la producción y encarecerán los productos.

Análogamente el sistema financiero y la banca, así como los servicios públicos, no estarán preparados para asumir sus nuevas funciones dinámicas. Todo este conjunto de estructuras institucionales y económicas, rígidas y anticuadas, incapaces de responder a los requerimientos de un sector industrial dinámico y a una creciente población urbana, constituye la causa principal de las deformaciones sectoriales, las presiones inflacionarias, los deficit fiscales y de balance de pagos, así como de las tensiones sociales que tienden a aparecer durante el proceso de transformación de la economía.

A fin de impartir equilibrio a este proceso, es preciso ampliar la capacidad productiva de todos los sectores de la economía y ello supone grandes inversiones tanto públicas como privadas. En realidad, la mayor parte de la nueva inversión probablemente corresponderá al sector público, pues las necesidades inmediatas a que están condicionados los incentivos para la inversión privada son la ampliación de los medios de infraestructura anteriormente mencionados así como el establecimiento de escuelas, centros de formación vocacional e institutos de investigación.

La vivienda, la salubridad, los servicios médicos y otras obras sociales deben también atenderse a fin de mejorar la productividad y fomentar en la población en general, y sobre todo en la población activa, destrezas y disposiciones favorables al desarrollo. En grandes sectores de la población - generalmente rurales - las capacidades y

/calidad potenciales

calidad potenciales del pueblo se desperdician por falta de educación, mala salud, condiciones excesivamente duras de trabajo, aislamiento y rígida estratificación social.

Esta es una de las razones de la reforma agraria - romper los moldes arcaicos de tenencia de tierras y remuneración de los trabajadores - pero hay también razones más directamente económicas. En países en que la mayor parte de la superficie agrícola es de dominio privado, grandes extensiones no se aprovechan del todo o se emplean en forma abusiva, a veces destruyendo el potencial productivo de la tierra. Por otra parte, el predominio de una estructura antieconómica de distribución de la tierra, - caracterizada por el minifundio y el latifundio - y la escasez general de agricultores empresarios, se oponen a la introducción de la técnica moderna. Por consiguiente, es muy difícil elevar los rendimientos y productividad de la tierra y la mano de obra, así como lograr ese acrecentamiento de la producción agrícola tan necesario para el crecimiento equilibrado.

Se ha visto en párrafos anteriores que es indispensable una inversión cuantiosa y bien dirigida a fin de asegurar el equilibrio dinámico del proceso de desarrollo y que esa inversión debe provenir principalmente del sector público, sobre todo si ha de darse su debida importancia a las necesidades sociales. Así ha ocurrido en los países latinoamericanos que han progresado en el proceso de desarrollo económico. Sin embargo, los gobiernos generalmente no han podido conseguir suficiente financiamiento corriente para hacer frente a los gastos que supone el aumento de las inversiones y el mantenimiento de servicios públicos más amplios, y este problema seguramente también se planteará a los países cuyo proceso de desarrollo data de fecha más reciente.

Dos son los elementos principales por considerar a este respecto. Por una parte, no cabe duda de que algunos gobiernos han derrochado parte de sus recursos, sobre todo en lo que a gastos militares y pagos de transferencia se refiere. Por la otra, el sistema fiscal de casi todos los países latinoamericanos no ha rendido los ingresos tributarios requeridos para financiar los mayores gastos del gobierno. Son varias las causas, la mayoría inherentes a la estructura tributaria de esos países. En muchos países gran parte de los ingresos fiscales provienen del sector externo, ya

/sea por

sea por concepto de derechos sobre la exportación, tributos que pagan los exportadores o a través de los gravámenes a la importación. En el proceso de desarrollo el sector externo tiende a contraerse en relación con el producto bruto interno, en tanto que el sector público tiende a aumentar en importancia relativa. Por lo tanto, además de ser tan inestables como el propio comercio exterior, los ingresos fiscales derivados del sector externo pierden importancia relativa como fuente de entradas para el erario. Este proceso suele agravarse por influencia de dos factores: por una parte, muchos derechos de importación o hasta de exportación son de afectación específica y por lo tanto pierden su incidencia real por efecto de las devaluaciones y las alzas de los precios internacionales; por otro lado, en la cambiante estructura de las importaciones se eliminan paulatinamente los bienes de consumo fuertemente gravados, que son reemplazados por las importaciones de materias primas y bienes de capital que pagan bajos derechos de aduana o son de libre internación.

Ante un ingreso relativamente estabilizado proveniente del comercio exterior, el gobierno hace frente a mayores obligaciones y tiene que trasladar la carga tributaria desde la actividad externa a la interna. Difícilmente podría esperarse que los impuestos sobre el ingreso y la propiedad desempeñaran un papel relevante como nuevas fuentes de recaudación, pues los grupos dirigentes - precisamente los propietarios de gran parte de la tierra y los que reciben la mayor parte de la renta derivada de ella - no estarán dispuestos a recargar sus propias obligaciones tributarias si hubiera otra opción. Por lo tanto, los impuestos indirectos - cuya carga fácilmente se traslada al consumidor - han llegado a ser la fuente más importante de ingresos fiscales.

Los ingresos fiscales totales tienden siempre a quedar cortos con respecto a los gastos del gobierno a consecuencia del estancamiento relativo de las recaudaciones derivadas del comercio exterior, de la existencia de muchos impuestos específicos, de la demora entre la tasación y la recaudación del ingreso, de la frecuente ineficiencia de la administración tributaria, de la creciente regresividad del sistema impositivo a medida que se deteriora la distribución del ingreso, y de otros factores. Esta falta de elasticidad del sistema tributario tiende a acentuar su influencia regresiva, pues los gobiernos tienen que recurrir a sucesivas alzas de las tasas de tributación

/indirecta. Los

indirecta. Los vicios de este proceso se presentan con todos sus inconvenientes cuando la economía se encuentra en una situación de estancamiento, pues en épocas de expansión por lo menos hay al haber un elemento positivo: se amplía la base tributaria.

El proceso de desarrollo económico consiste en esencia en una ampliación de la capacidad productiva de todos los sectores de la actividad económica, aunque en magnitud distinta. Algunas inversiones deben ser efectuadas directamente por el Estado, ya sea por su propia naturaleza - carreteras, obras portuarias, servicios urbanos, sistemas de riego y avenamiento, escuelas y servicios sociales en general - o porque la iniciativa privada no se interesa, como en el caso de centrales eléctricas y ferrocarriles. Se trata entonces de incrementar los recursos del sector público y determinar el orden de prelación entre las distintas inversiones.

En algunos casos la iniciativa privada cumplirá espontáneamente la tarea de ampliar la capacidad productiva. La política económica, usando sus distintos instrumentos - monetarios, fiscales, cambiarios y de precios - podrá además impulsar al empresario privado hacia los sectores que conviene ampliar de acuerdo con las exigencias del proceso de desarrollo y hacerlo desistir de las inversiones en actividades que no merecen fomentarse.

Con todo, el crecimiento de la producción no depende enteramente de la ampliación de la capacidad productiva merced a las nuevas inversiones. A menudo sucede en América Latina que no se aprovecha adecuadamente la capacidad existente, lo que es más frecuente cuando la tierra está muy mal distribuída o priman condiciones de monopolio. En este caso, podrá interesarle al productor cobrar un precio más alto y producir menos que lo que permiten sus medios, en vez de aprovechar esa capacidad para ampliar la producción y rebajar los precios. Cuando así acontece, la política económica deberá considerar necesariamente las transformaciones institucionales necesarias.

En otros casos, en cambio, puede ser que la capacidad productiva se encuentre plenamente ocupada, pero por defectos de organización u otras causas, la productividad de los recursos es inferior a la óptima, en las condiciones presentes. La política de desarrollo deberá propiciar en este

/caso medidas

caso medidas encaminadas a lograr un aprovechamiento más intenso y adecuado de los recursos, en vez de concentrarse en ampliar los medios de producción.

Puede suceder así que la economía no se desarrolle por falta de estímulo y que haya capacidad productiva sobrante. También puede ocurrir que determinado sector - como el de la producción agrícola - no esté creciendo y que se paralice todo el proceso de desarrollo por el grave desequilibrio que ocasiona. Es incluso posible que esta falta de crecimiento del sector agrícola tenga sus raíces en un problema de transportes o en la falta de reacción de los terratenientes ante las alzas de precios. En cada caso, se recomendaría una política totalmente distinta, en que podrían aplicarse diferentes instrumentos.

Situando este argumento en un marco de referencia más general, evidentemente los elementos estratégicos de una política de desarrollo económico serán muy distintos según ésta se aplique a una economía en rápido crecimiento o en estado estacionario; en condiciones de inflación o de estabilidad monetaria; a una nación que ha saturado su mercado interno con sus propias manufacturas que a otra que apenas ha establecido sus primeras fábricas; a un país que tiene un sector de exportaciones diversificado y dinámico que a otro que difícilmente coloca un único producto en los mercados internacionales. Todo ello revela la gran importancia que tiene la realización de un diagnóstico de cada caso de desarrollo, es decir, de una interpretación que ponga en claro las principales fuerzas dinámicas en juego - o la ausencia de tales fuerzas - y los obstáculos de índole económica, social o institucional que se oponen al desarrollo equilibrado. Esta interpretación pragmática del funcionamiento de cada sistema es la única guía segura de la política económica.

El análisis somero de la trayectoria que ha seguido en los países latinoamericanos el proceso de desarrollo económico nos ha ido llevando insensiblemente al planteamiento de una serie de cuestiones fundamentales de política económica. No podría ser de otra manera ya que, como ha quedado demostrado, al estado ha venido correspondiendo en ese proceso una creciente participación directa, hasta convertirse en la práctica en el factor dinámico fundamental del proceso. Ello sobre todo en los casos en que el sector externo ha dejado de cumplir ese papel estimulante que le cupo en otros períodos.

/La amplia

La amplia participación del estado en la economía así como su extensa influencia a través de las medidas que adopta en el campo económico y social han llegado a plantear así la necesidad de una definición precisa de los objetivos que el estado se propone alcanzar. Ello se hace necesario no sólo para verificar la coherencia de esos objetivos sino también para determinar las orientaciones que han de imponerse al proceso de desarrollo y para apreciar los instrumentos más eficaces que se han de emplear en la ejecución de la política de desarrollo.

El examen que se ha realizado de la mecánica del desarrollo muestra también a las claras que se trata de un proceso de transformación estructural que afecta al sistema económico en todos sus aspectos. En la sección siguiente se presentará una amplia evidencia estadística para subrayar esa característica tan esencial del proceso de desarrollo.

IV EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA

A. CARACTERISTICAS PRINCIPALES DE LA ECONOMIA LATINOAMERICANA

1. La tasa de crecimiento económico

Durante el primer decenio de postguerra, el producto bruto interno de los países de América Latina aumentó en conjunto a un ritmo relativamente acelerado, con lo cual la mayoría de los países de la región pudieron elevar el nivel promedio de ingreso per capita de sus habitantes a pesar de una probable evolución regresiva en la distribución del ingreso. Ello se debió en gran parte a las favorables condiciones que prevalecieron en los mercados mundiales durante ese período para los productos latinoamericanos. Sin embargo, desde 1956-57, tanto el volumen como los precios de las exportaciones latinoamericanas han ido disminuyendo nuevamente, a medida que el ritmo de expansión de la demanda mundial se debilitaba y que adquirían importancia otras fuentes de abastecimiento. En esas circunstancias, el ritmo de crecimiento de la economía de América Latina, considerada en conjunto, disminuyó considerablemente en los últimos años (véase el cuadro 1).

En algunos países los reajustes derivados de los programas de estabilización aplicados para contener la inflación han contribuido también a limitar el ritmo de crecimiento o mantener estacionaria la economía. Si se tienen debidamente en cuenta el rápido índice de crecimiento demográfico de América Latina y la notable aceleración de las tendencias demográficas que se ha venido produciendo en el último decenio se observará que el producto bruto real por habitante ha aumentado muy poco o nada durante los últimos cinco años en la mayor parte de los países latinoamericanos (véase de nuevo el cuadro 1). Sin embargo, este cuadro general debe examinarse más detenidamente, porque existen importantes diferencias en cuanto a la intensidad del proceso de desarrollo en los diversos países. El grupo que más depende del comercio exterior como factor de estímulo al crecimiento y al desarrollo, en el cual se encuentran los países de América Central y del Caribe, el Ecuador y el Perú, han seguido en general la tendencia

/Cuadro 1

Cuadro 1

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO Y PRODUCTO POR HABITANTE

(Porcentajes acumulados anuales)

País	1945-1959			1954-1959		
	Producto interno bruto	Población	Producto interno bruto por habitante	Producto interno bruto	Población	Producto interno bruto por habitante
Venezuela	8.3	3.0	5.1	8.0	3.0	4.8
Costa Rica	6.9	3.5	3.3	4.2	4.3	-0.1
Nicaragua	6.8	3.1	3.5	3.5	3.4	0.1
República Dominicana	6.8	3.1	3.6	5.2	3.5	1.7
Ecuador	6.1	2.9	3.1	3.6	3.2	0.4
México	5.9	2.9	2.9	5.6	3.0	2.5
El Salvador	5.8	2.7	3.1	3.8	3.5	0.3
Brasil	5.4	2.4	3.4	6.8	2.4	4.3
Perú	4.3	2.2	2.0	2.7	2.7	-0.1
Colombia	4.2	2.6	2.1	4.0	2.8	1.1
Honduras	4.1	2.9	1.1	5.5	3.3	2.1
Panamá	4.0	2.7	1.3	5.8	2.9	2.8
Cuba	3.5	2.2	1.3	3.1	2.1	1.0
Paraguay	3.4	1.4	2.0	0.6	1.1	-0.6
Guatemala	3.3	2.9	0.4	8.1	2.9	5.0
Chile	3.1	2.2	0.9	2.7	2.5	0.2
Argentina	2.6	2.1	0.5	1.4	1.9	-0.5
Paraguay	2.6	2.4	0.2	2.9	2.4	0.4
Haití	1.8	1.5	0.3	1.5	1.7	-0.2
Bolivia	1.1	1.7	-0.7	1.2	2.2	-1.0
América Latina	4.9	2.5	2.4	4.7	2.6	2.1

Fuente: CEPAL, basado en estadísticas nacionales.

/y mientras

y mientras muestran en general las mayores tasas de expansión hasta mediados de los años cincuenta, sufrieron también una contracción relativamente mayor en el ritmo de crecimiento en los últimos años. Honduras, Panamá y Guatemala constituyen las principales excepciones a esta generalización.

Los países que habían logrado ya desarrollar en mayor medida sus mercados internos y avanzar más en el proceso de industrialización - Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México - también se han visto gravemente afectados por las condiciones externas. Brasil, Colombia y México han logrado mantener tasas relativamente elevadas de crecimiento del producto interno bruto, pero - con la excepción del Brasil - en los últimos años la tasa es más baja que en el decenio anterior. Argentina, Chile y también el Uruguay no han podido en cambio mantener tasas de crecimiento francamente superiores al aumento de su población, y el ingreso por habitante ha permanecido más o menos estacionario durante la mayor parte del último decenio, o aún ha sufrido una reducción.

2. Las diferentes etapas del desarrollo económico

Al considerar las medidas que habrán de adoptarse en el orden nacional e internacional a fin de estimular un crecimiento económico y social de América Latina más satisfactorio, es importante tener presente no sólo el ritmo de evolución de los distintos países sino también las diferentes etapas de desarrollo económico a que han llegado. En el cuadro 2 se indican las enormes diferencias en el nivel de producto bruto por habitante y en otros indicadores de bienestar económico y social entre los diferentes países de la región. En efecto, los niveles inferiores son comparables a algunos de los países menos desarrollados del mundo, en tanto que los más elevados se acercan a algunos de los países industrializados de Europa Occidental. Esa diversidad se presenta también dentro de cada país. En el Brasil, por ejemplo, la zona sur, que es más relativamente avanzada e industrializada tiene un ingreso medio por habitante de alrededor de 450 dólares, en tanto que en el Nordeste, donde habita casi la tercera parte de la población, el ingreso por habitante apenas supera los 100 dólares.

/Cuadro 2

Cuadro 2

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE NIVELES DE PRODUCTO POR HABITANTE Y OTROS INDICADORES DE BIENESTAR ECONOMICO Y SOCIAL

País	Producto interno bruto por habitante, promedio 1957-59 (dólares de 1950)	Consumo no industrial de electricidad por habitante en 1958 (kW)	Consumo de fibras por habitante en 1957 (kg.)	Tasa de mortalidad infantil, años recientes (por mil nacimientos)	Consumo de calorías diarias por habitante, años recientes	Alfabetizados en la población de 15 y más años, 1950 (porciento)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Venezuela	1 000	186	4.3	59	2 300	52
Argentina	550	167	8.3	61	3 040	86
Uruguay	400	205	5.4	73	3 110	85
Cuba	375	183	6.8	-	2 730	78
Panamá	350	117	3.0	60	-	70
Chile	325	138	4.1	120	2 450	80
Colombia	300	98	3.9	97	2 170	62
Brasil	250	125	4.5	94a/	2 500	49
Costa Rica	250	24	3.7	89	1 966	79
México	200	115	4.1	80	2 560	57
República Dominicana	200	-	1.5	77	-	43
Nicaragua	175	28	2.3	64	-	38
Perú	175	36	2.7	85	-	47
Guatemala	175	28	2.1	90	-	29
El Salvador	175	69	2.5	-	-	39
Honduras	175	6	2.3	54	2 260	35
Ecuador	140	40	1.7	106	2 230	56
Paraguay	100	23	1.0	54	2 570	66
Haití	80	20	1.5	-	-	11
Bolivia	75	32	2.1	91	-	32

Fuente: Columna (1) Véase cuadro 2.
(2) CEPAL, Estado actual y evolución reciente de la energía eléctrica en América Latina. Anexos estadísticos.
(3) FAO, Niveles de consumo de fibras por habitante, 1948-1958.
(4) y (6) Naciones Unidas, Anuario demográfico, 1960, Nueva York, 1961.
(5) FAO, La situación mundial de la alimentación y de la agricultura, 1961, Roma, 1961

a/ Para Río de Janeiro.

/la estructura

La estructura de la producción y el empleo de los diversos países también varía considerablemente, desde los más industrializados, como Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México, hasta los de desarrollo muy incipiente, entre los que figuran Haití, Paraguay y algunos de los países de América Central. Lo mismo se observa con mayor claridad aún al examinar la estructura del sector manufacturero. En tanto que en algunos de los países menos desarrollados la producción de bienes de capital y de productos intermedios (acero, cemento, plásticos, productos químicos, fertilizantes, etc.) es casi nula, en Argentina, Brasil y México las industrias mecánicas representan en la actualidad aproximadamente la quinta parte de la producción industrial, la fabricación de productos intermedios, aproximadamente la tercera parte y por consiguiente la participación de los bienes de consumo livianos ha disminuido a cerca de la mitad del valor agregado en la manufactura total.

3. Características y problemas comunes de los países latinoamericanos

A pesar de los distintos impulsos dinámicos de las diversas economías y de las diversas etapas de desarrollo económico en que se encuentran los países de América Latina, hay bastante semejanza en cuanto a características y problemas básicos de orden económico y social. Aunque varía el grado de importancia de esos problemas de acuerdo con las diversas etapas de desarrollo económico y social, subsisten elementos de analogía que se originan en el patrimonio histórico e institucional común de estos países, en la evolución característica que siguieron al incorporarse a la economía internacional a fines del siglo XIX y comienzos del XX y en el proceso de industrialización y diversificación de la economía que se inició en algunos países hace aproximadamente 3 o 4 decenios y en el cual se encuentran casi todos los países de la región, en sus diversas etapas de desarrollo.

a) La propiedad de la tierra y los recursos naturales

Los factores originarios de la enorme concentración de la propiedad de la tierra en unas pocas manos se remontan al régimen colonial implantado por España y Portugal. En el siglo XIX, surgió un nuevo factor, que fue la formación y organización de grandes plantaciones, explotaciones ganaderas y actividades mineras destinadas a la exportación. En virtud del auge del

/comercio internacional

comercio internacional se produjo igualmente un amplio proceso de cesión a particulares de enormes extensiones de terrenos públicos. Algunas de las grandes propiedades, especialmente en América Central, y la mayoría de las actividades mineras, pasaron en esta ocasión a ser propiedad extranjera. Estos sectores de exportación que llegaron a tener una elevada productividad, tuvieron acceso a la avanzada tecnología de la economía internacional, de la cual formaban parte, y las economías de los países se organizaron en torno a ellos. A consecuencia de éstos factores históricos es característica general de la mayoría de los países de América Latina la elevada concentración de la propiedad de la tierra (veáse el cuadro 3).

b) La dependencia del comercio exterior y la inestabilidad

Una de las características más conocidas de las economías latinoamericanas es su acentuada dependencia de algunas pocas exportaciones de productos primarios. La mayoría de los países obtiene una gran porporción de sus ingresos de divisas de la exportación de uno o dos productos, aunque hay países como México y el Perú que exportan una variedad de productos considerablemente mayor, si bien casi exclusivamente de carácter primario. (Cuadro 4. El desarrollo del turismo en la postguerra ha constituido una fuente nueva y relativamente estable de divisas para algunos países. Los mercados mundiales de productos primarios, como es bien sabido, son muy inestables, y, por lo tanto, los ingresos de divisas derivados de su exportación también fluctúan enormemente (Cuadro 5). El efecto que ello tiene sobre las economías latinoamericanas tiende a ser mayor cuando: i) los países dependen de la exportación de un reducido número de productos básicos (aunque algunos como el banano o el petróleo tienen mercados relativamente estables debido a las características de la organización de su producción y comercialización); ii) donde los ingresos del gobierno provienen en gran parte de los gravámenes a la exportación y los derechos de importación; y iii) en las economías en que la inversión depende de la importación de bienes de capital, la producción manufacturera se abastece de combustibles, materias primas y bienes intermedios importados, y el consumo popular se satisface en gran parte con importaciones de alimentos básicos. Como se verá posteriormente, el elemento esencial de este problema de la vulnerabilidad frente a las fluctuaciones del comercio exterior

/Cuadro 3

Cuadro 3

TENENCIA DE LA TIERRA CULTIVADA EN AMERICA

Latifundismo en 19 países americanos a/

País	Total de haciendas: Número total de haciendas	Total de haciendas: Superficie total de las haciendas (ha.)		Haciendas grandes o latifundios: Haciendas de 1 000 o más hectáreas: Número	Haciendas grandes o latifundios: Haciendas de 1 000 o más hectáreas: Porciento	Haciendas grandes o latifundios: Superficie total de haciendas de 1 000 o más hectáreas (ha.)	Haciendas grandes o latifundios: Porciento de la superficie de haciendas de 1 000 o más hectáreas
Argentina	564 891	206 209 207		28 834	5.1	149 860 163	74.8
Brasil	2 064 842	232 211 106		32 290	1.6	118 102 270	50.8
Bolivia	86 377	32 750 100		5 412	6.3	20 105 400	61.4
Chile	147 652	27 711 297		3 250	2.2	20 295 941	73.2
Cuba	159 958	9 077 086		894	0.5	3 261 102	36.1
Colombia	820 842	22 688 500	Haciendas de 500 hectáreas o más:	4 456	0.54	7 035 500	31.02
Costa Rica	47 266	2 648 862 (manzanas)	Haciendas de 1 430 manzanas o más:	160	0.3	784 355	29.6
Estados Unidos	4 782 416	1 158 192 000 (acres)		130 481 (acres)	2.7	531 482 000 (acres)	45.9
Rep. Dominicana	276 848	2 328 229	Haciendas de 800 hectáreas o más:	5 382	1.9	1 241 586	53.3
Ecuador	344 234	5 999 700	Haciendas de 500 hectáreas o más:	1 369	0.4	2 706 700	45.1
El Salvador	174 204	1 530 329		145	0.08	305 098	19.9
Guatemala	348 687	5 315 475 (manzanas)	Haciendas de 900 hectáreas o más:	516	0.14	2 170 484	40.8
Honduras	156 135	2 507 404		194	0.1	515 460	20.6
México	1 383 312	145 516 943		10 519b/	0.8	80 974 114	55.6
Nicaragua	51 581	3 988 759 (manzanas)		362	0.7	1 111 525	32.8
Panamá	85 473	1 159 082		61	0.1	146 527	12.6
Paraguay	149 489	16 965 485	Haciendas de 50 hectáreas o más:	7 789	5.2	15 914 334	93.8
Perú	82 122	1 695 816		3 777	4.6	1 126 685	66.5
Uruguay	89 130	16 759 825		3 605	4.05	9 351 749	55.8

Fuente: Revista Combate; enero-febrero 1961; Harry Kanter "Agrarismo y Tierra en Latinoamérica".

a/ Estadísticas recopiladas por Harry Kanter de la Universidad de Florida basándose en los documentos del Segundo Seminario Latinoamericano sobre los problemas de la tierra organizado por la FAO (Organización para la Agricultura y la Alimentación) reunido en Montevideo, Uruguay, noviembre de 1959. Completado por estadísticas adicionales procedentes de otros documentos oficiales de los gobiernos americanos.

b/ En realidad hay en México 19 540 fincas de 1 000 o más hectáreas, pero 9 021 de estas 19 540 haciendas son ejidos, una forma de tenencia colectiva especial de México, quedando 10 519 haciendas grandes.

/Cuadro 4

Cuadro 4

AMERICA LATINA: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES EN ALGUNOS PAISES. PARTICIPACION PROMEDIA DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES EN EL TOTAL, PERIODO 1948-58

(Porcientos)

Argentina		**Brasil**		**Colombia**	
Maíz y trigo	25	Café	62		
Carne y cueros	15	Algodón	8	Café	80
Lana	13	Cacao	6	Petróleo	14
Otros productos	47	Otros productos	24	Otros productos	6
Total	100	Total	100	Total	100
Chile		**Ecuador**		**El Salvador**	
Cobre	59	Café	32		
Nitrato	14	Cacao	19		
Mineral de hierro	3	Arroz	9	Café	84
		Bananos	26	Algodón	8
Otros productos	24	Otros productos	14	Otros productos	6
Total	100	Total	100	Total	100
México		**Perú**		**Venezuela**	
Plomo	10	Plomo	9		
Zinc	4	Cobre	12		
Cobre	5	Zinc	5		
Petróleo	4	Petróleo	2	Petróleo	94
Subtotal	23	Subtotal	28		
Algodón	22	Algodón	29	Café	2
Café	10	Azúcar	15		
Otros productos	43	Otros productos	28	Otros productos	4
Total	100	Total	100	Total	100

Fuente: Datos elaborados en la CEPAL sobre estadísticas nacionales.

/Cuadro 5

Cuadro 5

AMERICA LATINA: INDICES DE LOS PRECIOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION Y SU FLUCTUACION MEDIA 1948-59

(Promedio del período = 100) a/

Año	Plomo	Cobre	Estaño	Zinc	Azúcar b/	Cacao c/	Algodón d/	Café e/	Lana f/
1948		58	72			111		53	
1949		58	79			60		62	
1950	100	78	97	119	125	83		99	114
1951	153	96	141	170	143	100	147	106	186
1952	129	113	126	148	105	102	114	106	92
1953	86	111	96	74	86	99	100	114	92
1954	92	108	94	77	82	158	103	154	96
1955	100	153	97	90	81	103	98	112	85
1956	109	143	103	97	87	72	89	114	79
1957	92	95	99	81	130	87	89	112	102
1958	69	86	96	65	88	123	85	95	78
1959	67	104	103	81	75	101	75	73	74
Fluctuación media	19	22	12	27	20	20	14	20	21

Fuente: N.U., Boletín Mensual usando cifras para especificaciones y mercados principales (véanse las notas).

a/ Se tomó como base el precio promedio que corresponde al período que comprende cada producto, ejemplo, para el plomo se tomó el precio promedio que corresponde al período comprendido de 1950 a 1959. Para el cobre el período comprendido de 1948 a 1959, etc.

Para determinar la fluctuación media se empleo la fórmula

$$\text{Fluctuación media} = \frac{\sum_{48}^{59} X_1 - 100}{12}$$

siendo X_1 = el índice de precios de los productos.

(En los casos en que no hay cifras para los años 1948, 1949, etc., hay que modificar esta fórmula de acuerdo con el número de años).

b/ Azúcar cruda cubana exportada al mercado libre.

c/ Cacao (Bahía) en Nueva York.

d/ Algodón mexicano en Liverpool.

e/ Café Santos 4 en Nueva York.

f/ Lana uruguaya en Boston.

/no es

no es el tamaño relativo del sector externo - que es mucho más grande en la mayoría de los países industrializados de Europa Occidental que en las economías latinoamericanas - sino la estructura de las exportaciones e importaciones.

c) La escasez de capital social básico

La especialización de las economías latinoamericanas en sus actividades de exportación y la expansión dinámica de los mercados mundiales correspondientes han permitido una elevación considerable de los niveles de vida de los exportadores y de la población urbana, cuyas necesidades crecientes y diversificadas se satisfacen en gran parte a través del aumento de las importaciones. Cuando los mercados mundiales desaparecían o permanecían estacionarios y las guerras impedían el movimiento normal de las importaciones, los países de América Latina comenzaron a diversificar la estructura de su producción. En ese momento, la falta de integración de la economía nacional se notó con toda claridad, ya que no se había creado previamente casi ninguna de las condiciones para el establecimiento de nuevas fábricas y otras actividades económicas. Los medios de transporte y de comunicación existentes estaban destinados principalmente a atender el movimiento del comercio exterior, y la expansión del suministro de energía estaba destinada principalmente al crecimiento del consumo urbano y la producción de exportación. Por lo tanto, el desarrollo de la manufactura, la agricultura y la minería para el mercado interno y el crecimiento del comercio interno hicieron necesario realizar grandes inversiones en caminos, riego, sistemas de avenamiento y obras públicas en general, en los medios de comunicación y transporte, y en el suministro de energía. A pesar de las considerables inversiones en capital social básico de este tipo realizadas en la mayoría de los países de la región en los últimos decenios, quedan todavía importantes necesidades por satisfacer, como puede observarse al compararlos con las economías más desarrolladas (véase el cuadro 6). También el sistema financiero giraba en gran parte en torno al comercio exterior y el mercado de capitales interno o no existía o tenía muy poca importancia.

d) Los conocimientos especializados y el nivel general de instrucción

La naturaleza fragmentaria de las economías especializadas en la exportación de América Latina han dejado a un gran sector de la población

/Cuadro 6

Cuadro 6

AMERICA LATINA: INDICADORES DE LA DISPONIBILIDAD DE CAPITAL SOCIAL Y ECONOMICO BASICO

País	Carreteras mejoradas y vías férreas (kilómetros por cada 10 000 hectáreas de tierra arable) 1954 ó 1955 a/	Capacidad eléctrica (vatios por habitante) 1956	Tractores agrícolas (por cada 10 000 hectáreas de tierra arable) a comienzos de los años cincuenta	Escuelas primarias (matriculados en porciento de la población con edad de 5 a 14 años) a comienzos de los años cincuenta
	(1)	(2)	(3)	(4)
Argentina	39	118	10	68
Bolivia	34	34	21	28 b/
Brasil	67	63	15	34
Colombia	43	44	26	30
Costa Rica	61	106	13	51
Cuba	41	115	48	43
Chile	137	142	36	56
Ecuador	25	24	3	42
El Salvador	68	34	9	33
Estados Unidos	207	920	222	86
Guatemala	80	16	6 c/	23
Haití	72	12	1	20
Honduras	35	15	3 c/	27
México	44	79	25	47
Nicaragua	16	34	52	35
Panamá	41	47	9	56
Paraguay	14	40	3	57
Perú	164	64	24	42
República Dominicana	42	51	9	45
Uruguay	61	124	76	45
Venezuela	39	94	15	43

Fuentes: Columnas (1), (2) y (3) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Cifras comparativas sobre los países latinoamericanos. Columna (4) UNESCO, Estudio mundial sobre educación. II, Educación primaria, Cuadro 15. Para Nicaragua: Informe sobre la situación social del mundo

a/ Las estimaciones sobre tierra arable se refieren al año más cercano disponible. Las carreteras incluyen a las que no tienen superficie de rodaje pero están niveladas y drenadas. Vías férreas excluye vías férreas ligeras.

b/ 1952. Escuelas públicas solamente.

c/ Toda clase de tractores.

/el que

el que se dedicaba a una agricultura de subsistencia o a actividades comerciales muy primitivas, fuera de los sectores dinámicos de la economía. Esta es una de las principales razones por las que la educación primaria sólo haya alcanzado a menos de la mitad de los niños de 5 a 14 años en América Latina en conjunto. La educación secundaria es aún más deficiente, especialmente la formación vocacional y técnica, pues las posibilidades de absorber mano de obra más especializada o instruida sólo se presentaron cuando comenzó a transformarse la estructura de la producción de las diversas economías de América Latina. A este respecto, la situación varía enormemente de un país a otro, pero si bien es cierto que el grado de desarrollo económico constituye un factor indudable que determina la situación de la enseñanza, no lo es menos que la política de los diversos países en materia de educación ha tenido gran trascendencia (véase el cuadro 7).

e) La distribución del ingreso

La distribución del ingreso en los países de América Latina, ya sea que se clasifique en forma funcional, o sea, según la participación de los factores productivos por intervalos de distribución del ingreso personal o aún por regiones de cada país, parece ser muy dispareja. (Véanse los cuadros 8, 9 y 10). Ello se explica facilmente si se toma en consideración los factores siguientes:

i) La propiedad de la tierra y de los recursos minerales está concentrada en unas pocas personas;

ii) El producto por habitante activo en el sector de exportación es en general mucho más elevado que en el sector interno;

iii) Además de estos factores tradicionales que determinan la distribución del ingreso, el proceso de industrialización ha añadido un nuevo factor agravante, porque los mercados relativamente pequeños y altamente protegidos tienden a favorecer una estructura industrial monopolista que ha facilitado la concentración del patrimonio y el ingreso industrial;

iv) La abundante oferta de mano de obra no calificada ha deprimido los salarios a niveles muy bajos;

v) Grandes sectores de la población viven de una agricultura de subsistencia; la concentración de la propiedad de la tierra supone en el extremo opuesto la existencia de minifundios que sólo permiten muy precarias condiciones de vida;

/Cuadro 7

Table 7

LATIN AMERICA: INDICATORS OF ADEQUACY OF EDUCATIONAL SYSTEMS FOR ECONOMIC DEVELOPMENT

	(1) Elementary school teacher (per thousand of those aged 5-14) 1953,1954 or 1955	(2) Expenditure on education (U.S. dollars per capita) 1951, 52 or 53	(3) Graduates of higher education in agriculture (per million of population) 1957	(4) Professional and technicians a/ (per thousand of economically active population) 1950 or nearest census
Group O				
(i)				
Brazil	11	6	75	20
Argentina	30	...	130	...
Mexico	11	2	118	...
Colombia	9	4	54	23
Chile	...	11	248	44
Peru	12	2	52	...
Uruguay	17	...	190	...
(ii)				
Bolivia	12	2	37	15
Paraguay	19	...	3	24
Group U				
Venezuela	12	...	50	33
Cuba	16	...	112	44
Costa Rica	24	6	567	34
Dominican Republic	7	...	1	...
Ecuador	11	2	28	19
El Salvador	12	3	6	17
Guatemala	10	3	3	16
Haiti	5	...	66	...
Honduras	12	2	7	9
Nicaragua	13	...	21	21
Panama	18	15	26	37
United States	30	56	...	82

Sources: (1) Calculated from United Nations, Report on World Social Situation.
(2) UNESCO Dépenses publiques afférentes a l'éducation.
(3) Alvaro Chaparro Un Estudio de la Educación Agrícola en América Latina.
(4) ECLA, E/CN.12/604. Preliminary study of the Demographic Situation in Latin America.

a/ According to the description of occupation offered by the persons concerned or judged by the enumerator.

/Cuadro 8

Cuadro 8

DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO NACIONAL, EN ALGUNOS PAISES, 1957

(Porcientos)

País	Remuneración del trabajo a/	Otro tipo de ingresos b/
Brasil	48 c/	52
Colombia	36	64
Ecuador	51	49
Honduras	49	51
Perú	42	58
Australia	63	37
Bélgica	56	44
Canadá	69	31
Francia	59	41
Noruega	59	41
Reino Unido	73	27
Estados Unidos	70	30

Fuente: Naciones Unidas, Oficina de Estadísticas, Yearbook of National Accounts Statistics, 1960

a/ Remuneración de asalariados. Sueldos, salarios y suplementos en dinero o especie.

b/ Incluye alquileres e intereses, dividendos, ingreso de empresas no constituídas en sociedad, ahorro de sociedades, impuestos directos de sociedades, ingreso del gobierno e interés sobre la deuda pública y de los consumidores.

c/ Excluye sueldos y salarios del sector agropecuario.

/Cuadro 9

Cuadro 9

DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL ANTES Y DESPUES DEL IMPUESTO EN ALGUNOS PAISES

(Porcientos)

País	Familias	Ingresos		País	Familias	Ingresos	
		A	B			A	B
Venezuela: 1957	45	9	10	Estados Unidos: 1952	50	23	24
	43	42	43		40	46	48
	12	49	47		10	31	28
	100	100	100		100	100	100
Dinamarca: 1952	50	21	23	Países Bajos: 1950	60	29	32
	40	48	50		30	36	38
	10	31	27		10	35	30
	100	100	100		100	100	100
Reino Unido: 1952	50	25	26	Suecia: 1948	50	20	22
	40	45	48		40	50	51
	10	30	26		10	30	27
	100	100	100		100	100	100

Fuente: Para Estados Unidos y Reino Unido: H. Lydall y J. B. Lansing, "Distribution of Personal Income and Wealth", American Economic Review, marzo de 1959; Venezuela The Fiscal System of Venezuela, A Report, The Johns Hopkins Press, Baltimore; países restantes: Naciones Unidas, Comisión Económica para Europa, Estudio Económico para Europa, 1956, Ginebra.

A = Antes de impuestos.

B = Después de impuestos.

/Cuadro 10

Cuadro 10

DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL POR TAMAÑO EN ALGUNOS PAISES

País	Año	Tramos superiores de ingreso		Tramos inferiores de ingreso	
		Porciento de personas o familias	Porciento de ingresos totales personales	Porciento de personas o familias	Porciento de ingresos totales personales
Chile	1954	12.5	46.1	54.9	15.7
Ecuador	1950	1.2	17.0	78.1	54.7
El Salvador	1950	7.9	51.3	60.9	19.5
México	1957	4.9	36.6	65.0	25.0
Venezuela	1957	12.0	49.0	45.0	9.0
Ceilán	1950	20.0	50.0	60.0	30.0
India	1949-50	20.0	55.0	60.0	28.0
Puerto Rico	1946-47	10.0	40.8	60.0	23.6
Dinamarca	1952	10.0	30.7	60.0	29.5
Países Bajos	1950	10.0	35.0	60.0	29.5
Reino Unido	1952	10.0	30.0	60.0	34.0
República Federal de Alemania	1950	10.0	34.0	60.0	29.0
Suecia	1948	10.0	30.3	60.0	29.1
Estados Unidos	1952	10.0	31.0	60.0	32.0
Italia	1948	10.0	34.1	60.0	31.1

Fuentes para América Latina:

Chile: Roberto Jadue, Distribución probable del ingreso de las personas en Chile: Período 1940-54 (Tesis de grado presentada en la escuela de Economía-Universidad de Chile). Ecuador: Reinaldo Torres Calcedo; Los estratos socioeconómicos del Ecuador: Un ensayo de cuantificación (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Quito, Ecuador, 1960) comentado en El Trimestre Económico, Vol. XXVIII, octubre-diciembre de 1961, México. El Salvador: W.J. Feuerlein, Jefe de Misión, Experto designado por la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, Medidas propuestas para fomentar el desarrollo económico de El Salvador. Trabajo publicado en la Revista de Economía de El Salvador, Tomo V, N° 13-16, enero-diciembre de 1953. México: Ifigenia M. de Navarrete, La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México (Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela Nacional de Economía México, D.F., 1960). Venezuela: Misión Shoup, Informe sobre el sistema fiscal de Venezuela. Estimación de la distribución del ingreso personal. (Ministerio de Hacienda, Comisión de Estudios Financieros y Administrativos, 1960). Ceilán e India: Simón Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality", The American Economic Review, marzo de 1955, N° 1. Italia y Puerto Rico: Statistical Office of the United Nations, National Income and its Distribution in Under-Developed Countries, Statistical Papers, Series E N° 3, Nueva York, 1951 (cap.IV). Dinamarca, Países Bajos, República Federal Alemana y Suecia: United Nations Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe in 1956, Ginebra, 1957, capítulo IX. Estados Unidos y Reino Unido: Harold Lydall y John B. Lansing, "A Comparison of the Distributions of Personal Income and Wealth in the United States and Great Britain". The American Economic Review, marzo de 1959, número 1.

Nota: La falta casi absoluta de datos acerca de la distribución del ingreso personal en los países de América Latina, se manifiesta en el hecho de que de los veinte países de la región sólo se conocen datos de cinco de ellos que proporcionan información sobre esa materia, a saber: Chile, Ecuador, El Salvador, Mexico y Venezuela. Todos ellos constituyen primeros ensayos de carácter más bien privado, y, en consecuencia, no pueden considerarse como estimaciones oficiales de los respectivos países. Además de los estudios señalados, sólo los referentes a Chile y México parecen haber seguido un método más riguroso y han contado con mayor información. Se trata en estos casos de investigaciones específicas, mientras que en los otros tres países constituyen estimaciones parciales de estudios más amplios. En los países de fuera de la región, las estadísticas sobre distribución de ingreso no están ampliamente disponibles y tal como ellas, se encuentran, parecen estar sujetas a debilidades de estimación. Entre los países de economías más avanzadas el material básico para tales cálculos tal vez se encuentra más accesible que en América Latina.

/vi) La escasez

vi) La escasez de profesionales y obreros especializados los hace acreedores de ingresos relativamente elevados;

vii) El sistema tributario no promueve la nivelación de los ingresos y la riqueza: los derechos sucesorios - el principal instrumento para la distribución de la riqueza - virtualmente no existen o no funcionan, en tanto que el instrumento principal de redistribución del ingreso - el impuesto progresivo a la renta - tiene muy poca incidencia y su importancia dentro del sistema fiscal es secundaria.

f) Condiciones sociales generales

Al igual que en las secciones anteriores, nuevamente debe quedar en claro que los niveles de nutrición, salud, vivienda y otras condiciones sociales varían enormemente de uno a otro país, y que tienen gran importancia factores no económicos como el clima. En el caso de la nutrición, por ejemplo, el tipo de producción en que se ha especializado el país es de fundamental importancia; por lo tanto Argentina y Uruguay no pueden compararse a este respecto con otros países. Pero las condiciones dependen también en muchos aspectos de la etapa de desarrollo económico, de modo que Argentina, Chile y Uruguay, donde el ingreso por habitante ya era relativamente elevado en 1920 y donde la proporción de población agrícola representa menos de un tercio de la población total, presentan en promedio niveles y condiciones absolutas de vida algo mejores que los países que aún se encuentran en etapas menos avanzadas de desarrollo.

No obstante, la estructura institucional tan similar y los antecedentes económicos estructurales de los países latinoamericanos que explican las características comunes de desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso dentro de cada país, son también muy importantes para comprender la extrema desigualdad de las condiciones sociales que se encuentran en cada uno de los países de la región. Dados los niveles generalmente bajos de ingreso por habitante, la mala distribución del ingreso significa que en cada país existen unos pocos que están muy por encima de este promedio en tanto que la gran mayoría - formada en general por campesinos al nivel de subsistencia y residentes urbanos subempleados - está muy por debajo de los ya reducidos niveles medios. Se observará fácilmente que, en estas circunstancias las condiciones de nutrición, salud y vivienda serán necesariamente

/muy deficientes

muy deficientes para esa enorme mayoría que percibe bajos ingresos.

Con todo, el fenómeno más importante es que incluso en los países cuyas economía han experimentado notables progresos en los últimos decenios, no parece haberse producido un mejoramiento correspondiente en las condiciones sociales. Ello se debe en gran parte a los mismos factores indicados anteriormente en relación con la desigualdad en la distribución del ingreso. En efecto, existen factores institucionales y estructurales, enraizados profundamente en las economías de América Latina que tienden a perpetuar o a agravar la mala distribución del ingreso y la riqueza en tanto que el instrumento más elemental de redistribución - el sistema tributario - en el mejor de los casos es inoperante mientras que en otros, incluso contribuye a agravar dicha situación.

B. El funcionamiento del modelo tradicional

Concluido el estudio de las características estructurales de América Latina, las que en conjunto configuran el cuadro de una estructura dada, cabe ahora examinar cómo esta estructura se ha modificado a lo largo del tiempo.

Para realizar este examen bastará tener en cuenta la respuesta a las tres preguntas siguientes:

¿Cómo funcionaba el modelo "puro" de crecimiento hacia afuera?

¿Qué condujo a la ruptura de este sistema?

¿Qué ha sucedido en las economías en que se ha cambiado el modelo de crecimiento?

En el presente acápite nos ocuparemos de la primera de estas preguntas.

1. El papel dinámico del sector externo

Es un hecho constatable que en América Latina el sector externo ha jugado un papel protagónico en el desarrollo económico, durante largos períodos. Dicho sector ha sido el elemento dinámico esencial, que ha permitido la elevación del nivel del producto social, y consecuentemente, del ingreso per-capita.

Podemos concebir por qué vias se ha dado esta influencia decisiva del sector externo, partiendo de la siguiente ecuación de definición:

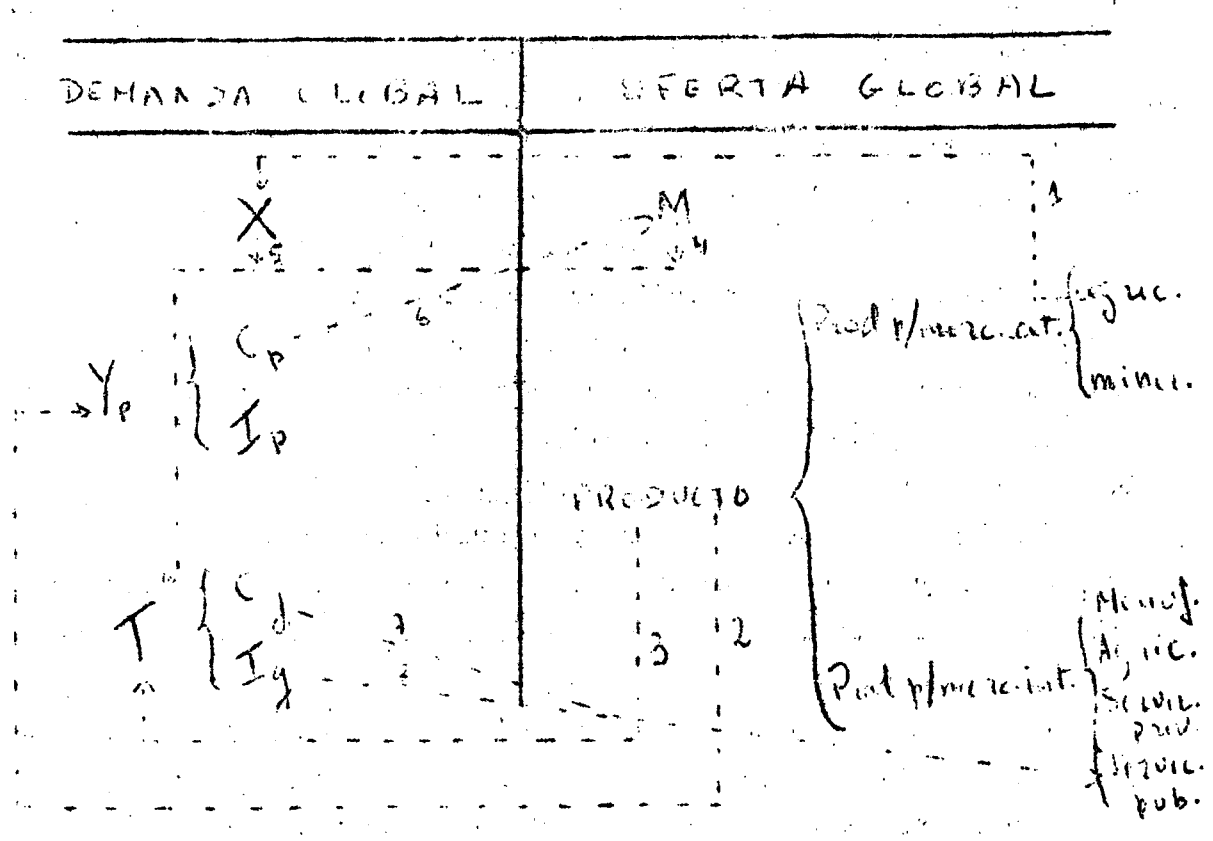
$$P = C + I + X - M$$

$$P + M = C + I + X$$

a cuyo promer miembro denominaremos oferta global, y a cuyo segundo miembro denominaremos demanda global.

/Podemos también

Podemos también ordenar estos conceptos en un cuadro como el que sigue:



en el cual hemos colocado en dos columnas los elementos que componen la demanda global y la oferta global. A los primeros, los hemos sub-clasificado en demanda externa -las exportaciones (X)- y en demanda interna, distinguiendo: consumo privado (C_p), inversión privada (I_p), consumo del gobierno (C_g) e inversión del gobierno (I_g). Los componentes de la oferta global los dividimos en oferta externa -las importaciones (M)- y oferta interna, diferenciado algunos de los sectores en que se origina la producción, y particularmente entre la producción para el mercado externo y la producción destinada al mercado interno. Se supone que X e M son iguales, es decir, que no hay movimientos de capital exterior. Y_p es el ingreso personal y T las recaudaciones tributarias, que se supone son la única fuente de financiamiento fiscal.

Con el auxilio de este esquema se puede concebir qué sucede con una economía cuyos flujos de producción e ingresos se vienen repitiendo periodo trás periodo, y en la cual se constata una gran expansión de la demanda

/externa. Si

externa. Si esta demanda externa en expansión ha de ser satisfecha, se creará o se aumentará la capacidad productiva del sector productor de bienes exportables, en general compuesto por empresas agrícolas y/o mineras. Las ventas (el flujo) de bienes exportables son representadas por la flecha 1, y los recursos de divisas derivados de las exportaciones son naturalmente los que permiten por otra parte expandir las importaciones.

¿Qué nuevos flujos son originados por las nuevas exportaciones e importaciones? En primer lugar, un flujo de ingresos (sueldos, salarios, rentas, intereses, utilidades) pagado por el sector productivo exportador al sector privado, en virtud de la contribución a la producción del factor trabajo y de los recursos productivos aportados por sus propietarios (flecha 2). En segundo lugar, un flujo de ingresos (tributos) que recibe el sector gobierno, originados tanto en la tributación a la producción (flecha 3) como en la tributación a las exportaciones e importaciones (flechas 4 y 5). Vemos entonces que la apertura de nuevas líneas de producción en el sector exportador pone en manos del sector privado y del gobierno niveles de ingreso mayores que los anteriores a dicha apertura.

En cuanto al gasto, en lo que se refiere al sector privado, aquellos mayores ingresos generan fundamentalmente un incremento de las importaciones de bienes de consumo (flecha 6); y en lo que respecta al gobierno, un mayor nivel de gastos, tanto corrientes como de inversión, tendientes a crear servicios públicos (flecha 7).

Se concibe entonces que un sistema que venía funcionando con flujos de producción, ingreso y gasto determinados, logre funcionar con flujos mayores a partir de un estímulo de la demanda externa. Se concibe también que el aumento en el nivel de estos flujos esté condicionado por nuevos aumentos en las exportaciones, capaces de generar más altos niveles de ingreso, con que financiar mayores gastos de consumo en bienes importados y mayores gastos en servicios públicos y privados.

Cabe sin embargo preguntar por qué dirigimos nuestra atención a los efectos del sector externo sobre ciertas variables (flujos) de la economía, específicamente, a los ingresos y a los gastos en servicios e importaciones de bienes de consumo. O, en otras palabras, por qué registramos en el cuadro anterior exactamente aquellos flujos, y nó otros que por cierto existen en la economía.

La respuesta es que, de hecho, éstos fueron los flujos cuyo desarrollo

/fué relevante

fué relevante en las economías latinoamericanas en el período en que funcionó el modelo de crecimiento hacia afuera, es decir, desde cuando se inició el auge de exportación especializada de cada país hasta 1930.

En ese período se estructuró precisamente un tipo de sistema económico que en virtud de la hipertrofia de su sector externo adquirió ciertas características muy particulares.

Por una parte, dentro de este modelo de crecimiento hacia afuera era concebible que se alcanzaran niveles medios de ingreso per capita relativamente elevados, si el sector externo se continuaba expandiendo. Ese mayor ingreso se mantendría más o menos concentrado, en la medida en que los factores productivos nacionales participaban en mayor o menor proporción en la producción de exportación. Así, en el caso de la exportación minera la concentración del ingreso adicional tendía a ser muy grande, y mucho menor en el caso de las exportaciones agrícolas, en que la utilización de recursos naturales y de mano de obra por unidad producida es mucho mayor. Pero aun en este caso podía ser escasa la propagación del incremento de ingresos si la abundancia en la oferta de tierra y mano de obra tendía a deprimir la renta de los propietarios y a reducir el salario al nivel de subsistencia.

El estado podría haber jugado un papel trascendental para contribuir a la propagación del incremento de ingresos del sector exportador al resto de la economía. Algunas décadas después - ante la presión de circunstancias externas adversas el estado llegaría a cumplir esa función, - pero en las primeras etapas del crecimiento hacia afuera la tributación al sector externo captaba una proporción muy modesta del mayor ingreso del sector exportador y destinaba estos recursos a expandir los servicios públicos en función de las necesidades de infraestructura económica del propio sector exportador y de las necesidades de infraestructura social de los grupos urbanos de altos ingresos.

Así, el nivel medio de ingreso se elevaba y con ello se diversificaba grandemente la composición de la demanda de consumo, correspondiendo a las importaciones abastecer esas nuevas necesidades. Pero mientras ésto ocurría la estructura productiva permanecía prácticamente inalterada. Los únicos cambios importantes eran el aparecimiento de un nuevo y moderno sector exportador y el desarrollo de ciertos servicios públicos y privados, principalmente los ligados a la actividad externa. Pero la agricultura (excepto cuando el sector exportador era de productos alimenticios básicos,

/como en

como en Argentina y Uruguay) continuaba en su estagnado y primitivo nivel de actividad y la actividad industrial era inexistente o muy escasa, y principalmente de tipo artesanal.

En otras palabras, el modelo de desarrollo hacia afuera aumentaba los niveles de ingresos y traía como consecuencia una gran diversificación de la demanda. Pero la estructura productiva no evolucionaba en el mismo sentido de la diversificación, sino que se mantenía prácticamente inalterada.

/ 2. <u>Las posibilidades</u>

2. Las posibilidades de acumulación

Durante la etapa de funcionamiento del modelo tradicional, las posibilidades de acumulación se vieron perjudicadas por la falta de estímulos para la inversión privada y para la industrialización.

Es probable que el primer factor condicionante de este hecho haya sido el tamaño mismo del mercado interno, el que a su vez estuvo condicionado por la concentración de la propiedad y del ingreso. Como se sabe, ésta ha sido una de las características marcantes de las economías latinoamericanas, característica que no vino a ser modificada sino parcialmente por el desarrollo de una actividad exportadora. En efecto, la actividad minera, por su naturaleza misma, ha tendido a generar rentas de forma sumamente concentrada, otro tanto sucediendo en la actividad agrícola, en virtud de la concentración de la propiedad de la tierra.

Otro factor que sin duda ha condicionado la existencia de esta falta de estímulos para la inversión privada, ha sido el carácter cíclico de estas economías periféricas. Como ya vimos, en los períodos de auge se expanden las exportaciones, y con esta expansión crecen los ingresos y las importaciones. En los períodos de crisis, en virtud de la contracción de las exportaciones, surge una tendencia a la devaluación del tipo de cambio, y con ello un incentivo para producir internamente productos que antes se importaban. Es así como en períodos de crisis muchas veces se desarrollan actividades industriales en diversos países de América Latina. Sin embargo, un nuevo auge coloca a estas industrias precarias nuevamente en competencia con los productos importados y las anula.

Se comprende entonces que en una economía con mercado estrecho e inestable, y en la que se puede importar a bajos precios, no haya estímulo para la inversión privada ni para el desarrollo de la producción de cualquier tipo de producto que se pueda importar.

Como es obvio, estas dos condicionantes de la inversión, la estrechez e inestabilidad del mercado, son complementadas en sus efectos por factores de tipo no estrictamente económico, como la opinión prevaleciente sobre la calidad de los productos nacionales, las ideas aceptadas sobre política económica y especialmente sobre política comercial, etc.

/El hecho

El hecho es que estos elementos condicionantes de la inversión determinan, en conjunto, que no se haya desarrollado en América Latina, en el período examinado (hasta 1930), una estructura de producción diversificada que configure un cambio sustancial en el aparato productivo.

3. La estructura de la producción y su desajuste con la composición de la demanda.

En efecto, la creación de un sector exportador que usa técnicas productivas "modernas", no ha sido condición suficiente para modernizar el resto de la estructura productiva. En general, ese sector ha permanecido coexistiendo con un sector manufacturero fundamentalmente artesanal y con un sector agrícola atrasado, salvo los casos en que dicho sector producía a la vez para la exportación y para el mercado interno.

El único cambio en el aparato productivo, además de la introducción de un sector exportador dinámico, lo constituye la inversión en capital social básico, especialmente en el que es requerido por dicho sector. Así aparecen los ferrocarriles, servicios portuarios, etc., cuyos servicios estuvieron en general directamente vinculados a la industria exportadora misma.

A la par de estas inversiones y servicios directamente vinculados a los requerimientos de la producción de exportación, surgen servicios (públicos y privados) ligados al desarrollo de centros urbanos, y a las necesidades crecientes originadas en el crecimiento del ingreso; elementos del consumo público y privado que por su propia naturaleza no pueden ser importados.

Esta estructura productiva, que en verdad no se diferencia mucho de la existente antes de la instalación de un sector exportador y de la dinamización de la economía, contrasta con una demanda cuya composición se ha alterado sustancialmente y que, sin embargo, se satisface en el sector importador.

4. La utilización de los recursos productivos.

Los factores que hemos descrito, tanto los que operan del lado de la oferta como los que operan del lado de la demanda, configuran una situación de sub-empleo estructural de los recursos productivos.

/En virtud

En virtud de la conformación de la estructura productiva misma, y dadas las características de la demanda, condicionada en parte por la distribución del ingreso, se subutiliza la posibilidad de producción local de bienes de consumo, quedando vastos recursos productivos disponibles que no se usan, y que a veces ni se conocen adecuadamente.

A este tipo de desempleo se suma el provocado por las contracciones cíclicas de las economías extranjeras, a las cuales, dada la importancia de su sector exportador, las economías latinoamericanas son sumamente vulnerables.

Conviene indicar que el "funcionamiento del modelo tradicional" descrito aquí a grandes rasgos (y en una primera aproximación) lo hemos tratado de caracterizar por medio de un caso límite.

De hecho, existen diferencias de grado en cuanto a cada uno de los tópicos que hemos tratado. Así, por ejemplo, en virtud de la concentración urbana, aun antes de 1930, surgieron, en las naciones mayores, estímulos para la inversión, con la consecuente diversificación del aparato productivo, la instalación de industrias ligeras, el desarrollo de la industria de la construcción, etc.

Nuestra descripción es pues una aproximación burda, ya que existen diferencias notables de país a país.

C. La ruptura del modelo tradicional y su significación

1. Los hechos que comprometen la posibilidad de crecer hacia afuera.

a) La gran crisis: caída de la demanda externa.

Si bien que con diferencias de país a país, en cuanto al nivel del ingreso, al monto y a la diversificación de la demanda, y a la estructura del aparato productivo, el modelo de crecimiento hacia afuera operó en el período de 1870 a 1930.

Operó, decimos, porque hasta la gran crisis, a pesar de las diferencias señaladas, y de la relativa "modernización" del aparato productivo en algunos países, se admitió tácitamente la posibilidad de seguir fundando el crecimiento económico en el sector exportador. En cambio, una contracción económica tan grande y de tan largo duración como la de los años 30, provocó transformaciones de tal orden en lo económico y en lo político, que comprometió en forma definitiva el esquema de crecimiento que anteriormente se aceptaba.

En efecto, cuando la contracción del sector externo es pequeña, se puede admitir la necesidad de adoptar políticas económicas tendientes a reducir el nivel de ingreso en la medida necesaria para equilibrar la balanza de pagos. O aun, se puede compensar la contracción externa en parte por medio de la contracción del ingreso, y en parte sustituyendo importaciones sin cambios importantes en la estructura productiva.

Una gran depresión económica induce sin embargo a transformaciones mucho más profundas, tal como sucedió en el período mencionado.

La gran crisis se inicia en 1929, significando una tremenda y repentina contracción de las exportaciones de América Latina. Esta situación se prolonga hasta 1934, observándose una tendencia de recuperación hasta 1937, y nuevamente una caída en 1938. La depresión de 1938 es seguida por el período de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que también influye en el sentido de la diversificación económica en América Latina, como se verá más adelante.

El primer efecto de la contracción de las exportaciones se traduce en un aumento de las existencias del sector exportador, y también de las de otros sectores ligados a él, inducido por la reducción del nivel

/de actividad

de actividad del primero.

En vista de este fenómeno, los empresarios deciden reducir los niveles de producción, lo que tiene como consecuencia inmediata la reducción de los pagos a factores productivos, o sea, la contracción de los ingresos generados en la producción.

De entre estos, tienen particular relevancia los ingresos del trabajo, en virtud de que su contracción es paralela a un fenómeno de profundas repercusiones políticas, el desempleo. Lo mismo ocurre en relación con los ingresos tributarios del gobierno, que dependen en proporción abrumadora del comercio exterior, y cuya disminución confronta el estado con la necesidad de reducir sus gastos corrientes y de inversión. En último término ello también se traduce en desempleo.

La contracción de las exportaciones, de la producción de los ingresos privados y del gobierno, y del empleo, asume proporciones de catástrofe durante la crisis cuyas consecuencias estamos examinando, en virtud de la naturaleza tan aguda y prolongada de la misma.

La crisis también tiene reflejos sobre la balanza de pagos. En efecto, la contracción del ingreso personal no sólo se rezaga en el tiempo en relación con la contracción en el valor de las exportaciones, sino que además no incide proporcionalmente en todos los grupos sociales. De hecho, afecta relativamente menos a los grupos de altas rentas que reciben ingresos de la propiedad y de actividades ligadas al mercado nacional y cuyo consumo está estrechamente vinculado al sector importador. En consecuencia, la demanda tiende inicialmente a caer menos y con mayor lentitud que la oferta de divisas originada en el sector exportador en crisis.

Este hecho hace que las divisas tiendan a agotarse rápidamente, y que, en consecuencia, tienda a crearse un déficit creciente en la balanza de pagos y a elevarse violentamente el tipo de cambio.

b) Los cambios en la política económica.

Como ya indicamos, cuando la contracción cíclica es pequeña, los mismos efectos que hemos señalado no inducen a mayores transformaciones de la organización económica. La gran crisis sin embargo, dadas sus proporciones, indujo a que se tomaran medidas de excepción que a la larga

/revolucionaron las

revolucionarion las normas de política económica que tenían por hábito seguir los países latinoamericanos.

No que estas medidas hayan tenido, de incio el carácter de elementos de una política conciente. Sino que fueron tomadas ante hechos consumados y en virtud de la presión ejercida por esos hechos.

Así por ejemplo, la crisis de la balanza de pagos, la tendencia observada al agotamiento de las divisas, trató de contrarrestarse con medidas que innovaron en materia de política fiscal y comercial. Se abandonaron de hecho las recomendaciones tradicionales de los librecambistas: se aumentaron las tarifas aduaneras y en ciertos casos simplemente se prohibió la importación de productos definidos; se intervino en el mercado cambiario; etc. Estas transformaciones en la política cambiaria y arancelaria son particularmente fuertes, no sólo por la necesidad impuesta por la tendencia del comercio exterior, sino por la necesidad de continuar sirviendo la deuda externa, que había crecido durante la década de los 20.

Pero los reflejos de la crisis se extienden también al ámbito de la política de empleo, de la política monetaria y a la política de gastos del gobierno.

Como se ha visto anteriormente, de forma paralela al desarrollo de un sector externo dinámico, se desarrolló en América Latina un sistema tributario por medio del cual lo sustancial del ingreso fiscal provenía de la tributación a exportaciones e importaciones. La contracción de las mismas significó por lo tanto una contracción de dichos ingresos. La primera tendencia fue entonces la de contraer el gasto público, paralizando obras, reduciendo la inversión y los gastos corrientes, etc.

Sin embargo, la presión política, originada fundamentalmente en el hecho de haber una gran masa de desempleados, - o en la caída del ingreso de sectores exportadores nacionales, como los ganaderos argentinos y uruguayos o los cafeicultores del Brasil - lleva a adoptar políticas de empleo y de mantención del ingreso con la realización de obras públicas y la adquisición de los excedentes exportables por el estado, para cuyo financiamiento se requiere emitir dinero. En general, esta política anticíclica de mantenimiento del gasto público lleva a

/reestructurar enteramente

reestructurar enteramente las formas de financiamiento del sector público.

c) Los efectos de la Segunda Guerra Mundial.

Es de observar que las consecuencias económicas de la gran crisis se ven reforzadas por las consecuencias económicas de la Segunda Guerra Mundial. Sus efectos son similares por lo menos en lo que respecta a la imposibilidad de usar el mecanismo de las importaciones para satisfacer la demanda interna. En cuanto a las exportaciones mismas, si bien el volumen de las exportaciones crece rapidamente, sobre todo en el caso de productos estratégicos, los precios de muchos productos se congelan o estabilizan a niveles relativamente bajos. Esta situación es agravada por el cese casi total de las operaciones en algunos mercados de productos primarios no estratégicos.

Por otra parte, el estrangulamiento en los transportes marítimos y la reorientación de la actividad industrial en los países desarrollados a la producción bélica, con la consiguiente reducción de las importaciones de América Latina, acentúa la necesidad de diversificar el aparato productivo interno, condición esencial para la mantención de niveles razonables de ingreso.

Esto lleva a que la política de industrialización y las políticas subsidiarias de la misma se hagan cada vez más concientes, aunque su efecto concreto es limitado durante el período bélico en razón de la escasez de bienes de capital importados. Sin embargo, poco después de la guerra aparecen bancos de fomento, instituciones de crédito especializado y otros síntomas concretos de una nueva política de reorientación de la actividad económica hacia el desarrollo industrial.

2) La transformación de la estructura productiva

Si se concibe a una economía cerrada en crecimiento, necesariamente se concluye que el ingreso y el ingreso per capita aumentan paralelamente a la diversificación de la estructura productiva.

En efecto, un alto nivel de ingreso estará necesariamente asociado a una demanda diversificada; puesto que a medida que el ingreso crece ese fenómeno no se traduce tanto en que se demanda más de los mismos bienes, sino en que se altera sustancialmente la estructura del consumo, en el sentido de su diversificación. Si se trata de una economía cerrada, esta diversificación del consumo sólo es posible con una diversificación correspondiente de la estructura productiva. En otras palabras, en estas condiciones la elevación de los niveles de vida equivale a la diversificación de la estructura productiva.

La alternativa opuesta es la que presenta el modelo tradicional de crecimiento hacia afuera, que operó en América Latina en el período 1870-1930, y cuyo funcionamiento describimos a grandes rasgos en el acápite anterior. El ingreso per capita puede crecer sustancialmente si tal modelo opera eficientemente, más su operación resulta en un desajuste estructural entre el nivel del ingreso y la correspondiente composición del consumo, por un lado, y la capacidad del sistema para generar internamente los bienes requeridos, por otro lado.

El breve paralelo de los párrafos anteriores tiene por objetivo plantear de forma clara la disyuntiva fundamental que se presenta a una economía en la que existe tal desajuste estructural cuando se ve enfrentada a una brusca reducción de las exportaciones.

La primera alternativa es la de reducir el nivel de ingreso en la medida suficiente para que se logre la contracción de la demanda de importaciones necesaria para ajustarla al nuevo nivel, más bajo, de las exportaciones.

La segunda alternativa es la de tratar de mantener el nivel de ingreso a pesar de la reducción en las importaciones, lo que exige a su vez que el consumo atendido tradicionalmente con bienes importados sea satisfecho internamente. En contraste con el breve ejemplo de una economía cerrada en crecimiento, lo que se requiere es pues la transformación de la estructura productiva, la reorientación parcial de los

/recursos y

recursos y del esfuerzo productivo hacia la producción para el mercado interno.

De hecho, en los países latinoamericanos se ha adoptado una de estas dos soluciones; cuando la solución fue la de transformar la estructura productiva, ella no derivó de un conjunto de medidas deliberadas de política económica, sino mas bien de la respuesta a las presiones que se generaron en el sentido del cambio.

a) Factores de que depende la transformación de la economía, en el sentido de capacitarla a adoptar un modelo de crecimiento hacia adentro.

Cabe examinar brevemente de qué factores ha dependido que en algunos países latinoamericanos las presiones en el sentido del cambio hayan sido capaces de operar transformaciones en la economía en general, y en el aparato productivo en particular.

i) El primer factor relevante parece ser la magnitud misma de la caída de las exportaciones. En efecto, en aquellos países donde se operó la transformación de la estructura productiva, hubo que hacer frente a repetidas crisis con anterioridad a la del año 30. Sin embargo, sólo la crisis del 30 parece haber sido lo suficientemente profunda y prolongada como para motivar, de un lado, cambios estimulados por medidas de política circunstanciales (devaluación, control de cambios, etc.) y de otro, la decisión cada vez más conciente de "cerrar la economía", y de orientar las distintas políticas intencionalmente en el sentido de esos cambios.

ii) Sin duda, la importanda misma del sector externo ha sido un segundo factor condicionante para que las presiones en el sentido de la creación de un sector industrial hayan tenido éxito. Si el sector externo es importante en relación con la magnitud del producto social, su contracción exigiría una reducción sustancial del ingreso, impracticable desde el punto de vista político y social. Por otra parte, un volumen muy sustancial de importaciones de manufacturas de bienes de consumo revela la presencia de un mercado interno importante.

iii) Vinculado al factor anterior, se encuentra la altura misma alcanzada por el nivel de vida antes de la crisis. En una economía relativamente rica la contracción requerida del ingreso tiende a ser

/proporcionalmente mayor

proporcionalmente mayor que en una economía donde el ingreso per capita no ha alcanzado niveles relativamente elevados. Además, el mecanismo político y otros mecanismos de presión como los grupos económico-financieros, son más actuantes a mayores niveles de desarrollo.

iv) Un cuarto factor, probablemente el más importante, ha sido el porcentaje de población que dependía, en la época, directamente del sector agrícola. En efecto, un gran porcentaje de la población vinculada al agro significa una posibilidad de reasignar los recursos tierra-trabajo en la agricultura de subsistencia, evitándose por este medio la desocupación abierta. En verdad, la ennumeración de este factor significa lo mismo que referirse a la medida en que una contracción del sector externo tiene influencia sobre el nivel de empleo. En un país donde se ha dado un proceso de urbanización, la contracción cíclica de la economía provoca una drástica reducción de la ocupación y un fuerte desempleo urbano obligando a la adopción de una política de empleo, que es lo mismo que decir una política de mantención del ingreso.

v) En la misma línea del argumento anterior se sitúa el de la dependencia que el financiamiento fiscal tiene en relación al sector externo. Si la contracción cíclica produce una violenta contracción del ingreso fiscal, el Estado es normalmente llevado a cubrir su deficit con emisiones, dada la inconveniencia política de reducir el empleo del sector público, o aún el gasto de este sector, que es también generador de ocupación.

b). El proceso de reajuste de la estructura de la producción a la composición de la demanda; la industrialización y el cambio en la composición de las importaciones.

Parece ser que los países latinoamericanos adoptaron, a raíz de la crisis del 30, una de las dos soluciones que mencionamos anteriormente, Para algunos, los de mercado pequeño, la gran depresión fue superada mediante una violenta contracción del ingreso.

En los restantes países, donde estaban presentes las condiciones favorables al desarrollo industrial que ennumeramos antes, se adoptó la determinación de establecer ciertos controles permanentes, de tal manera que se creasen condiciones para el proceso de industrialización.

/Este proceso

Este proceso se inicia en esos países a raíz de la gran crisis; toma impulso durante la Segunda Guerra Mundial en virtud de la restricción a las importaciones, y poco a poco se transforma, durante la post-guerra, en un esfuerzo "intencionado" que pronto se traduce en una política de industrialización.

Si bien que todos los países tiendan hoy a adoptar una tal política, hay una diferencia entre aquellos que la adoptan sin gran presión sobre la balanza de pagos, en un esfuerzo gradual y ordenado, y los que se vieron obligados a modificar sustancialmente, y en un plazo relativamente corto, la estructura de su aparato productivo.

Estos países, entre los cuales se encuentran Argentina, Brasil, Chile, México, etc., ante la violenta contracción de la actividad económica, y en su esfuerzo por mantener el nivel del ingreso, se ven obligados a empeñarse en un rápido proceso de sustitución de importaciones.

Para este grupo de países hay tres conceptos que son similares: los de industrialización, sustitución de importaciones y cambio en la estructura de las importaciones. En efecto, en ellos la industrialización se hace a raíz de la necesidad de comprimir las importaciones. Se comienza normalmente por el sector productor de bienes de consumo, en virtud de la estructura misma del mercado comprador, y de las menores dificultades técnicas involucradas en la producción de estos bienes. Pero este proceso de sustitución de importaciones de bienes de consumo va exigiendo pari-passu la importación de maquinarias y de insumos intermedios, lo que tiende nuevamente a presionar la balanza de pagos, en el sentido de contraer aún más las importaciones de bienes de consumo. Así, la industrialización (sustitución de importaciones) crea exigencias de de importación que a su vez crea necesidad de sustituir importaciones. En cada paso hay un cambio en la estructura de las importaciones, en la naturaleza de los bienes que se importan.

Se ve pues que en un largo período, en los países que van cambiando la estructura de su aparato productivo, la industrialización crea las

/condiciones de

condiciones de su propia expansión, en el sentido de que el montaje de lineas industriales presiona sobre la balanza de pagos, lo que a su vez crea presiones para la instalación de nuevas industrias.

Pero estas presiones no se ejercen solamente en el sentido de la integración industrial. En la práctica, se verifica la inadecuación de la infra-estructura de países netamente exportadores (que, como vimos, se creó condicionada por la actividad exportadora misma) a las exigencias del desarrollo industrial. Surge entonces la necesidad de ampliar y reorientar el capital social básico, para permitir la integración y el desarrollo del mercado interno. Asimismo, la aceleración del proceso de urbanización crea la necesidad de realizar inversiones en servicios urbanos y sociales en general.

En conjunto, todas estas presiones configuran el inicio de un proceso que más que de integración industrial es un proceso de integración nacional.

La comparación de este acápite con el anterior puede dar cierta luz sobre cómo el proceso de reorientación de la actividad económica que se ha producido en América Latina, o al menos en algunos países de América Latina, ha estado condicionado por la forma en que esos países crecieron, durante la etapa de operación del modelo tradicional.

Al darse el rompimiento de este modelo, el proceso de integración nacional ha debido hacerse enfrentando obstáculos estructurales que tienen su origen en aquella etapa, y que son el objeto del análisis que sigue.

D. Los obstáculos estructurales al desarrollo económico

1. El desequilibrio externo

Para analizar, en una primera aproximación, qué factores determinan el estrangulamiento del sector externo, el mejor método es examinar por separado de qué elementos depende el comportamiento de las exportaciones, y qué otros influyen sobre las importaciones; para verificar entonces, como síntesis, qué sucede con la balanza de pagos.

/a) Estancamiento

a) Estancamiento e inestabilidad de los mercados externos

A efectos didácticos, podemos sintetizar los factores de que dependen las exportaciones por medio de la siguiente función implícita:

$$X = f\ (H,\ Y_{pc},\ P,\ pol.ec.)$$

donde H representa a la variable población total, Y_{pc} al ingreso per capita, P al producto social como índice del nivel de actividad económica, y pol.ec. a la política económica que se sigue en el resto del mundo.

En cuanto a la población, es sabido que ésta crece con suma lentitud en las áreas del resto del mundo hacia las cuales exportan los países latinoamericanos, en particular Europa Occidental y Estados Unidos. El lento crecimiento de la población compromete el dinamismo de la demanda externa, particularmente en lo referente a la exportación de bienes de consumo y productos alimenticios.

En cuanto a la segunda variable considerada, el ingreso per capita (Y_{pc}) y su crecimiento, la situación puede variar dependiendo de cuáles sean los mercados compradores de los productos de exportación. Hay países que, aún en la época actual, presentan una alta tasa de crecimiento del ingreso per capita. Tal es el caso por ejemplo del Japón, la U.R.S.S. y la República Federal Alemana, que durante la última década crecen a más del 6 o 7% anual. Sin embargo, los países latinoamericanos tienen su comercio exterior comprometido principalmente con áreas en que el crecimiento del ingreso per capita es muy lento, en particular los Estados Unidos de América. La excepción principal sería Argentina y Uruguay, más vinculados al mercado europeo. A este factor del lento crecimiento del ingreso per capita de los países que importan productos latinoamericanos, hay que agregar que la elasticidad ingreso de la demanda de los productos de consumo es sensiblemente menor que la unidad en la mayor parte de los casos. Como se ha examinado anteriormente, al elevarse el ingreso per capita a los niveles que prevalecen en los Estados Unidos y Europa Occidental, los consumidores aumentan sus compras de bienes de consumo menos que proporcionalmente, en virtud de la operación de la llamda Ley de Engel.

/A pesar

A pesar de las dificultades de medición, los estudios empíricos realizados parecen corroborar esta hipótesis: en esos países se ha estimado la elasticidad-ingreso de la demanda para un grupo de productos primarios vinculados directamente al consumo, y se han encontrado elasticidades muy bajas que se situan en torno de 0,5.

La tercera variable considerada en nuestra función implícita, es el producto social considerado como índice de la actividad económica. Es de esperar que si el producto social crece en los países hacia los cuales exporta la América Latina, crezca también el valor bruto de la producción, y con él los requerimientos de materias primas industriales, como productos de la minería y otros bienes no relacionados con el comercio de alimentos. Sin embargo, ciertos factores de tipo técnico han venido a comprometer esta posibilidad. Se destacan en primer lugar ciertos adelantos tecnológicos (reducción de los coeficientes de insumo-producto) que han permitido aprovechar mejor las materias primas industriales e insumir menos por unidad producida. Además, en el mismo sentido ha influído notablemente la sustitución de materias primas naturales por materias primas sintéticas. El ejemplo más dramático es sin duda la creación y notable auge de la industria de los plásticos. En lo que se refiere específicamente a la exportación de productos de la minería, ha operado un factor de efectos semejantes: el aprovechamiento de la chatarra, fuente importante y creciente de materia prima en virtud de la rápida obsolecencia de ciertos productos de la industria de máquinas, derivada a su vez de la dinámica de la demanda de bienes durables que caracteriza a las economías desarrolladas.

El cuarto factor que señalamos es la política económica seguida por los países que importan desde América Latina.

Un cambio sustancial en la política de los países desarrollados se opera a raíz de la gran crisis de los años 30. Al igual que en América Latina, esta nueva política de control de cambios toma forma y se agudiza después de la Segunda Guerra Mundial. En lo que respecta a Europa, se verifica una fuerte tendencia al autoabastecimiento de productos agrícolas de clima templado, en términos nacionales o de zona, con la creación del mercado común europeo. Además, en Europa se

/tiende a

tiende a desplazar las fuentes de abastecimiento de materias primas minerales y productos tropicales hacia los países que constituían sus antiguas colonias.

En lo que se refiere al otro gran mercado de América Latina, los Estados Unidos, la política agrícola interna ha llevado a la acumulación de sustanciales excedentes agrícolas, cuya distribución en forma de ayuda, o venta externa, compromete los mercados de los países productores de bienes agrícolas de clima templado.

Este conjunto de características de las variables de las que dependen las exportaciones, sumado a otras que hemos examinado anteriormente, como la tendencia al deterioro de la relación del intercambio, hace que se configure una situación de escaso crecimiento de la capacidad de importación de los países de la América Latina.

En efecto, en los últimos años la tasa de crecimiento de la misma en los países latinoamericanos ha sido reducida, oscilando entre el 1½% y el 2½% acumulativo anual.[1/] Las proyecciones que se han hecho dejan prever que en los próximos años esa tasa de crecimiento no deberá exceder el 3% acumulativo anual, si se incluyen en los cálculos las tendencias de la producción de petróleo. Y que será menor, del orden del 2%, si se excluye el petróleo.

b) El proceso de transformación estructural y la demanda de importaciones

Un examen adecuado de los factores que condicionan la demanda de importaciones, exige diferenciar entre importaciones de consumo, de insumos y de bienes de capital. Como veremos a continuación, si bien hay variables macro-económicas que, como el ingreso, son usualmente vinculadas a las importaciones en general, ello es insuficiente y es necesario entrar con cierto detalle en el examen de algunos elementos condicionantes de las importaciones, elementos cuya gravitación se transforma con el proceso de desarrollo mismo.

Seguimos el criterio anterior de sintetizar en una función implícita los elementos que se van a examinar:

$$Mc = f\ (Ypc,\ Pm,\ \frac{S}{U})$$

1/ Excepción hecha de Venezuela.

/La demanda

La demanda de bienes de consumo importados (Mc) dependerá, entre otros factores, del ingreso per capita y de su evolución (Ypc), de la elasticidad-ingreso de los bienes que se importan, cuyo efecto se sintetiza en la propensión a importar(Pm) de la distribución del ingreso, simbolizada por el indicador $\frac{S}{U}$, salarios sobre utilidades.

Para argumentar, partamos del caso hipotético de un país donde no se ha iniciado el proceso de sustitución de importaciones, es decir, donde hay amplias posibilidades de aumentar la producción interna de bienes de consumo. Como se recordará, esa es la situación que tiende a producir un modelo de crecimiento hacia afuera: dejar subutilizados los factores productivos, de la comunidad, principalmente la mano de obra y los recursos naturales. Como no será posible incorporar a corto plazo estos recursos a la producción, es muy probable que, al crecer el ingreso per capita, dada la distribución regresiva del ingreso, exista una alta propensión a importar bienes de consumo suntuarios y manufacturas en general. Como la elasticidad-ingreso de la demanda de estos bienes tiende a ser muy superior a la unidad, la demanda de importaciones de consumo crecería bastante más rápidamente que el ingreso.

Se puede admitir que la propensión a importar bienes de consumo no suntuarios, como alimentos, también sea alta, aunque no tanto como la tendencia anterior. En efecto, a niveles de ingreso muy bajos, la elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos puede ser bastante alta, pues se produce un reemplazo por los alimentos básicos tradicionales. A niveles de ingreso como por ejemplo los de las masas rurales que se concentran más y más en las periferias urbanas, este tiende a ser el fenómeno típico.

En segundo lugar, examinemos a grandes razgos, el caso también *hipotético, de un país que ha colmado* la posibilidad de sustituir importaciones de bienes de consumo, es decir, de un país que ha expandido la oferta interna de bienes de consumo, a tal punto que ya no importa sino aquellos que por razones de mercado o de falta de recursos productivos adecuados no se pueden producir en el país.

La pregunta en verdad es la siguiente: ¿Si se ha seguido una política de sustitución de importaciones de bienes de consumo, de tal

/forma que

forma que el elemento "oferta interna de bienes de consumo" ha operado en el sentido de reducir la demanda de importaciones de esos bienes, se puede esperar que esta influencia contrarreste la tendencia al rápido crecimiento de esa demanda?

La respuesta exigiría evidentemente el estudio de casos concretos, y es probable que el resultado obtenido variara de país a país.

Sin embargo, se ha observado en varios casos recientes que la liberación del comercio exterior ha llevado con frecuencia a fortísimos incrementos en las importaciones de bienes de consumo, hasta tal extremo que han contribuído al agotamiento de las reservas de divisas.

La verdad es que nada asegura que cuando se ha concluído el proceso de sustitución de importaciones de bienes de consumo, o cuando se ha adelantado en el mismo, hayan dejado de actuar los factores que antes mencionamos. En primer lugar, la desigual distribución del ingreso hace que siempre persista una tendencia latenta a la importación de artículos suntuarios. En segundo lugar, al menos para algunos países donde se acentúa el proceso de urbanización, persiste también la alta elasticidad-ingreso de los bienes de consumo no suntuarios.

El análisis anterior señala claramente que la demanda de bienes de consumo importados tendrá en general una tendencia a crecer más rápidamente que el ingreso, y en consecuencia, a exceder la capacidad para importar. Es de esperar que esto sea así en la mayor parte de los países latinoamericanos, particularmente aquellos que se encuentran en un proceso intenso de industrialización.

Cabe ahora examinar de qué factores depende la importación de bienes de capital.

$$M_k = f\ (I,\ Pind.,\ \frac{Ikm}{I}\ )$$

Se admite que la demanda de bienes de capital importados depende del monto global de la inversión (I), de lo cual a su vez depende el nivel del producto social. La parte de la inversión que es compuesta por bienes importados es dada por el coeficiente $\frac{Ikm}{I}$, la relación entre la inversión en bienes de capital importados y la inversión total. La magnitud de este coeficiente dependerá básicamente de la composición

/sectorial de

sectorial de la producción, interesando sobre todo la contribución del sector manufacturero al producto total (Pind.), ya que es en ese sector donde se requiere principalmente los bienes de capital importados.

Para que el producto social pueda crecer, una vez que se han roto las posibilidades de operación del modelo de crecimiento hacia afuera, se ha de diversificar necesariamente la estructura productiva, sobre todo en lo que respecta a la producción industrial. Esto a su vez exigirá un aumento de la inversión y/o un cambio en la composición de la inversión, con reducción en la participación relativa de otros sectores, como la construcción, por ejemplo, en beneficio de los sectores de producción maquinizada, especialmente la producción industrial. En otras palabras, para hacer crecer más rápido a la economía es preciso aumentar las inversiones totales más que el producto, o sea, un aumento en la tasa de inversión. Además es preciso canalizar ese incremento al sector industrial, donde el coeficiente de bienes de capital importados sobre inversión total es mayor. En consecuencia, la demanda de esos bienes tenderá a crecer mucho más que el producto bruto, el que a su vez crece más rápido que la capacidad para importar.

Otro tanto sucede con las importaciones de insumos intermedios. Se puede admitir que su demanda depende de factores en todo semejantes a los que condicionan la demanda de bienes de capital, pero más directamente de la producción industrial y de su crecimiento (Pind), así como de los requerimientos de insumos implícitos en las técnicas que se usan para dicha producción (aij).

$M_i = J$ (Pind, aij)

Si la producción industrial ha de crecer más que el producto total, como se requiere en un proceso de industrialización, es decir, de desarrollo con diversificación de la estructura productiva, la demanda de insumos industriales mostrará necesariamente un dinamismo mayor al del conjunto del producto bruto. Cabría entonces argumentar sobre la posibilidad de producción interna de estos insumos. Como se sabe, estos provienen de la agricultura, de la minería y de la propia industria.

/Como veremos

Como veremos oportunamente, existen importantes escollos en el sector agrícola que impiden atender adecuadamente a esta demanda creciente. Pero desde ya se puede observar la imposibilidad de este atendimiento por parte del sector industrial.

De hecho, en América Latina el proceso de sustitución de importaciones se ha hecho partiendo de bienes industriales de la industria liviana, cuya elaboración presenta menores problemas técnicos, y de las fases de elaboración final de esos bienes. La ausencia de una estructura industrial completa fue exigiendo pues la importación de insumos de menos grado de elaboración, a medida que dicha estructura industrial se complementa.

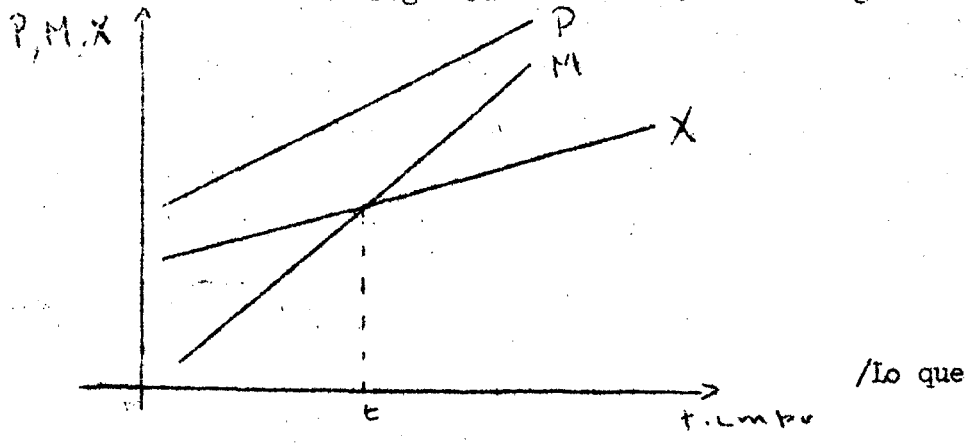
Además, la demanda de combustibles y lubricantes es sumamente sensible al desarrollo industrial, por lo que estos rubros constituyen por sí solos verdaderos problemas de balanza de pagos para los países que no los producen.

En consecuencia, también la demanda de insumos industriales importados tiende a crecer más rápidamente que el producto social.

c) La crisis de la balanza de pagos y las posibilidades de financiamiento externo.

De la descripción anterior se concluye que la tendencia es a que las importaciones crezcan a una tasa sensiblemente superior al crecimiento del producto bruto. Como éste tiene que crecer a más del 3% para atender siquiera al incremento de la población, deducimos que las importaciones tienden a crecer con mayor intensidad que la capacidad para importar, que como señalábamos antes, difícilmente puede llegar a crecer a largo plazo a la tasa del 3% acumulativo anual.

Esta tendencia se registra tentativamente en el gráfico que sigue:



/Lo que

Lo que se pretende con el mismo es registrar de manera didáctica y simple lo que se puede esperar sea la tendencia de las exportaciones y de las importaciones, supuesto que no se imponen trabas al comercio exterior, y que se logra, por hipótesis a través de un conjunto de medidas de política, que el producto social crezca a una tasa adecuada. Aun a corto plazo se observarían probablemente serias crisis en la balanza de pagos, en razón de la inestabilidad de los mercados externos, pero lo que interesa señalar es que la crisis tendería a agravarse a medida que el producto siguiese creciendo. Al llegar a un plazo t, v.g., las importaciones superarían a las exportaciones, y esta situación sólo podría mantenerse mientras hubiese capacidad de endeudamiento externo. Agotada esa capacidad, la continuidad del proceso de desarrollo exigiría que se sustituyesen exportaciones.

Es posible que el ejemplo anterior constituya un simil, aunque sumamente burdo, de lo que ha sucedido de hecho en América Latina.

Al llegarse a determinados niveles de ingreso la crisis de la balanza de pagos se agudiza, y las posibilidades de seguir creciendo se ven entonces condicionadas a la sustitución de importaciones. Es claro que, de hecho, esta sustitución no deriva del deseo conciente de seguir creciendo, de la puesta en marcha de una política exitosa de crecimiento, sino más bien de los estímulos provocados por medidas como el control de cambios, la prohibición de importar determinados productos, el estado de guerra, etc. Estas limitaciones recaen en primer lugar sobre los bienes cuya prescindencia provoca menos reflejos en el sistema económico, los bienes de consumo importados. Surgen estímulos en este campo, a consecuencia de las cuales el sector industrial comienza a crecer más rápido que con anterioridad, gracias a la producción de manufacturas de consumo. Pero esta transformación de la estructura productiva provoca a su vez la necesidad de elevar el nivel de importación de insumos intermedios y de bienes de capital, renovándose el problema de las tensiones en la balanza de pagos.

La nueva sustitución se hace en la producción de bienes de consumo y/o de bienes de uso intermedio, y así hasta llegarse por lo general a sustituir en líneas de producción para las cuales el mercado es

/insuficiente, es

insuficiente, es decir, donde la planta requerida no se puede aprovechar a plena capacidad.

Surge entonces una tendencia, o bien a agotarse las posibilidades de sustitución de importaciones, o bien a realizarlas con costos crecientes en el uso de bienes de capital.

Parece ser pues que, salvo transformaciones profundas en el sistema económico que se analizarán posteriormente, dada la imposibilidad de seguir sustituyendo importaciones, se llega a la necesidad de limitar el ritmo de crecimiento.

Parece ser también que esta situación en nada se altera frente a la posibilidad de la contribución del capital extranjero. En efecto, los requerimientos de importaciones derivadas del crecimiento del producto, cuanto este se realiza con la transformación de la estructura productiva interna, son de tal orden, que rápidamente se agota la capacidad de endeudamiento externo.

Esta parece ser al menos la experiencia latinoamericana, ya que en muchos casos después de la Segunda Guerra Mundial se llega rápidamente al límite de endeudamiento, con la manifiesta imposibilidad de servir la deuda externa.

2. La reacción del empresario privado

Del análisis relativo al sector externo, se concluye que para el crecimiento del ingreso, o aún, para la mantención de su nivel, deberá realizarse un proceso muy rápido de sustitución de importaciones que permita ir cubriendo, en la medida de lo posible, la brecha que se va creando en virtud de las tendencias tan dispares que se presentan en las exportaciones y en las importaciones. En otras palabras, se crea una demanda de industrias, y consecuentemente, una demanda de empresarios y/o de administradores.

a) El estímulo a la industrialización y la carencia de empresarios

Esta demanda de empresarios dependerá, pues, del ritmo de industrialización que exige la propia brecha del sector externo, de la rapidez con que se deba crear ese sector industrial externo que no existía, o era muy incipiente, y que se requiere para reajustar la estructura productiva a la composición de la demanda.

/De la

De la argumentación que sigue, se puede concluir que, probablemente, la oferta de talento empresarial requerida por el sector industrial en formación tenderá a ser relativamente escasa con respecto a las necesidades que surgen.

En efecto, el empresario privado se podría obtener desplazándolo de las actividades económicas existentes, y éstas son principalmente la minería, la agricultura y el comercio.

En la minería, hay sólo dos tipos de actividades, la gran minería, donde prevalecen las empresas extranjeras, y la pequeña minería, que es esencialmente artesanal, sumamente primitiva, de manera que es muy difícil pensar que de la misma puedan surgir empresarios industriales.

En el caso de la agricultura, existen factores de tipo social y cultural, actitudes y esquemas de valoración que prevalecen en el ambiente rural, y que probablemente son antitéticos a la actitud que es necesaria para un empresario industrial.

Así es que, probablemente, el único sector del cual se puede esperar que surjan algunos empresarios, es el sector comercial; es decir, de aquel grupo de individuos que ha desarrollado una actividad económica en torno a la exportación y principalmente en torno a la importación. No obstante, el importador, según se constata en América Latina está con frecuencia comprometido económica y psicológicamente con los intereses de su propio negocio, lo que lo inhibe para convertirse en un competidor de los productos extranjeros.

No obstante, es verdad que en muchos casos estos importadores se han convertido en productores nacionales. Sin embargo, parece ser que esta oferta, a pesar de complementada con la oferta de empresarios industriales de origen extranjero, inmigrantes e hijos de inmigrantes, ha sido insuficiente, lo que ha llevado al Estado a incluir entre sus responsabilidades la de organizar la producción en muchas actividades básicas.

b) Otros obstáculos para el desarrollo de la empresa privada: La tecnología, los recursos financieros, el mercado, etc.

Además del problema básico ya examinado, de la carencia de empresarios, existen un sinnúmero de problemas que impiden el desarrollo

/adecuado de

adecuado de la función empresarial, problemas que derivan, en verdad, del desajuste estructural básico ya mencionado.

i) En primer lugar, existe una falta enorme de ahorros, lo que normalmente se denomina "falta de capitales", que deriva tanto de la estructura del ingreso existente como también de la orientación y de la organización de las instituciones de crédito. En efecto, estas, dentro del tipo de economías orientadas hacia afuera, han estado organizadas para brindar financiamiento a las importaciones, y en general no han estado organizadas para brindar financiamiento a actividades productivas ni han existido por muchos años fuentes adecuadas de financiamiento a largo plazo.

ii) En segundo lugar, existe el problema de la infraestructura económica, del conjunto de problemas que se presenta para la industrialización cuando la creación de nuevas industrias se enfrenta a la escasez, a la mala orientación y a la deficiencia de la infraestructura económica; problemas tales como la inadecuación de los servicios de transportes, de comunicación, de suministro de energía eléctrica, etc., todo lo que contribuye para la ineficiencia de la gestión empresarial.

iii) Existe también el problema del riesgo; toda actividad que se inicia en condiciones tan precarias es por definición una actividad sumamente arriesgada; y tanto más arriesgada cuanto que su propia existencia depende casi exclusivamente de la política oficial, tanto por el lado del financiamiento como por el lado de la protección arancelaria y cambiaria.

Ahora bien, esta gran dependencia de las decisiones gubernamentales deja a las empresas sujetas a los vaivenes de la situación política, problema sumamente grave si se considera que en América Latina no ha habido por lo general un partido político o una agrupación política que haya seguido una orientación consistente y de largo plazo en el sentido de la industrialización, que se tradujese en programas y metas concretos.

iv) Ha existido además el problema suscitado por la incorporación de una tecnología que no ha sido creada para el medio socio-económico al cual se incorpora.

/Este hecho

Este hecho crea problemas no sólo en el sentido de que las técnicas adoptadas son extrañas al empresario y a los propios técnicos nacionales, sino también en virtud de que dichas técnicas han sido diseñadas y desarrolladas para cumplir una función económica eficiente en mercados muy amplios, en la producción de bienes estandarizados y en una situación de oferta abundante de mano de obra calificada; mientras que en estos países los mercados no son amplios ni estandarizados, y la situación es más bien de escasez de mano de obra calificada.

Las consideraciones que hemos esbozado muestran la operación de un segundo factor de estrangulamiento para el desarrollo de un proceso de industrialización eficiente; factor que se refiere a las características que adopta este proceso cuando hay carencia de empresarios privados y cuando las empresas encuentran una serie de obstáculos externos para su eficaz funcionamiento. Este factor lleva desde luego a la consideración del papel del sector público en la organización de la actividad económica, lo que se hará en el item siguiente.

3. El desequilibrio del sector público

La pregunta que surge de inmediato es la siguiente: ¿en qué medida puede el estado sustituir al sector privado en la gestión de la actividad económica, en virtud de que este sector no reacciona inicialmente en forma adecuada ante la necesidad del desarrollo industrial? y además, ¿ en qué medida podrá el Estado servir de elemento corrector del desajuste ya examinado del sector externo?

Debiéramos entonces examinar en qué medida está el Estado capacitado para jugar este papel, lo que hacemos en los tópicos siguientes.

a) Los gastos públicos y el desarrollo económico.

Respecto a los gastos del sector público conviene hacer una distinción y examinar por separado los gastos de inversión, los gastos de transferencia y los gastos corrientes.

¿De qué depende el aumento de los gastos de inversión del Estado? Como acabamos de ver, la falta de respuestas de la iniciativa privada en el proceso de industrialización, o la reticencia de la iniciativa

/privada frente

privada frente a una serie de iniciativas que son necesarias para llevar adelante dicho proceso, ha exigido la intervención del Estado para proveer aquellos elementos que son imprescindibles en un proceso de desarrollo.

En cuanto a estos elementos, se destaca en primer lugar la inversión en capital social básico para llevar a cabo la reestructuración de la infraestructura productiva. Se trata de la reorientación, integración y ampliación del sistema de transportes, por ejemplo, y de otros tipos de obras para las cuales no es concebible contar con la iniciativa privada. Sin embargo, aun en obras de infraestructura hay casos donde tradicionalmente ha intervenido el sector privado y que, en Latinoamérica, dada la premencia de trarsformar la estructura productiva, han sido llevadas a efecto por el Estado. Tal es el caso por ejemplo de la energía eléctrica, donde, de hecho, el Estado se ha visto obligado a intervenir para lograr su desarrollo acelerado, generalmente por medio de un organismo público que controla y ejecuta los planes de electrificación.

En este rubro de la producción la necesidad de la intervención estatal se ha visto agudizada por los problemas de la balanza de pagos. En efecto, probablemente debido a que las inversiones en centrales termo-eléctricas son menores en volumen y recuperables a menor plazo, el capital privado ha tendido a instalar este tipo de plantas. Al verse agravado el problema de los pagos externos, en los países no productores de petróleo se ha tendido a instalar centrales hidro-eléctricas, con la participación directa del Estado.

Pero el Estado se ve no sólo en la obligación de afrontar las inversiones de infraestructura, sino también a ir más allá, actuando muchas veces directamente como empresario. Este es el caso por ejemplo de la industria siderúrgica brasileña, sumamente ilustrativa; allí el Estado entra a anticipar la acción privada en un rubro de producción, funda la primera empresa, y su ejemplo es posteriormente seguido por capitalistas privados nacionales y extranjeros.

/En otros

En otros casos el Estado no sólo se anticipa a la iniciativa privada sino que la sustituye enteramente.

Esta actividad empresarial del estado permite que se superen hasta cierto punto algunos de los obstáculos que encuentra normalmente el empresario privado y que señalábamos en el acápite anterior. En cierta medida se supera el problema del financiamiento, en virtud de la prioridad de las iniciativas estatales en relación a la obtención del crédito; también se supera hasta cierto punto el problema de los riesgos, creándose condiciones de mayor seguridad y estabilidad; etc.

Incluso en cuanto a la actividad gerencial, de organización de la actividad económica, la participación del Estado en la vida económica ha contribuído para que se logre, en sociedades estratificadas, que individuos sin recursos económicos, sin status social, sin ninguna de las condiciones que son necesarias dentro del mecanismo social tradicional, lleguen a encargarse de la gestión de grandes empresas, generalmente públicas.

En este sentido, la participación del Estado en la actividad económica ha llevado con frecuencia a la creación de una clase de técnicos de alto nivel, de "empresarios estatales", al estilo de lo que sucede en la administración pública francesa, y latina en general.

Además de las inversiones de infraestructura y las directamente peoductivas, el Estado se ha visto en la necesidad de realizar inversiones sociales, necesidad que deriva de la enorme diferencia de niveles de ingreso que impide que una parte sustancial de la población pueda expresar en el mercado, y en consecuencia obtener del mercado, el abastecimiento de sus necesidades fundamentales.

Es de observar que estas necesidades de inversiones sociales se agudizan durante el proceso mismo de desarrollo industrial. A medida que este proceso avanza crece también la población, agravándose muchas veces la situación absoluta del déficit de los servicios de vivienda, de salud, de educación, etc. Además, paralelamente al proceso de desarrollo, se realiza un proceso de urbanización, que agrava esos déficits particularmente en las ciudades. Más aún, a la par de la urbanización y de la industrialización, los mecanismos de presión

/política de

política de los grupos sociales emergentes obligan al Estado a aumentar este tipo de inversiones con bastante rapidez.

Supongamos que el Estado tienda a hacer crecer sus inversiones de infraestructura e industriales al ritmo de crecimiento del sector industrial; esto implica entonces que estos tipos de inversiones del Estado crecen más rápidamente que el producto bruto. Si suponemos además que con las inversiones sociales se desea eliminar o al menos reducir los deficits existentes, y atender las necesidades de una población en aumento, y de una población urbana que crece muy rapidamente, concluiremos que estas inversiones de carácter social tienden a crecer a un ritmo mayor que la población, y en consecuencia a un ritmo similar o incluso superior al del producto bruto.

Aceptadas las hipótesis anteriores, se puede concluir que en su conjunto las inversiones del Estado tienden a crecer con mayor rapidez que el producto social, cosa que por lo demás evidencian claramente las series estadísticas correspondientes.

Si las inversiones del Estado crecen más rapidamente que el producto bruto ¿qué tenderá a ocurrir con los gastos en transferencia y con los gastos corrientes?

Tales gastos son en gran medida inducidos por las inversiones antes mencionadas. Así por ejemplo, la instalación de hospitales trae consigo la necesidad de incurrir en gastos de funcionamiento, así como, en muchos casos, la necesidad de subsidiar a parte de la población para que pueda hacer uso de estos servicios. Y lo mismo ocurre con muchos otros servicios del estado. Por otra parte, en economías que se expanden con relativa lentitud y con escasa absorción de mano de obra, el estado cumple con frecuencia también el papel de empleador, ofreciendo ocupación por la vía de la presión política a los elementos humanos que no encuentran colocación en el mercado.

Se concluye pues, que todo el gasto público tiende a crecer con mucha rapidez, y concretamente a crecer con más rapidez que el producto. Sobre este hecho hay abundancia de estadísticas, de tal manera que puede ser constatado no sólo en lo que respecta a países latinoamericanos, sino prácticamente a todos los países del mundo. En efecto, se puede

/ver en

ver en todos ellos que la participación del sector público en el producto bruto ha ido aumentando sistemáticamente.

En el caso de los países latinoamericanos, se puede afirmar que este hecho revela que el Estado ha debido entrar a proveer las condiciones del desarrollo, en virtud de la inexistencia de un sector privado o externo dinámico, en virtud de las presiones sociales, y en virtud del desajuste mismo de la estructura productiva que antes señalábamos.

b) Los determinantes de las recaudaciones públicas.

Surge entonces la pregunta de si tiene el Estado condiciones para financiar este nivel creciente de su actividad, lo que lleva a examinar cuáles han sido las tendencias de los ingresos públicos. En otras palabras, ya que los gastos del sector público tienden a crecer más rápidamente que el producto bruto, se trata de examinar si los ingresos públicos también tienden a crecer más rápidamente que el producto, o si, al contrario, tienden a crecer menos rápidamente que estos. En esta última alternativa, habría una tendencia sistemática al deficit del sector público.

Como hemos visto anteriormente, los ingresos del sector público dependen de la base tributaria, de la estructura de los impuestos y de la administración tributaria.

¿Cuál ha sido tradicionalmente la base del sistema tributario en América Latina? Esta ha estado directamente vinculada al sector externo: los impuestos a la exportación, al ingreso de las empresas exportadoras y las tarifas aduaneras.

A veces, los mecanimos impositivos han sido más sutiles como en el caso del café brasileño, del trigo y la carne argentina durante ciertos períodos, y del cobre chileno en otros períodos. En el caso del café, el mecanismo ha sido la compra por parte del Estado a cierto precio interno, y la venta en el mercado internacional, obteniéndose el estado la diferencia, lo que es simplemente una forma de gravar al productor. Lo mismo ocurrió en Argentina, donde, durante ciertos períodos existía un poder comprador estatal que compraba a un precio en el mercado interno, vendiendo a otro en el mercado internacional. Muchas veces esta diferencia se hizo negativa, lo que equivalía entonces a subsidiar la producción agrícola.

En el caso chileno el mecanismo consistió en mantener congelado el tipo de cambio aplicable a los retornos de la industria del cobre al nivel del año 1932, cuando el dólar costaba $ 19.37. Durante un largo período, a medida que el peso se devaluaba, aumentaba el gravámen al sector exportador. Ese mecanismo desapareció en 1956, con lo que se llamó la Ley del Nuevo Trato, y fue reemplazado por un impuesto a la renta de las compañías cupríferas.

/Cualquiera fuese

Cualquiera fuese el mecanismo por el cual se gravaba el sector exportador, el hecho es que, por las razones ya expuestas, cuando se analizó la expansión de las exportaciones, se verificó en América Latina un crecimiento de la base tributaria del sector externo, sensiblemente más lento que el crecimiento del producto bruto. Ahora bien, ese crecimiento relativamente más lento de la base tributaria relacionada con el sector externo puede ser compensado durante cierto período por aumentos en las tasas. Si el sector exportador crece relativamente poco, se puede ir aumentando las tasas en la medida necesaria para hacer frente a las necesidades de financiamiento fiscal. Así por ejemplo, el mecanismo ya descrito de la tributación a la industria cuprífera era un mecanismo automático tal que, en la medida en que el sector externo decaía y en la medida en que había devaluación, el gravamen aumentaba proporcionalmente.

Sin embargo, un procedimiento semejante no puede ser llevado más allá de determinado límite, el límite en el cual el aumento de las tasas para compensar la reducción de la base comienza a afectar la propia base. Tal fue el caso del cobre chileno, ya que, con la aceleración del proceso inflacionario en los años 53, 54 y 55 se estaba gravando por un monto tal que la actividad exportadora resultaba cada vez menos rentable de modo que el sistema hubo de ser suprimido.

También por el lado de las importaciones hay una tendencia a la contracción relativa de la recaudación fiscal. Una de las fuentes importantes de recursos fiscales ha sido en América Latina la recaudación aduanera. Como el quantum de las importaciones ha debido limitarse a los niveles impuestos por el crecimientos de las exportaciones, la base de las recaudaciones aduaneras también ha crecido menos que el producto bruto.

Además de este factor, el crecimiento relativamente lento del monto global de las importaciones, la composición de las mismas también ha cambiado e influye en el sentido de reducir la recaudación. En efecto, a medida que se avanza en el proceso de industrialización, se limitan las importaciones de bienes suntuarios - que tienen las tarifas más elevadas - y se tiende a importar proporcionalmente más bienes de capital e insumos,

/productos cuyas

productos cuyas tasas son en general más bajas, y que en algunos casos incluso están exentos de cualquier tasa.

Se ve entonces que la base principal del sistema tributario tiende a crecer menos que el producto social, que a su vez tiende a crecer menos que los gastos del sector público.

c) Problemas y efectos del financiamiento del sector público.

Se podría preguntar, de la lectura del ítem anterior, por qué razón no puede el Estado lograr financiar sus gastos crecientes con impuestos que no estén relacionados con el sector externo.

La respuesta se incluye en este nuevo ítem porque el sistema tributario mismo es en buena medida resultante de la inestabilidad de dicho sector externo.

En efecto, las contínuas fluctuaciones externas inducidas en la base tributaria principal, han llevado a los gobiernos a tratar de corregir los déficits presupuestarios correspondientes con la creación de impuestos internos de fácil y rápida recaudación. En general, se ha usado el método de crear impuestos indirectos, o de aumentar las tasas de los impuestos indirectos que venían aportando una parte sustancial de los ingresos públicos. Un estudio realizado en Chile, por ejemplo, muestra la existencia de una elevada correlación entre los aumentos de la tributación indirecta y las crisis externas.

Se concibe entonces que a lo largo de un período de varias décadas de crisis periódicas la estructura del sistema tributario haya tomado características muy peculiares de rigidez y de inflexibilidad. Se ve así que el propio sistema tributario es en parte una consecuencia del propio desequilibrio del sector público, originado a su vez fundamentalmente en la crisis externa.

Es posible que otra buena parte de la explicación de por qué el sistema tributario ha evolucionado en el sentido indicado, o, lo que es lo mismo, de por qué no ha sufrido una transformación radical, se encuentre en el campo político, en la estructura de poder prevaleciente en los organismos encargados de dictar las leyes tributarias y de controlar la propia administración tributaria. Esto se refiere principalmente a los impuestos a la propiedad, a la herencia y a la renta, sin los cuales es

/difícil concebir

difícil concebir la creación de un sistema tributario elástico y flexible.

Lo anterior indica las razones de fondo por las que en América Latina ha existido una tendencia crónica al déficit fiscal, y cómo esa tendencia no ha podido ser contrarrestada en el ámbito de la política tributaria.

Como solución, se ha buscado entonces recurrir al ahorro interno, pero no se ha podido obtener resultado en lo que se refiere a la captación de ahorros privados.

La solución ha sido entonces la de la venta compulsoria de bonos a entidades públicas, principalmente a las instituciones de previsión social que lograron en muchos países acumular inicialmente grandes reservas. Agotadas estas reservas, y dadas las restricciones que la legislación imponía a la emisión pura y simple, se continuó el endeudamiento de tesorería con diversas instituciones estatales y bancarias, creándose así un mecanismo de emisión monetaria.

Ha habido pues una nítida presión inflacionaria originada en el desequilibrio del sector público, cuyas causas estructurales están esbozadas en el presente acápite, y que no puede atribuirse, como es frecuente hacerlo, a simple irresponsabilidad de las autoridades fiscales.

4. La rigidez del sector agrícola

Otro sector en el cual tiende a haber un estrangulamiento es el sector agícola; para examinarlo, como hicimos anteriormente con otros sectores, nos preguntaremos cuáles son los factores que condicionan el crecimiento de la demanda de productos agrícolas, y por otro lado, cuáles condicionan el crecimiento de la oferta, para ver así si se puede llegar a alguna conclusión en el sentido de si tiende a haber un desequilibrio sistemático en la confrontación de oferta y demanda.

a. La demanda de productos agrícolas

Se puede admitir que la demanda de productos agrícolas es función de la población y de su crecimiento, del crecimiento del ingreso per capita, de la demanda de insumos industriales y, finalmente, de la demanda externa.

También dependerá de la distribución del ingreso, sin embargo, se puede suponer que este factor que en principio es muy importante, no tiene mayor importancia en la América Latina, sobre todo si se admite que la distribución del ingreso no ha cambiado mayormente.

Veamos ahora si se puede sacar alguna conclusión sobre cuánto tenderá a crecer la demanda agrícola; trataremos de estimar la magnitud aproximada que tendrá el crecimiento de dicha demanda durante un proceso de desarrollo como los que se han dado en América Latina. Este examen es relevante, porque en algunos países se ha llegado a concluir, sobre la base de estimaciones generales, que la demanda ha crecido aproximadamente al mismo ritmo que la oferta, y que en consecuencia en esos casos no se presenta un problema de estrangulamiento agrícola. Como veremos, cuando se piensa en cuánto puede crecer la demanda agrícola considerando solamente magnitudes globales se llega a conclusiones erróneas, pues se subestima el crecimiento de la demanda de productos agrícolas.

Para este análisis preliminar, y a efectos didácticos, podemos entonces sintetizar en una función implícita las variables antes mencionadas:

$$DA = f\ (P,\ Y_{pc},\ \text{insumos inds.},\ X)$$

/En cuanto

En cuanto a la población (P), se sabe que está creciendo en nuestros países aproximadamente al 3%.

Aunque como en el caso de la población, el crecimiento del ingreso per capita (Y_{pc}) varía de país a país, para períodos muy largos, de 10 a 20 años, difícilmente se puede admitir que haya crecido a una tasa inferior a la del crecimiento poblacional. Pero tampoco ha tenido en la América Latina aumentos muy acelerados, de modo que se puede suponer razonablemente que el ingreso per capita ha estado creciendo a una tasa de aproximadamente un 2%.

Se requiere a continuación hacer una hipótesis respecto a la elasticidad ingreso de la demanda de productos agrícolas. Pese a las diferencias entre distintos países y regiones, dado el nivel de ingresos relativamente bajos que prevalece en general en América Latina, se puede admitir que un coeficiente de elasticidad de 0,7 sea una hipótesis razonable.

Admitidas, para argumentar, las cifras anteriores, se obtiene que el crecimiento de la demanda per capita de productos agrícolas será del orden de 0,02 x 0,7 = 1,4%. Considerando el crecimiento de la población, se obtiene finalmente un crecimiento de la demanda de productos agrícolas de aproximadamente 4,4% (101,4 x 103).

Sin embargo, esta última cifra indica el crecimiento de apenas una parte de la demanda agrícola, aquella que está vinculada al crecimiento de la población y del ingreso, las dos primeras variables que constan en nuestra función implícita.

En cuanto a la influencia de los insumos industriales, si el producto total ha de crecer a una tasa de alrededor del 5%, y si hay concomitantemente un proceso de industrialización, el producto industrial deberá estar creciendo a más del 5%, por hipótesis, al 7 o al 8%. Sin embargo, los insumos agrícolas absorbidos en la operación del sector industrial, lo son en actividades como la de producción de alimentos elaborados, textiles, etc.; es decir, dichos insumos se requieren en las actividades que son las menos dinámicas dentro del sector industrial. Es así que se puede suponer que para un crecimiento de la industria, globalmente considerada, del 7 u 8%, la demanda de insumos industriales de origen agrícola crezca a una tasa menor, del 5 al 6%. /Finalmente, en

Finalmente, en cuanto a las exportaciones, su crecimiento dependerá enteramente de los países. En algunos, estas exportaciones decididamente no crecen, en otros han mostrado a largo plazo, eliminando las graves fluctuaciones cíclicas, una leve tendencia al crecimiento. Sin embargo, es probable que en ningún caso hayan estado creciendo a una tasa superior al 2%.

De una manera general, se podría entonces concluir, que la tasa de crecimiento de la demanda agrícola es un promedio de las tres tasas antes señaladas. No será obviamente un promedio simple de estas tasas, dependerá de la magnitud relativa del valor de los bienes que abastecen el consumo interno, los insumos industriales internos y las exportaciones. Es muy probable sin embargo, que siendo de un 4,4% la tasa de crecimiento de la demanda agrícola para consumo interno, de un 5% la relativa a los insumos industriales, y de un 2% la relativa a exportaciones, el promedio se sitúe alrededor de la primera. En efecto, aun entre los grandes exportadores agrícolas las exportaciones difícilmente exceden al 15 o 20% de la producción agrícola total; si a esa cifra se le agrega un 10 o 15% de la producción destinada a la elaboración industrial, se concluye que del total de la producción agrícola, un 65 o 70% se destina a consumo interno. Es de esperar entonces que la tasa de crecimiento de la demanda agrícola para consumo tenga mayor ponderación que las demás, y que por lo tanto la tasa promedio se aproxime a ella.

De un razonamiento como el anterior surge de inmediato la pregunta de si realmente existe algún problema serio de abastecimiento agrícola, de si realmente se presenta el estrangulamiento que se menciona al comienzo del presente ítem. Porque en verdad, aún en los países donde la producción agrícola ha crecido poco, su tasa de crecimiento ha estado alrededor del 4% (como es el caso de Chile y Brasil), y frecuentemente ha crecido a tasas mayores, de un 5 o 5½%.

Se concluiría, pues, que la falta de respuesta de la producción a la demanda es tan sólo una apariencia, ya que la producción crece aproximadamente a la misma tasa que, se puede esperar, crece la demanda agrícola.

/La explicación

La explicación está en que un cálculo aproximado como el que se realizó anteriormente, hecho al nivel global, lleva a conclusiones erróneas a respecto del crecimiento de la demanda. Una vez más, tomar en cuenta ciertas características sectoriales y/o parciales de las economías subdesarrolladas, sirve para poner de manifiesto hechos que pasan desapercibidos cuando se elaboran datos al nivel global.

En este sentido, distinguir entre demanda urbana y rural de productos agrícolas sirve en el presente caso para relativizar el análisis anterior, poniendo en duda su validez, y para concluir que el crecimiento de la demanda agrícola es probablemente muy superior al 4,4%.

En efecto, de la función general (e implícita) anterior, podemos destacar una función que indique de qué factores depende la demanda agrícola urbana:

$$DA_u = f\ (\diagup\!\!\!\diagup\ Pu,\ \frac{Pu}{P_T},\ Ypc,\ ins.\ ind.)$$

A partir de esta nueva función implítica, podemos desarrollar un razonamiento similar al realizado anteriormente, para obtener por esa vía una magnitud aproximada, del crecimiento de la demanda urbana de productos agrícolas.

Se puede admitir que el ingreso per capita de los sectores urbanos crece más aceleradamente que el ingreso per capita del total de la economía. Si este último crece a una tasa del 2 o 3%, el de los sectores urbanos crecerá a una tasa del 4 o 5%, digamos del 5%, para argumentar.

Si se acepta que el ingreso crece más en los sectores urbanos que en los rurales, y además que es mayor en estos sectores, en términos absolutos, se debe aceptar concomitantemente que la elasticidad es menor que la referente a la demanda global de productos agrícolas (0,7), que consideramos en los cálculos anteriores.

Si bien que existen factores que pueden llevar a considerar que, a niveles bajos de desarrollo, y durante las etapas más agudas del proceso de urbanización, la elasticidad sea sensiblemente próxima a la unidad, admitamos que ella es de 0,5, cifra que es probablemente conservadora, desde el punto de vista de la argumentación que estamos siguiendo.

/Con los

Con los datos anteriores resulta pues un crecimiento de la demanda urbana (per capita) de productos agrícolas del orden del 2,5% (0,5 x 0,05).

Ahora bien, la población urbana crece más que la población global. En definitiva, la demanda urbana de productos agrícolas dependerá también de la relación entre población urbana y población total $(\frac{Pu}{P_t})$ y de las tasas de crecimiento respectivas. Pero en general la tasa de crecimiento de la población urbana es sensiblemente superior a la tasa global, situándose alrededor del 5%. Llegamos pues a un crecimiento de la demanda urbana del orden del 7,5% (105 x 102,5).

La variable independiente de la función anterior depende aún de los requerimientos de insumos industriales. Pero como ya vimos es probable que esta demanda no tenga una influencia apreciable en la determinación de la tasa promedio de crecimiento de la demanda urbana de bienes agrícolas, de tal manera que ésta se sitúa alrededor de los 7,5% a que llegaramos anteriormente.

¿Cuál es, entonces, en definitiva, un cálculo aproximado razonable de la tasa de crecimiento de la demanda global de productos agrícolas? Esta tasa global dependerá de la tasa de crecimiento de la demanda urbana, de la demanda rural, y de la demanda de exportaciones.

Hay argumentos que permiten suponer que la tasa de crecimiento de la demanda urbana sea decisiva en cuanto al valor de la tasa de crecimiento de la demanda global, de manera que esta última tendería a elevarse durante el proceso de transformación de la estructura productiva (industrialización), aproximándose al valor del 7,5%.

En primer lugar, está el hecho mismo del proceso de urbanización: a medida que se avanza en dicho proceso, la demanda urbana tiende a tener más ponderación que la demanda rural, a efectos del cálculo de la demanda globalmente considerada. En segundo lugar, está la consideración de que, a medida que la población se traslada del campo a la ciudad, dicha población, a la par que pasa a ser demandante urbana de productos agrícolas, deja de ser productor de esos mismos productos. En efecto, la población que se traslada a la ciudad previamente se autoabastecía,

/por lo

por lo menos en gran parte, en la agricultura. En este sentido, sobre todo cuando subsiste un gran margen de autoabastecimiento en el campo, un habitante urbano adicional es un consumidor neto adicional de productos alimenticios.

En resumen, todo el argumento relativo a la demanda de productos agrícolas se destina a hacer vislumbrar que esta demanda presenta una dinámica especial, dinámica que es coetánea al proceso de cambio de la estructura productiva y al proceso de urbanización. Parece ser que la tendencia es en el sentido de un aumento de la tasa de crecimiento de la demanda de productos agrícolas.

Cuando se parte de niveles de ingreso muy bajos, en países donde la población es sustancialmente rural, como Haití o Paraguay, es probable que la demanda agrícola tienda a crecer poco, y que este crecimiento esté vinculado fundamentalmente al crecimiento de la población.

Sin embargo, a medida que el ingreso crece, a medida que se avanza en el proceso de industrialización y de urbanización, no obstante la caída (probable) de la elasticidad-ingreso de la demanda, dicha demanda tiende a crecer más rápidamente que en las etapas anteriores, de menor grado de desarrollo. Parece ser también que a niveles aún más altos de ingreso, ya cuando los productos agrícolas se demandan con un grado relativamente elevado de elaboración industrial, la tasa de crecimiento de su demanda tiende nuevamente a decaer.

Hay pues una etapa crítica, donde la demanda de productos agrícolas crece probablemente a una tasa bastante elevada, que puede llegar a ser del orden del 7%, etapa donde el sector agrícola, dada la inelasticidad de oferta que examinaremos a continuación, se transforma en uno de los obstáculos estructurales a que se enfrentan los países latinoamericanos.

b. La oferta de productos agrícolas

Cuando se pregunta de qué elementos depende la oferta de productos agrícolas, la tendencia es en general a responder de que ésta depende de los precios. Muy comunmente se admite que la oferta agrícola no crece a un ritmo adecuado, en virtud de la ausencia de una política de precios que tienda a favorecer a los precios relativos del sector agrícola.

/Es por

Es por sí mismo evidente que esta no es una explicación satisfactoria para el corto plazo, pues a corto plazo la oferta agrícola global es altamente inelástica.

Pero como veremos a continuación, parece ser que el argumento tampoco tiene validez a largo plazo. En efecto, además de condicionantes económicas (precios y/o precios relativos) la oferta agrícola presenta condicionantes de tipo técnico; no se la puede aumentar salvo que se aumente la cantidad de tierra disponible, y/o los rendimientos por hectárea.

El aumento de la superficie cultivada, aún para los países que poseen una frontera en expansión, está condicionado a la realización de inversiones de gran magnitud. Incorporar nuevas tierras significa realizar obras de regadío, de drenaje de regiones alagadizas, de desmonte; significa abrir caminos para incorporar áreas no ligadas a los mercados, en definitiva, significa realizar inversiones de un monto tal que sin duda no están al alcance del empresario agrícola. Se ve pues que es muy difícil esperar que una política de precios favorable al productor agrícola, una política que aumente los ingresos del productor individual, sea capaz de conducir a un aumento de la oferta, vía aumento de la superficie en explotación.

El argumento es entonces, básicamente, en el sentido de que lo sustancial en las inversiones requeridas para aumentar la superficie cultivable no depende de una política de precios sino de las decisiones que en este sentido tome el Estado. Pero aún para las inversiones que tradicionalmente se han hecho en el ámbito de la empresa agrícola, como las actividades de desmonte, la extensión de acequias, etc., se encuentran obstáculos que dicen respecto principalmente en la rentabilidad relativa de otras inversiones. Es muy posible que la carencia o insuficiencia de las inversiones que se realizan en el ámbito de la empresa agrícola se deba a que la rentabilidad de esas inversiones sea inferior a la que se puede obtener en el sector industrial. Ello se debe probablemente a un desequilibrio en el mercado de capitales, proveniente de que el valor de la tierra se encuentra sobreestimado, en virtud de la naturaleza misma del mercado de tierras, que es un mercado de vendedores, y en virtud

/principalmente de

principalmente de que la tierra es el recurso tradicional contra la desvalorización monetaria, lo que tiende a inflar la demanda de tierras y su precio.

En otras palabras, la realización de inversiones que se adhieren a la tierra es una resultante de la racionalidad del empresario agrícola y del propietario rural en general, en lo que se refiere a sus decisiones de inversión; especialmente tratándose de un ausentista que, viviendo en los centros urbanos, conoce oportunidades de inversión alternativas, opta por las que le son más convenientes, ya sea en propiedades urbanas (construcción) o en la industria, donde la rentabilidad relativa es alta, en virtud justamente de las decisiones de política orientadas a dar al desarrollo industrial una gran prioridad.

A este respecto, es interesante notar que la racionalidad del propietario rural no se manifiesta solamente en lo que se refiere a las decisiones de inversión. Si bien, que, aparentemente, como veremos al tratar de los obstáculos al cambio tecnológico, el empresario agrícola es reacio a la innovación, se guía por los precios relativos y produce aquellos productos para los cuales los precios relativos son más favorables en determinados momentos. Este paréntesis permite subrayar que la argumentación que estamos desarrollando se refiere a la oferta global de la agricultura; la experiencia latinoamericana muestra que para rubros específicos la producción agrícola ha mostrado una alta sensibilidad a los cambios de precios.

También en lo que se refiere al aumento de los rendimientos por hectárea, existen obstáculos que impiden el crecimiento de la oferta agrícola a un ritmo adecuado, obstáculos que difícilmente pueden ser contrarrestados por una política de precios.

Como se sabe, los rendimientos por área cultivada pueden ser aumentados con el uso de fertilizantes, abonos, insecticidas, con la introducción de rotación en los cultivos, etc. Se trata pues de introducir innovaciones tecnológicas, cambios técnicos mediante los cuales se producen los mismos productos de manera distinta. ¿Qué posibilidades hay de que se introduzcan tales cambios como consecuencia de un aumento de los ingresos de los agricultores?

/En este

En este sentido se debe tener en cuenta, en primer lugar, que la aplicación de nuevas técnicas es imposible sin la previa investigación de la naturaleza de los suelos, experimentación con fertilizantes, producción de semillas apropiadas, etc. Es decir, que una condición previa del aumento de rendimientos exige la investigación agrícola, y ésta sólo tiene capacidad de realizarla el Estado.

Supuesto que esta investigación se haya hecho, y que se haya obtenido la información requerida, cabe volver a preguntarse en qué medida los empresarios responden o responderían a una política adecuada de precios con un cambio sustancial de su función de producción.

Para contestar a esa interrogante, es necesario tener en cuenta los obstáculos existentes en la introducción de nuevas técnicas, obstáculos que dicen respecto a la estructura de la propiedad, y al regimen de tenencia de la tierra.

En América Latina entre el 70 y el 90 por ciento de las propiedades agrícolas son constituídas por minifundios, por medio de los cuales se explota aproximadamente un 10 a 20 por ciento del área cultivada total. En estos minifundios es muy improbable que se puedan introducir modificaciones sustanciales, tanto en lo que respecta a inversiones como a cambios en la tecnología empleada. Esta improbabilidad deriva en buena medida de factores de tipo social, pero también de factores de tipo estrictamente técnico: en áreas muy pequeñas se hace imposible introducir la rotación, el uso de máquinas es antieconómico, se hace difícil el acceso al crédito, etc.

En el latifundio, que prevalece en la gran mayoría de las explotaciones restantes, cubriendo la mayor parte del área cultivada total, tampoco se han introducido, de hecho, grandes cambios en las formas tradicionales de producción. Es probable que ello derive en parte de que en general estas propiedades no son administradas por sus propios dueños, de tal forma que la administración se hace rutinaria, resistente a la innovación; también en parte del riesgo mismo involucrado en la actividad agraria, agravado por las grandes fluctuaciones de los precios externos (para ciertos productos y productores) y por la dependencia de los precios en relación a cambios de orientación en la política agraria;

/y, finalmente,

y, finalmente, por el carácter extensivo de la explotación, por la tendencia creada en la operación de unidades económicas con abundancia de tierras. Sobre este tópico, es curioso notar que las innovaciones tecnológicas de cierta importancia que realmente se han realizado, son en el sentido de la mecanización. Esto, a la par que involucra la realización de gastos menos riesgosos (o parcialmente recuperables) acentúa el carácter extensivo de la explotación; su objeto - o resultado - es aumentar el rendimiento por hombre, y sólo marginalmente aumenta el rendimiento por hectárea.

Además de los factores enumerados anteriormente que condicionan la oferta agrícola, existe otra razón por la cual el producto agrícola no responde a cambios en los precios. Se trata de que difícilmente el precio puede ser un factor de estímulo para el productor, cuando existen enormes márgenes que son absorbidos en la etapa de comercialización.

En general, los intermediarios se encuentran en una situación monopólica, tanto frente al productor como frente al consumidor; un pequeño grupo de intermediarios compra en una gran cantidad de fincas, y también unos pocos intermediarios venden al gran público consumidor o a una enorme cantidad de pequeños almacenes distribuidores.

Ahora bien, la existencia de un gran margen de comercialización depende de razones objetivas; de un lado, la existencia de una enorme cantidad de productores minúsculos, y del otro, la de una enorme cantidad de consumidores de bajísimo nivel de ingreso.

Del primero de estos hechos se derivan costos elevadísimos, pues se requiere recoger la producción en pequeñas cantidades. Del segundo, el surgimiento de una cadena de intermediarios próximos al consumidor; el pequeño poder adquisitivo de éste requiere que realice sus compras día a día, lo que a su vez exige un sistema de comercialización muy disperso en micro-unidades comerciales.

Se concluye pues, que hay grandes obstáculos al aumento de la producción agrícola, que no basta que los precios se eleven (y con ellos los ingresos de los agricultores) para que aumente la producción agrícola.

/Estos obstáculos

Estos obstáculos son ciertamente la causa de que la producción agrícola haya crecido relativamente poco. Se constata de hecho que dicha producción ha crecido en América Latina a una tasa ligeramente superior al crecimiento poblacional, sobre todo en lo que se refiere a la producción de alimentos, mientras que la demanda potencial tiende a crecer a una tasa sensiblemente superior.

De esta confrontación surge de inmediato la pregunta de cuál es el significado de este estrangulamiento, de que los aumentos de la producción agrícola tiendan a quedar rezagados en relación a los aumentos de la demanda agrícola.

c. La significación del problema agrario para el desarrollo económico equilibrado

Parece ser que el fenómeno que acabamos de describir es una de las condicionantes de la estrechez del mercado, lo que por su parte afecta de manera particularmente aguda las posibilidades de desarrollo industrial.

La rigidez de la oferta agrícola hace que, al crecer el ingreso de la comunidad en general, y en consecuencia la demanda de productos agrícolas, crezcan también los precios de dichos productos. Ello a su vez significa, para los grupos de ingresos medios y bajos, que son el grueso de los demandantes de productos industriales, una reducción del nivel de ingreso real. Especialmente para los grupos de bajos ingresos, al subir los precios de los productos agrícolas, es necesario ir gastando en alimentos una proporción creciente del ingreso nominal. En otras palabras, para los grupos de rentas bajas el precio de los alimentos determina su nivel de ingreso real, de manera que si el precio de estos sube, habrán de dejar de consumir, o no empezarán a consumir productos industriales. Este mecanismo no operaría si el aumento de precios de los productos agrícolas, al reducir el ingreso real de los grupos urbanos de bajos ingresos, aumentara el ingreso real de los grupos rurales de bajos ingresos; en tal hipótesis ocurriría una traslación del mercado industrial de la ciudad al campo. Sin embargo, no es esto lo que ocurre en la realidad; los salarios agrícolas tienden a estar fijados al nivel de subsistencia, en virtud del excedente de población agrícola que presiona sobre la oferta de mano de obra. La traslación de ingresos, en virtud de las características de la estructura agraria ya examinada,

/tiende a

tiende a favorecer en parte a los intermediarios y en parte a los propietarios, anulándose esta posibilidad de ampliación del mercado.

Pero además, la rigidez apuntada en el sector agrícola tiene otras consecuencias.

Por una parte, origina una presión sobre la balanza de pagos. En países que son exportadores netos de estos productos agrícolas, al crecer el consumo interno en circunstancias que la producción no crece a un ritmo similar, se reduce el excedente exportable, agravándose el estrangulamiento externo de que habláramos anteriormente. En países importadores, el desajuste entre los ritmos de crecimiento de la demanda y de la oferta de productos agrícolas se traducirá en una importación creciente de estos productos. Se agrava pues el problema de la balanza de pagos, problema ya de por sí sumamente agudo, porque significa que se debe reducir ese margen de importaciones casi incomprimible a que se ha llegado después de un proceso de sustitución de importaciones, debiéndose dejar de importar bienes de capital, insumos fundamentales, etc., para importar alimentos.

En ambos casos, estos efectos en la balanza de pagos resultan en las tensiones inflacionarias que ya examináramos al referirnos al sector externo y al sector público.

Estas tensiones son agravadas, en la medida en que existe una organización sindical eficiente, por los efectos sobre los precios agrícolas y el ingreso real de los sectores de bajas rentas. La reacción frente al alza de precios agrícolas conduce al alza de salarios, que de inmediato se refleja sobre los costos industriales. Estas alzas se trasladan pues a los precios de los productos industriales, aumentos que, combinados con las devaluaciones que se producen en el sector externo, y con el financiamiento deficitario del sector público, impulsan la espiral inflacionaria.

Es de observar que en las circunstancias descritas el estancamiento relativo de la oferta agrícola reduce también la posibilidad de corregir la situación mediante una política de redistribución de ingresos.

/Una política

Una política fiscal altamente progresiva, que tratase de captar una porción sustancial de los ingresos de los grupos de altas rentas, para distribuirlos en forma de subsidios o asignaciones familiares, etc., lograría tan sólo exagerar la demanda de productos agrícolas; esta demanda aumentada, dada la rigidez de oferta, se traduciría en un aumento de los precios, y por esta vía en una captación por parte de los propietarios e intermediarios, del aumento de ingresos de las clases de bajas rentas. Es decir, una política de ese tipo carece de sentido, a menos que sea acompañada de una política de dinamización del sector agrícola.

5. El desequilibrio de los recursos humanos

En verdad, este tema ha sido abordado en diversos tópicos del análisis anterior, en especial en el referente a la reacción del empresario privado. Pero esa visión ha sido parcial y referida a un problema específico, el de la carencia de empresarios capaces de llevar a cabo eficientemente la gestión económica de la unidades productivas.

Sin embargo, este tema está vinculado a los fines mismos normalmente aceptados para todo el proceso de desarrollo, de tal forma que conviene examinarlo por separado.

En lo que sigue, analizaremos las rigideces que aparecen ante un rápido incremento de la demanda de personal especializado, las deficiencias e inadaptaciones del sistema educacional, y los problemas que surgen ante una oferta de mano de obra no especializada que crece aceleradamente.

a) La demanda y las necesidades de personal adiestrado

El rápido cambio de la estructura productiva, conducente a adaptarla a la demanda diversificada que se creó durante el proceso de crecimiento hacia afuera, trae aparejada la necesidad de contar con técnicos y en general con mano de obra especializada. En este sentido, y a medida que los diversos sectores productivos (especialmente el sector industrial) se expanden, surgen agudas necesidades de recursos humanos. No se trata aquí de las necesidades de empresarios, que fueron examinadas anteriormente. En verdad, es muy posible que la característica principal en el factor empresarial no sea el "know how", el conocimiento de técnicas de producción específicas, sino más bien la disposición de iniciar una actividad económica allí donde se encuentren oportunidades de lucro.

De lo que se trata en este tópico es de la carencia de técnicos y obreros especializados, de trabajo calificado, factor de producción especial e imprescindible en un proceso de desarrollo que incorpora rápidamente nuevas actividades de un nivel tecnológico cada vez más avanzado, cualquiera que sea la organización de la producción y el régimen político con que se decida llevarlo a efecto.

La razón por la cual este factor de producción no se encuentra presente, es de carácter sociológico e histórico. El proceso de crecimiento hacia afuera se da en el seno de una sociedad tradicional,

/apegada a

apegada a un cuadro de valores de tipo "universalista", Es decir, se da en una sociedad que desprecia a las profesiones y particularmente a la formación educacional de tipo técnico requerida en los países industrializados.

En realidad, esta carencia de mano de obra especializada es un síntoma de un fenómeno más grave, el de la inadaptación del sistema educativo, que pasamos a examinar a continuación.

b) Las deficiencias del sistema educacional y el limitado acceso a la educación

A este respecto, es de observar que todo el sistema educativo es calcado en tradiciones extranjeras, diseñado para condiciones distintas de las que prevalecen en América Latina, y en general en el mundo subdesarrollado.

En efecto, los planes educacionales de los países industrializados son diseñados en países donde la expectativa de vida es mucho más alta, donde la base de la pirámide poblacional es mucho más estrecha, donde la participación relativa de la población rural es mucho menor, y donde el ingreso per capita es mucho más elevado.

En tales condiciones, las consecuencias perniciosas de la simple trasposición de sistemas educativos extranjeros son bastante obvias.

En efecto, la relación misma del período que dura la enseñanza es excesiva, si se tiene en cuenta la reducida expectativa de vida que prevalece en los países subdesarrollados; además, esta excesiva duración encarece los costos del sistema educativo, costos ya de por sí enormemente altos si se considera que en estos países la población en edad escolar es relativamente mucho mayor que en los países industrializados, que una parte sustancial de ella vive en el campo y que una gran proporción de niños deserta o abandona la escuela a los pocos años de incorporarse al sistema educativo.

A estos elementos hay que agregar el hecho de que el Estado, en países donde el grado de desarrollo relativo es menor, cuenta proporcionalmente con menos recursos para emplear en la educación. El resultado es que en América Latina se constata un bajo índice de escolaridad: sólo alrededor del 60 por ciento de la población en edad escolar obtiene

/matrícula. Ello

matrícula. Ello conlleva un elevado índice de analfabetismo; pero este índice aumenta todavía considerablemente si se le corrige, incluyendo el analfabetismo por desuso.

En efecto, la inadaptación de los programas así como los bajos ingresos que prevalecen principalmente en las zonas rurales, donde el niño desde temprano participa en la actividad económica, traen como consecuencia que se verifique una gran deserción escolar, de tal manera que se emplean recursos durante dos o tres años en individuos que con el tiempo se transforman en analfabetos.

Las consecuencias económicas principales de esta situación son la limitación de la oferta de mano de obra especializada y la perpetuación de la mala distribución del ingreso. Ambos factores actúan en perjuicio de las posibilidades de lograr un proceso de desarrollo acelerado.

Sin embargo, si bien se trata de un problema grave, particularmente en lo que se refiere a las finalidades propias de la educación, pareciera que en cuanto a la demanda de mano de obra calificada el problema no es muy agudo. En efecto, la experiencia de diversos países latinoamericanos, como es el caso de la instalación de la industria siderúrgica y de la industria pesada en varios países latinoamericanos, muestra que la mano de obra calificada puede ser formada con relativa rapidez, y que los técnicos extranjeros que se requieren en el proceso de industrialización son pocos y pueden ser prontamente sustituídos o se nacionalizan y permanecen en el país. No obstante, esta observación que es probablemente correcta para el caso del sector industrial, talvez no pueda aplicarse a las restantes actividades como la agricultura, los servicios estatales, etc., en que las necesidades de personal calificado son masivas.

En todo caso, existe además un problema tanto o más agudo del lado de la oferta. La aceleración del crecimiento de la población, de por sí ya muy elevado en América Latina, crea un serio problema de insuficiencia de empleo, que puede ser considerado exógeno en cualquier modelo de planificación. Este problema que examinaremos a continuación es agravado por varias circunstancias: el proceso de urbanización acelerada, el estancamiento económico, la escasa absorción de mano de obra en las nuevas actividades productivas, etc.

/c) La insuficiencia

c) La insuficiencia de oportunidades de ocupación

El proceso de crecimiento se caracteriza por una elevación de la renta per cápita que va acompañada normalmente por una transformación en la estructura de la demanda. El crecimiento y transformación de la estructura de la demanda inducen un ajuste del lado de la producción de tal manera que determinados sectores productivos crecen en una proporción más rápida que otros. La preocupación central en torno al problema del desarrollo económico ha girado siempre en el fondo en torno al problema de cómo conseguir tales aumentos de producción en los diferentes sectores de actividad. Evidentemente el problema reside por una parte en ampliar los recursos productivos destinados a cada una de esas actividades y en elevar su productividad en la medida de lo posible. En virtud de mirar el problema desde este punto de vista se tropieza de inmediato con el hecho de que por lo menos uno de los varios recursos productivos - el capital - constituye por lo general el factor limitante, o sea el recurso relativamente escaso. Siendo esto así, la atención deriva en seguida hacia las formas de aumentar la tasa de acumulación de capital, de distribuir ese capital adecuadamente entre los diversos sectores que requieren expandirse a ritmos diferentes y lograr en cada una de esas aplicaciones una productividad máxima del recurso escaso.

Esta manera de enfocar el problema soslaya o por lo menos tiende a hacer olvidar, los problemas relativos a la utilización de los recursos productivos complementarios, particularmente el recurso trabajo. En efecto, si se acepta que el capital es el recurso relativamente escaso en una economía en desarrollo, se está implicando necesariamente que la mano de obra constituye un factor redundante. Desde el punto de vista del incremento de la capacidad productiva esto no parecería tener mayor significación, presentándose como un hecho en cierta forma inevitable. El problema, sin embargo, es mucho más grave de lo que parece cuando enfocado en estos términos. En los últimos años se ha venido apreciando cada vez con más claridad que aún las economías latinoamericas de mayor ritmo de crecimiento no han sido generalmente capaces de ofrecer oportunidad de empleo adecuada al crecimiento vegetativo de la población ni han sido capaces de suministrar oportunidades de empleo urbanas capaces de absorber

/el éxodo

el éxodo de población de las actividades primarias no urbanas. Se observan indicios suficientemente claros de que ni siquiera el sector más dinámico del desarrollo - el industrial - logra absorber mano de obra a un ritmo similar al del crecimiento de la población activa.

Es muy posible que en las primeras tres o cuatro décadas del presente siglo el desarrollo del sector manufacturero en América Latina haya desempeñado el papel de absorbedor dinámico de mano de obra. Las razones principales serían las siguientes: a) los equipos industriales utilizados en los países desarrollados hasta la década de 1930 eran de naturaleza mucho más intensivos en el uso de mano de obra de lo que son ahora, puesto que el problema de la escasez de mano de obra no se agudizó en esos países sino hasta la década de 1940 como consecuencia de la guerra primero y de la política de empleo pleno después; b) la industrialización de América Latina se inició cumpliendo primero una etapa de gran expansión de la industria liviana, hasta se podría decir de naturaleza artesanal, todas ellas relativamente intensivas en el uso de mano de obra. Esta situación parece haberse modificado dramáticamente en la postguerra: el sector manufacturero, aún creciendo a ritmos superiores a 6 ó 7% acumulativo anual, no logra incorporar mano de obra al ritmo de alrededor de 3% anual que caracteriza al crecimiento de la población activa (la población activa urbana crece a un ritmo mucho mayor aún). Las razones que se podrían señalar para explicar esta situación serían las siguientes: 1) la tecnología en los países desarrollados ha cambiado, de tal manera que los nuevos bienes de capital procuran en general el máximo ahorro de mano de obra, siendo este el caso incluso en los propios equipos de la industria liviana; ii) la industria liviana, que representa una elevada proporción de la ocupación industrial, está estancada o crece muy lentamente en virtud de la escasa ampliación de los ingresos de los grupos de población de rentas más bajas. Este estancamiento es particularmente marcado una vez que se agota el impulso dinámico de la sustitución de importaciones en las industrias ligeras; iii) el proceso de industrialización consiste en una diversificación en que se avanza hacia etapas más complejas entrando en la producción de productos intermedios y de capital y creando la industria mecánica, actividades que se

/caracterizan por

caracterizan por ser de alta densidad de capital. Por otra parte, aunque estas ramas industriales crecen con mucha intensidad, representan sin embargo una proporción muy pequeña de la ocupación industrial, mientras que la industria estacionaria representa una proporción muy elevada. En esta forma, el modernizarse la industria estacionaria y artesanal - cosa que ha estado ocurriendo en los últimos años en muchos países - se está reduciendo el empleo industrial en términos absolutos, sin una compensación adecuada en términos de mayor demanda de trabajo por parte de las industrias dinámicas; iv) el desplazamiento de mano de obra en las actividades económicas tradicionales, particularmente en las de tipo artesanal, se produce en todos los sectores de la actividad económica, en especial en la agricultura e incluso en los propios servicios (mecanización agrícola, racionalización y mecanización de labores administrativas y contables, racionalización y mecanización de servicios comerciales, como por ejemplo super mercados, máquinas de uso doméstico, etc.).

Se ha procurado contornar este problema mediante la utilización de tecnologías que usen relativamente más mano de obra en lugar de las tecnologías altamente intensivas de capital que son las que en la práctica se encuentran disponibles para los países poco desarrollados. Sin embargo, ello no es fácil porque tal proceso exigiría un esfuerzo de investigación tecnológica propia que debería realizarse en los países poco desarrollados. Este esfuerzo de investigación debería ser realizado en forma intensiva no sólo en función del problema de empleo que se está creando sino también porque el proceso de modernización tecnológica que está teniendo lugar en América Latina da lugar a un desperdicio de recursos humanos.

La solución del problema de crear suficientes oportunidades de empleo - de carácter gravísimo y acumulativo porque se está produciendo una tremenda presión demográfica urbana - sólo podría encontrarse en una aceleración del ritmo de desarrollo y siempre que se efectúe una sustancial redistribución de ingresos hacia los grupos de rentas bajas, es decir, que se amplíe y dinamice la demanda de estos grupos. En la medida en que tales objetivos se lograran sería posible: i) reducir el éxodo de población rural, ya que la redistribución de ingresos exigiría un

/aumento sustancial

aumento sustancial en la producción agropecuaria; esto sería particularmente cierto si se acompañara de una reforma agraria que diera mayores incentivos al trabajador rural para permanecer en el campo y si la modernización tecnológica de la agricultura estuviera orientada más hacia el aumento de los rendimientos del suelo que al aumento de la productividad de la mano de obra mediante la mecanización de las faenas agrícolas; ii) transformar en dinámicas las industrias livianas actualmente estacionarias; éstas son las industrias que emplean la mayor parte de la mano de obra industrial y su función de producción es relativamente menos intensiva en la utilización de capital; iii) utilizar la capacidad ociosa que existe actualmente en esas industrias y en las de bienes de capital complementarios.

V. EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA Y SUS PRINCIPALES PROBLEMAS

A. Breve síntesis de desarrollo latinoamericano

Parece conveniente finalizar estas notas preliminares con una breve síntesis sobre el proceso de desarrollo latinoamericano y su interpretación, que sirva de recuento de las secciones anteriores y de base para el planteamiento de los principales problemas actuales y orientaciones futuras.

1. Características fundamentales de las economías latinoamericanas

Lo primero que cabe preguntarse a este respecto es si tiene sentido hablar del "desarrollo latinoamericano", si tiene sentido analizar a Latino América como un conjunto.

Es nuestra opinión que un intento de interpretación en esta dirección no sólo tiene sentido, sino que es una vía adecuada para llegar a conclusiones relevantes sobre cada país en particular.

En efecto, la unidad del proceso latinoamericano encuentra raíces coincidentes en un trasfondo histórico común, y en los problemas socio-económicos que en su trayectoria se van superponiendo a ese trasfondo histórico. Esos problemas también son comunes, puesto que están vinculados al hecho de que estos países constituyen una periferia económica, verdaderos apéndices de unas pocas economías centrales.

/En cuanto

En cuanto al fondo histórico común, es sabido que la organización económica, jurídica y política al tiempo de la colonia fue muy semejante en todas las regiones de Latinoamérica. En especial la organización jurídica fue notablemente uniforme, llevando, a través de las instituciones relativas al derecho de propiedad y sucesorio, a la concentración de la tierra y a la organización de las explotaciones agrícolas en unidades marcadamente cerradas.

La economía haciendal (de las estancias, fazendas, etc.) marca el razgo central de la organización de la "sociedad tradicional" de toda el área.

El despertar de estas economías y sociedades también tiene un razgo común, y es la motivación de los cambios introducidos desde el exterior. En todos los casos, el impacto de la revolución industrial europea llevó a la creación en las economías latinoamericanas de un sector altamente productivo, el sector exportador, cuyo dinamismo estuvo estrechamente vinculado al rápido crecimiento de las economías europeas y norteamericana, durante la segunda mitad del Siglo XIX, y hasta la gran crisis mundial.

La ruptura del modelo de crecimiento hacia afuera también tiene características comunes en todos los países, dado que la causa principal de este rompimiento, la gran depresión de 1930, influyó poderosamente en todos ellos. La analogía de los fenómenos políticos de esta época, a saber, la crisis constitucional y la sustitución irregular y frecuente de los gobiernos, es un indicio particularmente agudo de la fuerte incidencia de las causas económicas que operaron en aquel entonces.

Estos dos elementos, la similitud de la organización de la sociedad tradicional, y la estructuración de sistemas productivos apendiculares y vinculados a las economías avanzadas, son a grandes razgos los que permiten definir una serie de características comunes en las economías latinoamericanas, a saber: i) la gran concentración de la propiedad; ii) la dependencia externa y la inestabilidad; iii) la estructura e infraestructura productivas vinculadas casi enteramente a los requerimientos del comercio exterior; iv) la mala distribución del ingreso; v) los sistemas educacionales relacionados con la sociedad tradicional; vi) las condiciones sociales y políticas resultantes.

/No obstante

No obstante que es innegable la existencia de un cuadro de semejanzas fundamentales de esta naturaleza, se observan sin embargo también notorias diferencias entre los países, diferencias que se relacionan principalmente con la diversificación alcanzada en la estructura productiva, con el grado de desarrollo relativo que se constata en los diversos países.

Es bien posible, en efecto, que estas diferencias tengan su origen principalmente en la etapa o grado de desarrollo de cada país, aparte naturalmente de aquellas que deriven de sus características especiales en cuanto a clima, homogeneidad étnica, relieve, recursos naturales, tamaño, etc.

Es decir, a medida que se entró en el proceso de sustitución de importaciones y de industrialización, fueron surgiendo problemas que tienen en su raíz la contradicción básica existente entre una demanda diversificada y una estructura productiva inadaptada a los fines para los que se requiere. A lo largo de proceso de reajuste estructural van surgiendo así un conjunto de problemas típicos de los países latinoamericanos, cuya gravedad e importancia relativa va cambiando de acuerdo al propio nivel y ritmo del proceso de desarrollo.

Este enfoque no niega, evidentemente, la necesidad de penetrar en el análisis de cada caso particular, sobre todo en lo que se refiere a las necesidades de investigación de un plan de desarrollo. Es notorio, como ya se ha señalado, que existen diferencias en cuanto a tamaño del mercado, en cuanto al grado de integración económica y cultural de los distintos países, etc.

Sin embargo, es bien probable que el enfoque de conjunto pueda llegar a constituir un adecuado marco de referencia, útil para situarse en el análisis de cada caso particular. Además, es probable que las similitudes y diferencias sirvan para ubicar las grandes causas que, es de suponer, son las que operan con más generalidad.

2. El funcionamiento del modelo tradicional.

Sobre el telón de fondo de un conjunto de características fundamentales, examinaremos mediante qué mecanismo se desarrollaron las economías latinoamericanas durante la etapa de crecimiento hacia afuera.

/Lo esencial

Lo esencial de este mecanismo es el crecimiento de la demanda externa, y el impacto que este crecimiento tuvo sobre el ingreso de los países cuya demanda se veía incrementada.

Durante la segunda mitad del Siglo XIX y hasta el año 1930, los requerimientos de productos alimenticios y materias primas de las economías europeas y norteamericanas en rápida expansión provocaron la creación de sectores productivos capaces de producir y exportar aquellos bienes, sectores que se ubicaron allí donde había ventajas económicas.

La instalación de un sector dinámico en el seno de las economías tradicionales provocó una intensificación del proceso de crecimiento. Esto se reflejó en la aceleración del crecimiento del ingreso. El primer impacto fue sin duda sobre los ingresos de los factores productivos que vendían sus servicios directamente al sector exportador, impacto que se extendió prontamente a las explotaciones que suministraban insumos a este sector.

A medida que el Estado es llamado a aumentar el volumen y diversidad de sus servicios, parte de los nuevos flujos de ingreso son captados por él, a través de la tributación a las exportaciones e importaciones. Por medio de la inversión destinada a ampliar la infra-estructura relacionada al sector externo y a atender servicios urbanos, y especialmente por medio de sus gastos corrientes, el Estado extiende los beneficios del crecimiento a grupos crecientes - aunque todavía muy restringidos - de la población.

Sin embargo, la propagación de estos beneficios hacia el resto del país y su población no estuvo en lo fundamental vinculada a las actividades y decisiones del sector público, sino que dependió más bien, en primer lugar, de la intensidad misma del crecimiento del sector externo, y en segundo lugar, de la naturaleza del sector exportador. Así, cuando este pertenecía al capital extranjero, una parte considerable del ingreso generado retornaba a los propietarios en el exterior. Por otra parte, en el caso de las explotaciones mineras la concentración del ingreso tendía a ser muy grande, mayor que en el caso de las explotaciones agrícolas donde se requiere proporcionalmente más participación de factores productivos nacionales.

/Pero aun

Pero aun cuando el sector exportador estuvo vinculado al agro, la concentración de la propiedad de la tierra contribuyó a que el ingreso también se concentrara fuertemente.

Por otra parte, la abundancia de mano de obra tendió a mantener a niveles muy bajos a los salarios. Todo esto, a su vez, contribuyó a limitar el tamaño de los mercados internos, lo que, aliado a la inestabilidad y el carácter cíclico del proceso de crecimiento, contribuyó poderosamente para desestimular la inversión privada y la acumulación.

Es así que en el proceso de crecimiento hacia afuera no se da una modificación sustancial de la estructura productiva excepto en el sector exportador. Junto a un sector exportador moderno se encuentra comunmente un sector manufacturero fundamentalmente artesanal y un sector agrícola atrasado.

Esta estructura productiva no diversificada contrasta con una demanda que se ha alterado sustancialmente y que se satisface con importaciones.

3. La ruptura del modelo tradicional y su significación.

En seguida examinaremos en virtud de qué circunstancias y bajo qué condiciones se rompe el modelo tradicional de crecimiento. Vinculamos este hecho en especial a la gran crisis, a la Segunda Guerra Mundial y al acceso de nuevos grupos al mecánismo político. Pero también examinamos qué condiciones estuvieron presentes en los países en que las presiones en el sentido del cambio de la estructura productiva fueron operantes, a saber: i) la gran magnitud de la caída de las exportaciones; ii) la gran importancia del sector externo; iii) el relativamente alto nivel de vida alcanzado antes de la crisis; iv) el pequeño porcentaje de población dependiente del sector agrícola; v) la gran dependencia del financiamiento fiscal del sector externo.

En efecto, en algunos países, ante la gran contracción cíclica, se adoptó la solución de reducir el ingreso en la medida requerida para compensar la caída de las exportaciones; y aunque en ellos, durante la post-guerra, se inició un proceso consciente de industrialización, es en aquellos países donde se encontraban presentes las condiciones antes enumeradas donde tiene lugar un rápido proceso de sustitución de

/importaciones. Países

importaciones. Países como Argentina, Brasil, México, etc., ante la violenta contracción económica, se ven obligados a ajustar la estructura productiva de manera de adaptarla a los requerimientos de la demanda.

Para este grupo de naciones este esfuerzo de industrialización es a un tiempo un proceso de sustitución de importaciones y un cambio en la composición de las mismas. En efecto, la industrialización se hace en virtud de la necesidad de comprimir las importaciones, pero a medida que ello se logra surge la necesidad de importar bienes de distinta naturaleza, particularmente insumos intermedios y maquinarias. Así, la industrialización crea exigencias de importación, lo que nuevamente crea necesidad de sustituir importaciones, en un proceso dinámico circular.

Se ve entonces que la industrialización crea presiones sobre la balanza de pagos. Además, la instalación de nuevas industrias requiere adecuar la infraestructura productiva, los servicios suministrados por el sector público, etc.

Una vez que el proceso de industrialización está en marcha, todas estas presiones se ejercen simultáneamente. Es decir que la industrialización no se da como un proceso gradual, sino que, como producto que es de una ruptura violenta, se realiza bajo el influjo de presiones y requerimientos igualmente urgentes, que provocan agudas presiones.

4. Los obstáculos estructurales al desarrollo económico

Particularmente grave es el desequilibrio que surge en el sector externo. La tendencia estacionaria de las exportaciones y el carácter altamente dinámico de las importaciones parece mostrar que, si se ha de lograr una tasa adecuada de crecimiento del producto social, se requerirá necesariamente sustituir importaciones. No obstante, la sustitución de importaciones, que se traduce en la creación de nuevas industrias, trae consigo la necesidad de importar otros tipos de bienes, renovándose la presión sobre la balanza de pagos.

Parece ser que por esta vía se llega luego a la necesidad de sustituir importaciones en líneas de producción para las cuales el mercado es insuficiente, lo que implica operar con costos crecientes en el uso del capital o limitar el ritmo de crecimiento. Parece ser

/también que

también que en un proceso rápido de industrialización los requerimientos de importaciones son de tal orden que rápidamente se agota la capacidad de endeudamiento externo.

El párrafo anterior pone de manifiesto el desajuste que existe entre las tecnologías creadas en mercados amplios y estandarizados y las condiciones económicas que prevalecen en los países subdesarrollados.

Tal desajuste se ve agravado por la carencia de empresarios privados o en general de organizadores de la producción, lo que depende fundamentalmente de los factores de tipo social a que antes hicimos referencia.

También surgen nuevos problemas en lo referente al sector público. En efecto, las mismas contracciones periódicas ocurridas durante el proceso de crecimiento hacia afuera, así como la presión política ejercida sobre el aparato del Estado, han hecho que éste se vea en la necesidad de aumentar sus gastos, para mantener en operación toda la capacidad generadora de servicios públicos que el proceso de desarrollo y de redistribución del ingreso va exigiendo.

Esa actividad estatal es de tal magnitud y tiene tal dinamismo que el gasto público tiende a crecer sistemáticamente más que el producto nacional. En otras palabras, la participación del sector público en el producto nacional tiende a aumentar permanentemente. Hecha esa constatación, nos preguntamos, ¿qué ocurre con el financiamiento del sector público?

Normalmente se muestra insuficiente con respecto a los gastos, por razones que también tienen sus raíces en la propia estructura económica que se creó sobre la base del modelo de crecimiento hacia afuera. Dijimos que la base tributaria principal de donde se recaudaban los ingresos del sector público, estaba relacionada con el comercio exterior.

Esa base tributaria crece menos que el producto bruto, mientras que el gasto público crece más que el producto bruto, es decir, la base tributaria fundamental se va contrayendo en relación a los gastos del sector público. Inicialmente ese fenómeno fue contrarrestado por un aumento en las tasas del gravámen al sector externo, pero una vez que estas posibilidades se agotaron, en la medida que no se quizo perjudicar

/la capacidad

la capacidad competitiva del sector exportador, en ese momento realmente la base tributaria del sector externo comienza a disminuir proporcionalmente; además, esta situación es agravada por el hecho de que al cambiar la estructura de las importaciones van desapareciendo de la pauta de importaciones aquel tipo de bienes que tradicionalmente tienen las tarifas más altas, y se van substituyendo por aquel tipo de bienes que o tienen tarifas muy bajas o incluso están exentos como medida de estímulo para el desarrollo industrial. Vemos en seguida que esa paulatina y sistemática contracción relativa de la fuente tributaria del sector externo no es reemplazada adecuadamente por la creación de un sistema tributario interno elástico o flexible.

Las características esenciales de un sistema elástico y flexible son una participación sustancial en las recaudaciones tributarias de los impuestos directos, el impuesto a la renta particularmente, y los impuestos a la propiedad y a las herencias. En las circunstancias políticas de Latinoamérica el sistema tributario interno no fue creado persiguiendo el propósito de desarrollo o de redistribución, sino que se fue improvisando como resultado de un conjunto de medidas de corto plazo, derivadas de las sucesivas crisis fiscales, derivadas a su vez de la inestabilidad externa; en esas circunstancias de crisis de corto plazo, en que hay que captar rápidamente ingresos públicos, el tipo de impuesto que se hace más eficaz es el impuesto indirecto. Al hacer uso sucesivamente de este expediente se va deformando la estructura tributaria a tal punto que no existe propiamente un sistema tributario, y lo que existe, ciertamente no es ni flexible, ni progresivo, ni elástico.

En consecuencia, el sector público tiende sistemáticamente al déficit y esa tendencia sistemática al déficit genera una expansión monetaria, que contribuye a la continuación del proceso inflacionario.

Vimos finalmente como otro de los sectores en donde se crea una crisis determinante para la posibilidad de crecimiento dentro de este proceso de transformación estructural es en el sector agrícola.

/Analizando las

Analizando las características de la demanda de los sectores urbanos vimos que las necesidades de productos agrícolas tienden a crecer con una velocidad mayor de la que aparentemente se espera de una demanda que tiene en general bajos coeficientes de elasticidad e incluso coeficientes de elasticidad-ingreso decrecientes. Y contrastamos esa demanda, que tiende a crecer con relativa velocidad, con una gran inelasticidad en la producción agropecuaria. Por el lado del incremento del área cultivada son necesarias grandes inversiones que un simple cambio de precios relativos no logra estimular de parte del inversionista privado; los aumentos de rendimiento que son necesarios para aumentar la producción a costos reales constantes o decrecientes no se producen tampoco por el simple estímulo de los precios, en virtud fundamentalmente del tipo de tenencia de la tierra prevaleciente.

En los minifundios no hay capacidad ni financiera ni técnica para cambiar la función de producción, y en los sectores latifundistas tampoco existen las condiciones para llevar a cabo ese tipo de renovación tecnológica. En consecuencia, llegamos a la conclusión de que la oferta de productos agrícolas tiende sistemáticamente a quedar rezagada frente al crecimiento de la demanda de productos agrícolas.

De ahí deducimos varias conclusiones sumamente negativas. En primer lugar, el estrangulamiento del sector agrícola contribuye a agravar la propia crisis del sector externo, puesto que o reduce los excedentes exportables y en consecuencia las exportaciones, o aumenta las importaciones de productos básicos, y en consecuencia disminuye las posibilidades de otras importaciones.

Vimos en segundo lugar que a través de la influencia preponderante que tiene sobre el ingreso real del sector asalariado significa una limitación al mercado urbano de productos manufacturados. Además, en virtud de que la traslación de ingresos al sector rural no se derrama sobre la masa de obreros rurales, sino que se concentra en manos de los propietarios rurales y de los sectores intermediarios que captan buena parte del aumento de precios, tampoco se crea un mercado rural de manufacturas.

/Se ve

Se ve entonces que en muchos de nuestros países la explicación de por qué el desarrollo industrial se ha paralizado probablemente está, por un lado, en que se ha ido agotando aquel mecanismo dinámico, autónomo, que era el proceso de sustitución de importaciones, pues se ha llegado al punto en que ya no hay cosas que sustituir que se puedan producir económicamente dentro del país. Por otra parte, no se ha generado un mercado interno dinámico, en virtud de que el ingreso real de las grandes masas de la población no ha crecido como para constituirse en mercado de productos manufacturados debido a la limitación que le impone el estancamiento en la producción agrícola.

Nos referíamos finalmente al desequilibrio educacional, es decir, al hecho de que todo este proceso de transformación estructural en el fondo no es sino un fenómeno de penetración de un nuevo nivel de la técnica en el sistema económico, tanto en los sectores productivos como en los sectores de servicios. Esto exige nuevas capacidades de la población, exige recursos humanos que sepan producir en una empresa industrial y en una empresa agrícola, que sepan administrar empresas, que sepan administrar el Estado, que sepan administrar los servicios de seguridad social y los servicios de comunicaciones, que sepan construir obras, etc.

Todo este nuevo contingente humano con nuevas capacidades no es abastecido por un sistema educacional deficiente tanto en cuanto a su orientación como a su dimensión, es decir, por el cual sólo ha pasado sólo una parte de la población, de la cual una gran proporción se pierde por el elevado índice de deserción escolar, y por el tipo de actividades a que conduce el sistema, actividades que ya no son aquellas que el proceso de desarrollo exige.

B. <u>Principales problemas actuales y orientaciones básicas para una política de desarrollo</u>

¿Cuáles son los grandes problemas presentes de la América Latina, en virtud del conjunto de circunstancias y características estructurales que se han reseñado y del proceso de desarrollo que estas economías han seguido en los últimos veinte a treinta años?

/De forma

De forma sumaria, se podría afirmar que ellos son: a) el insuficiente ritmo de crecimiento; b) la mala distribución del ingreso; c) la vulnerabilidad externa; d) la incapacidad del proceso de crecimiento para crear las oportunidades de ocupación necesarias para emplear a una población activa que está creciendo con gran velocidad; y e) la necesidad de lograr que este crecimiento se produzca dentro de condiciones de equilibrio.

Ahora bien, ¿cuáles serán algunas de las principales orientaciones de la política para responder a este conjunto de interrogantes o de problemas fundamentales? Para dar nuevas formas, para dar nuevo impulso, para estimular el crecimiento, para superar las tasas de crecimiento sumamente bajas que se han registrado hasta ahora, es evidente la necesidad de encontrar nuevas fuentes dinámicas que impulsen el desarrollo. Esas nuevas fuentes dinámicas no pueden estar sino en la continuación, en la intensificación del proceso de diversificación industrial, pero con una nueva orientación con una orientación más racional en el sentido de lograr una integración industrial a un nivel de productividad más alto. Para éso será necesario ampliar los mercados, de forma de lograr que el aparato productivo industrial que ha sido creado trabaje en mejores condiciones de productividad.

Esos mercados más extensos pueden buscarse internamente, regionalmente, y mundialmente. Internamente, es obvio que el proceso de expansión del mercado tendrá que basarse fundamentalmente en la elevación de los niveles de vida de los grupos de más bajos ingresos, es decir, en un proceso de redistribución de ingresos y de elevación de los ingresos reales, particularmente de la masa campesina y de la masa urbana marginal.

Para lograr esta redistribución del ingreso - que evidentemente es también un fin social y político en sí mismo - será necesario no sólo una política tributaria sino además una redistribución de la propiedad, la redistribución de la riqueza, la reforma agraria, por ejemplo. Vimos en diferentes oportunidades que no tiene sentido hablar de redistribución del ingreso a menos que la concentración de la riqueza también se atenúe, porque si los reducidos grupos propietarios continúan manteniendo el

/control del

control del total de los medios productivos nacionales, toda redistribución del ingreso que se pretenda terminará generando ingresos crecientes para dichos grupos. De manera que en realidad es condición sine qua non para una redistribución substancial del ingreso que se transformen o que se cambien dos de los factores que determinan la distribución del ingreso: uno de ellos es la distribución de la propiedad, el otro es el sistema educativo.

En cuanto a la ampliación de los mercados externos, la primera respuesta es obviamente la integración de los mercados latinoamericanos, la creación de un mercado común latinoamericano; pese a los problemas y dificultades que existen y que está teniendo actualmente ese proceso de integración, las razones técnicas y económicas antes apuntadas permiten afirmar que de una u otra manera, si la América Latina ha de crecer y ha de lograr con ese crecimiento una mejor distribución del ingreso, habrá de integrarse, habrá de lograr altos grados de integración económica.

Finalmente, la expansión de los mercados externos hasta el resto del mundo; en la medida en que se logre la integración, que se amplíen los mercados internos, la industria latinoamericana podrá trabajar dentro de dimensiones de mercado que le permitan ser una industria eficiente. En la misma medida que lo logre, podrá empezar a competir en mercados internacionales; pero para ello se requiere no sólo esta condición sino además que esos mercados industriales se abran a los productos de los países poco desarrollados, que en los países desarrollados también continúe el proceso de transformación estructural de tal manera que aquellas actividades que para esos países van siendo actividades secundarias y regresivas, vayan siendo abandonadas en beneficio de otras actividades, de tal manera que se abra un nuevo campo para los productos de nuestros países.

El otro problema que no alcanzamos a tocar mayormente, pero que es de una enorme trascendencia, es el hecho de que el tipo de crecimiento e industrialización que se ha producido en la América Latina en los últimos 10 a 20 años, particularmente en aquellos países que más se han industrializado, no ha absorbido, como se esperaba, la creciente masa de población activa, particularmente de población activa urbana. Esto

/se debe

se debe al tipo de tecnología que se ha aplicado, al tipo de industria que se ha instalado, y a que el proceso de transformación estructural es en definitiva una elevación general del nivel tecnológico de la comunidad, un reemplazo de formas de producción primitivas por formas de producción modernas en todos los sectores de la actividad económica.

Ese proceso desocupa por sí mismo una masa ingente de población previamente ocupada al nivel de la antigua tecnología, a lo cual hay que agregar el rápido crecimiento de la población activa y particularmente de la población activa urbana. Frente a esta situación la respuesta parece ser, por una parte, una política de la técnica; no cabe duda de que hay muchas formas de técnicas que no son altamente intensivas de capital y que no desplazan necesariamente masas de trabajadores en la forma que lo hace la técnica más moderna.

Esto es particularmente el caso en la tecnología agrícola; si la política de transformación tecnológica de la agricultura estuviera orientada hacia el aumento de los rendimientos y no hacia el aumento de la productividad, es probable que en ese sector pudiera haber un desplazamiento de mano de obra mucho menor del que hay actualmente. La reforma agraria viene a ser otro elemento fundamental para eso, porque no hay duda de que una parte substancial del éxodo rural se debe al limitado acceso a la tierra y a las condiciones de vida satisfactorias que prevalecen en el campo; una reforma agraria - al poner más tierra en manos de la población rural - podría atar al hombre a la tierra en forma más permanente, y en forma más conveniente.

Hemos hecho referencia en diversas oportunidades a que los distintos estrangulamientos del sector público, del sector externo, del sector agrícola, del sector empresarial y de los recursos humanos producen impactos inflacionarios. No hay ninguna duda de que todo proceso de desarrollo económico acelerado producirá ese tipo de presiones inflacionarias estructurales. Pero no hay ninguna duda tampoco de que se podría, si se adoptaran las políticas adecuadas, lograr que se atenuaran al máximo los efectos de esas presiones. La inflación produce una serie de efectos negativos; conduce a una reducción del ahorro privado; conduce prácticamente a la incapacidad para realizar cualquier cálculo económico;

/no puede

no puede hacerse ninguna proyección, ningún presupuesto, ningún cálculo que envuelva tiempo porque los precios están permanentemente cambiando; conduce a la desviación de posibles fuentes de ahorro hacia el consumo o hacia la inversión en bienes raíces, es decir, conduce a la desvirtuación del ahorro. En otras palabras, no cabe ninguna duda de que la inflación es en sí un elemento negativo para el proceso de industrialización y es también un elemento de redistribución regresiva del ingreso.

De manera que evidentemente una política de desarrollo económico tiene que ser una política de desarrollo económico equilibrado, política que consiste en lograr que el crecimiento de los distintos sectores productivos se dé de acuerdo a la cambiante estructura de la demanda; que las exportaciones crezcan en monto y composición de una manera tal que permitan financiar las necesidades imprescindibles de importación; que las importaciones crezcan de tal forma que sólo se atiendan las necesidades que el desarrollo económico realmente exige; que los gastos públicos crezcan en tal forma que efectivamente se atiendan las necesidades del desarrollo económico y no se derrochen en políticas de construcción suntuaria y sobre todo, como es el caso de América Latina, en gastos militares tan voluminosos como inútiles.

Se concibe entonces que solo a través de un esfuerzo consciente de planificación se puede lograr la meta del desarrollo. Ha quedado comprobado claramente que el funcionamiento del sistema de mercados no tiene esa capacidad. No ha sido capaz en el pasado de anticiparse a los inevitables problemas del crecimiento de lograr por parte del sector empresarial el tipo de reacción que la economía exige para que pueda seguir creciendo.

La América Latina es hoy día un continente estancado; no hay prácticamente ninguna economía latinoamericana que esté creciendo a un ritmo satisfactorio. Las excepciones son muy pocas y muy especiales. Esto, después del esfuerzo que se ha hecho durante un período relativamente largo y después de las excepcionales condiciones favorables del mercado internacional que prevalecieron durante casi una década en la post-guerra, demuestra fehacientemente que no ha sido posible para nuestros sistemas económicos lograr que el mecanismo económico, así como

/ha funcionado

ha funcionado hasta ahora, responda a las exigencias de una tasa de crecimiento mayor, de una mejor distribución del ingreso, de una satisfacción más rápida de las necesidades sociales más urgentes, etc.

En contrapartida, no hay ninguna prueba histórica de que la planificación sea una respuesta a esta problemática. En otros sistemas económicos y políticos la planificación ha sido una respuesta, pero en nuestros sistemas económicos hemos estado pensando en términos de una planificación bastante sui generis, superpuesta a sistemas muy especiales y a problemas muy especiales. Y los esfuerzos de planificación que se han llevado a cabo en América Latina en los últimos años no parecen haber dado hasta ahora resultados muy satisfactorios, pero tampoco tenemos todavía perspectiva histórica suficiente para emitir juicios positivos o negativos sobre esta experiencia.

Después del examen que hemos realizado, no cabe mayor duda de que el crecimiento por la vía tradicional difícilmente podrá ser logrado. Tampoco cabe mayor duda de que desde un punto de vista estrictamente técnico la planificación parece ser la respuesta. Sin embargo, subsiste la gran interrogante sobre el uso que se puede hacer de la planificación, sobre la viabilidad política de la misma. Y la respuesta a esta interrogante no pertenece exclusivamente al campo técnico, sino deberá buscarse también en el campo de lo político y lo social. Este reconocimiento no nos exime, sin embargo, como técnicos, de estudiar a fondo los problemas de la América Latina, de examinar cuidadosamente las posibilidades y alternativas que ofrece la planificación del desarrollo, y de especificar con claridad las condiciones en que este instrumento de acción puede adquirir verdadera vigencia y eficacia.