

SERIE CONMEMORATIVA DEL
XXV ANIVERSARIO DE LA CEPAL

Raúl Prebisch

v

INTERPRETACION DEL
PROCESO DE DESARROLLO
LATINOAMERICANO
EN 1949



SANTIAGO DE CHILE

1973

Primera edición: enero de 1951
Segunda edición (extractada) para la
serie conmemorativa del XXV ani-
versario de la CEPAL: febrero 1973.

Texto: Unidad de Composición CEPAL/ILPES
Gráficos: Unidad de Dibujo CEPAL/ILPES
Impresión: Unidad de Reproducción CEPAL/ILPES

NOTA DEL SECRETARIO EJECUTIVO

Al hacerme cargo en abril de 1972 de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina se aproximaban ya los días en que se cumplen los veinticinco años de su creación. Estimamos que al margen de los actos con que se celebre el acontecimiento, debía darse a la conmemoración un sentido más permanente y perdurable, recogiendo en una serie de publicaciones algunos de los estudios más importantes de la organización, cabalmente aquellos que han contribuido a lo largo de este cuarto de siglo a crear una conciencia latinoamericana de nuestros problemas económicos y sociales. Esta serie conmemorativa posee además otra virtud. No tiene por qué ceñirse en su propósito al año de 1973, pues la reedición de ciertos textos de la CEPAL, que se acompañará en otros cuadernos de discusiones críticas sobre su contenido, puede y debe prolongarse hasta que la serie constituya una verdadera antología de nuestro pensamiento, a la que darán un sentido histórico los prólogos y notas explicativas con que se precederán esos textos para situarlos en el tiempo.

Cuando he examinado el plan de estas publicaciones del XXV aniversario, se ha hecho más profunda mi convicción acerca de la valiosa labor realizada así como del papel muy significativo que le corresponde seguir jugando a la CEPAL en favor del desarrollo económico y social de América Latina. La responsabilidad asumida me resulta todavía más grande al medir el esfuerzo hecho por mis predecesores y la secretaría que les acompañó y me acompaña, pero ello mismo me entusiasma y hace más estimulante el desafío.

Deseo valorar ahora, con unas breves reflexiones, el carácter de esta nueva colección y quiero hacerlo en la forma más concreta posible, con el sentido indudablemente académico que la serie tiene, aunque abrigamos la ambición de que llegue en su difusión al público general dentro y fuera de América Latina.

En diversas circunstancias se han dado a conocer exposiciones más o menos detalladas del denominado "pensamiento de la CEPAL", con neutralidad y con simpatía algunas, con determinadas posiciones críticas otras. Hoy no tratamos en estos cuadernos de renovar esos relatos de veinticinco años de labor, sino de revivir como su testimonio algunos de los trabajos más significativos que constituyen los hitos temporales en el despliegue de una tarea que afortunadamente nunca se pretendió como conclusa.

La CEPAL, dentro de las Naciones Unidas, se propuso estudiar y poner día a día al descubierto la realidad económica y social de América Latina y de sus diversos pueblos. No era sin duda un puro comienzo en la nada, pero no por eso era menos difícil la tarea. Constituía su inmediato propósito tratar

de descubrir con un esfuerzo sistemático los principales problemas económicos y sociales de la región, para definirlos con la máxima claridad posible. Pero como en toda delimitación de cuestiones problemáticas, se incluía implícito y de modo necesario el deber -no siempre exento de riesgo- de indicar las soluciones posibles que las mismas exigían y que algunas veces no podían darse sino en la forma de diversas alternativas. Como en cualquier otro intento investigador, tenían que plantearse asimismo constantemente estas dos cuestiones: ¿hasta qué punto aparecía correcta y adecuada la identificación y análisis de esos problemas? A su vez: ¿las soluciones propuestas o insinuadas eran enteramente certeras y viables?

La labor que encarnaba el Estudio Económico representó recoger, analizar e interpretar año tras año los episodios del desarrollo latinoamericano en constante aunque dispareja evolución. En este sentido, el estudio anual ha sido una fuente de inapreciable ayuda para todos los interesados dentro y fuera de América Latina en los problemas de esta parte del mundo. Al mismo tiempo -integradas en esas mismas páginas, o fuera de ellas y aparte- se enfrentaban problemas más específicos relacionados -entre otros- con el progreso técnico, el comercio exterior, la diversificación industrial y agrícola, la programación o planeamiento, la inflación y su carácter, el financiamiento externo y la formación de capital, la integración económica de América Latina. También se fue avanzando en la investigación y análisis de los aspectos sociales del desarrollo. Puesto que en el tratamiento de estos y otros temas ha perseguido siempre una visión desde dentro -y por tanto original en su pleno sentido, fuera o no totalmente "ortodoxa" o acatada- no es despreciable el aporte, a veces decisivo, que ha hecho la CEPAL para facilitar el proceso complejo pero ineludible de transformación que exige el desarrollo de América Latina.

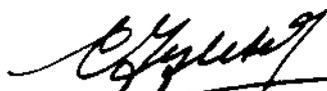
En realidad estas tareas de investigación y descubrimiento constituían, aun sin quererlo, una labor de carácter casi pedagógico o -dicho en forma más estricta- de formación y aclaración de la opinión pública. Ahora bien, como en toda situación "pedagógica" en su fondo más noble, la ilustración no podía efectuarse sino como el esfuerzo por insinuar una verdad, pero liberando por eso mismo al educando -a la opinión- de toda pretensión de dogmatismo. Incitados a la libertad en méritos de esa misma tarea, unos y otros podían seguir por sí mismos su propia busca, aunque reconociéndose a la vez la necesidad creciente de una acción común. ¿Cómo repercutió esa labor y cuáles fueron sus principales soportes? ¿Los gobiernos, los partidos políticos, las universidades, los sindicatos, los medios de información? No es este el lugar para responder tales preguntas. Baste señalar el amplio reconocimiento que existe en América Latina y en el exterior -en distintos planos intelectuales, oficiales y académicos- de las

realizaciones alcanzadas al influjo de la CEPAL, tanto en el campo de los planteamientos conceptuales sobre la política de desarrollo y la cooperación internacional, cuanto en el campo práctico en materias como la planificación, la industrialización y la integración regional.

Como es natural, la labor emprendida sólo podría realizarse en el tiempo, es decir, en marcha incesante, renovada de continuo gracias precisamente al apoyo de los escalones alcanzados. Conviene por eso dejar bien en claro que no se trataba de un esfuerzo que pretendiera resultados completos, sin resquicio alguno, y de una sola vez y para siempre. Lo mismo en el estudio que en la ilustración por él desprendida había que incluir y tener en cuenta no sólo los propios avances, sino las reacciones mismas suscitadas en una opinión y una acción políticas cada vez más sensibles y alertas, y más decididas por tanto a pensar y a actuar por sí mismas.

Hoy, al cabo de veinticinco años, es posible un repaso de la jornada cumplida en ellos, y lo importante es que puede hacerse sobre textos vivos y no sobre ajenos relatos. Semejante reflexión retrospectiva, ese revivir de los contenidos reales de ideas y propuestas, tiene un doble significado. El transcurso histórico no queda parado entre una y otras fechas. La historia ha seguido su marcha -más acelerada quizá que en otras épocas- y esto nos impone ahora dos preguntas que es necesario plantearse: ¿subsisten hoy idénticos los problemas que se pusieron entonces al descubierto? ¿En qué medida las reacciones de la opinión pública ante su conocimiento han contribuido a modificarlos en alguna forma?

Creemos que esta serie antológica de textos de las primeras etapas de la CEPAL permitirá el cotejo de las realidades y problemas sobre los que se trabajaba entonces con los que ahora nos toca enfrentar, sobre todo a la luz de los trascendentes reajustes que se están haciendo en las relaciones políticas y económicas en el plano internacional. Importa mucho la reflexión que suscite su publicación entre los estudiosos del pensamiento económico y social latinoamericano y en la nueva opinión pública de nuestros países, que desconoce casi siempre los orígenes de lo que ahora se hace y se piensa en América Latina. Dentro de esta secretaría de la CEPAL, empujarán con su inspiración nuestra tarea al tiempo que nos proporcionan la base para rectificar y corregir en unos casos y en otros para proseguir con mayor ahínco y convicción el camino latinoamericano que estos trabajos iniciaron en 1948.



Enrique V. Iglesias

INDICE*

	Página
Nota del Secretario Ejecutivo	V
Nota editorial	XIII
Carta de Transmisión	XV

[PRIMERA PARTE

Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico]

Capítulo I. Propagación del progreso técnico a la América Latina y problemas que plantea

1. Nueva etapa en la propagación del progreso técnico	1
2. Dos casos distintos de desarrollo económico	3
3. Términos variables en el problema del desarrollo económico	5
4. Incremento de ingresos y desequilibrio	8
5. El sobrante de población en la producción primaria y las exportaciones	10
6. La premisa de movilidad de los factores productivos	12

Capítulo II. Debelitamiento de la capacidad para importar de la América Latina en el último cuarto de siglo

1. Las exportaciones de la América Latina; su volumen físico y sus precios relativos	14
2. Las importaciones de productos latinoamericanos en Estados Unidos	19
3. Las importaciones de productos latinoamericanos en la Gran Bretaña	25
4. Términos del intercambio y coeficiente de importación	26

* Al final del cuaderno se reproduce el índice completo de la edición original para poder conocer el contenido total del Estudio.

5. Reajuste del coeficiente de importación en la América Latina	30
6. Conclusiones	32
7. Sensibilidad del centro principal a los estímulos exteriores	34
8. Tiempo e intensidad con que el centro retransmite los impulsos exteriores	35
9. Tiempo de retransmisión y desequilibrio	36
10. El centro cíclico principal en la hipótesis de plena ocupación	38
11. Condiciones en que funciona el patrón oro	40
12. Quiebra del sistema multilateral	43
13. El desequilibrio y la teoría clásica	46

Capítulo III. La propagación del progreso técnico y los términos del intercambio

1. Sentido dinámico del empeoramiento en los términos del intercambio	48
2. Significado de la relación entre precios primarios y precios industriales	49
3. El sobrante real o virtual de población activa y los términos del intercambio	50
4. Medida en que se efectúa la transferencia del fruto del progreso técnico	51
5. Importancia dinámica del desarrollo industrial	53
6. Renta del suelo y salarios en el desarrollo industrial	55
7. Los términos del intercambio en esta nueva fase de la propagación del progreso técnico.	56
8. Otra forma de transmisión de los frutos del progreso técnico	58
9. Conclusiones que se derivan del análisis precedente	59
10. El ciclo económico y la variación de los términos del intercambio	61

Capítulo IV. Contrastes y disparidades en el proceso de desarrollo económico

1. Elevada capitalización y bajo nivel de ingreso	66
2. Bajos ingresos e insuficiencia de demanda	68
3. Progreso técnico y desocupación	69
4. Cantidad de capital disponible y medida de su empleo	70
5. La aplicación óptima de capital en la periferia	71
6. Distorsión en las combinaciones óptimas	73
7. Sobrecapitalización y términos del intercambio	74
8. Otros aspectos del progreso técnico y de la productividad	76

9.	Disparidades en la capacidad de consumo	77
10.	Manifestaciones peculiares y elementos comunes en el problema del desarrollo económico	78

Capítulo V. Consecuencias de los desniveles internacionales en los ingresos y en la productividad

1.	Reacciones que el desnivel de ingresos trae consigo	80
2.	Defensa del alto nivel de ingresos	80
3.	Medidas para corregir el desnivel de ciertos ingresos	81
4.	La competencia de países de escasos ingresos.	83
5.	Medidas para evitar la merma del ingreso y fomentar su incremento	84
6.	El desnivel de ingresos y el juego de las fuerzas económicas	86
7.	Casos particulares de altos ingresos en actividades de exportación de la América Latina . .	87
8.	Dificultades para aumentar el ingreso de las actividades de exportación	90
9.	Consecuencias del desnivel de ingresos y productividad en el comercio recíproco latinoamericano	90

[SEGUNDA PARTE

Desarrollo económico de algunos países de América Latina]

Capítulo VI. Desarrollo económico de la Argentina

Introducción	93
Observaciones acerca del desarrollo económico de la Argentina	101

Capítulo VII. Desarrollo económico del Brasil

Introducción	108
Algunas observaciones acerca de los problemas de desarrollo económico del Brasil	112

Capítulo VIII. Desarrollo económico de Chile

Introducción	118
Observaciones acerca del desarrollo económico de Chile	124

Capítulo IX. Desarrollo económico de México

Introducción	128
Algunas observaciones	138

[TERCERA PARTE

Capítulo X. Cambios recientes en la situación
económica de la América Latina

NOTA EDITORIAL

El Estudio Económico de América Latina 1949 fue preparado por el Dr. Raúl Prebisch todavía como director del Centro de Investigaciones de la CEPAL, meses antes de hacerse cargo de la Secretaría Ejecutiva, que desempeñaba en ese entonces el señor Gustavo Martínez Cabañas. La primera versión del estudio (E/CN.12/164) fue presentada al tercer período de sesiones de la CEPAL (Montevideo, junio de 1950). El texto se revisó posteriormente y se imprimió (E/CN.12/164/Rev.1 - Publicación de las Naciones Unidas N° de venta: 1951. II. G. 1) en enero de 1951. La carta de transmisión al Secretario General fechada en noviembre de 1950 -y que se reproduce en las páginas que siguen por los antecedentes que proporciona acerca de este trabajo- la firmó el Dr. Prebisch como Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

Como en otro cuaderno de próxima publicación se harán comentarios y análisis críticos sobre este y otros estudios que se están recogiendo en la serie conmemorativa del XXV aniversario de la Comisión, parece innecesario extenderse aquí en cualquier consideración sobre el valor y la significación de este informe de 1949, unánimemente estimado como uno de los puntos de partida del pensamiento de la CEPAL.

Conviene, en cambio, explicar los cambios que se han hecho en esta reedición extractada con respecto al texto originalmente impreso, agotado hace largos años y que sigue teniendo gran demanda en los medios académicos.

El Estudio se dividía en tres partes: a) Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico; b) Desarrollo económico de algunos países de América Latina, y c) Cambios recientes en la situación económica de América Latina. El Dr. Prebisch, que hizo personalmente la selección de las páginas que aquí se recogen, mantuvo toda la primera parte de interpretación del proceso de desarrollo económico -que ahora da título general a este cuaderno- y que abarca los capítulos I a V. De la segunda parte -que se dedicaba a examinar del capítulo VI al capítulo IX el desarrollo económico de la Argentina, el Brasil, Chile y México, respectivamente- sólo se reproducen aquí la introducción y las observaciones finales de cada capítulo, prescin-

diendo de los distintos puntos dedicados a examinar el desarrollo de los diversos sectores de la economía. Finalmente -y más que nada por razones de espacio que se hicieron imperativas- se prescinde del capítulo X que constituía la tercera parte.*

Para cerrar esta nota puramente informativa sobre el estudio de 1949 -y en espera del cuaderno especial en que se recojan los comentarios que harán en una discusión de mesa redonda el propio autor y otros economistas de la CEPAL y el ILPES-, se transcribe a continuación el breve prólogo que el señor Trigve Lie, Secretario General de las Naciones Unidas en aquel tiempo, puso al frente de la versión impresa:

"El Estudio Económico de América Latina, 1949, realizado a pedido de la Comisión Económica para América Latina, es el resultado de un primer examen sistemático de los problemas del desarrollo económico de la región. Los órganos de las Naciones Unidas se encuentran profundamente interesados en problemas de esta naturaleza por cuanto su elucidación habrá de contribuir a la comprensión y el robustecimiento de la economía mundial. El Estudio, elaborado por la Secretaría de la Comisión, analiza el desarrollo económico de la América Latina, al mismo tiempo que constituye una fuente de información al respecto, y es una nueva contribución para las bases de una acción internacional que tenga por finalidad la consolidación y el progreso de la economía latinoamericana y sus relaciones con las economías de otras regiones del mundo".

* Para dar una idea de la estructura completa.

CARTA DE TRANSMISION

Santiago de Chile
Noviembre de 1950

Señor Secretario General:

El 13 de junio de 1949, en su segundo período de sesiones, la Comisión Económica para América Latina aprobó una resolución (documento E/CN. 12/150) en la cual se dispone, como una de las tareas primordiales de la Secretaría, la preparación anual de estudios básicos sobre la situación económica de la América Latina.

En cumplimiento de la citada resolución, tengo el honor de remitir a usted el segundo Estudio Económico preparado por el Centro de Investigaciones de la Comisión, entonces bajo mi dirección.

De conformidad con los deseos de la Comisión y el Consejo Económico y Social, en la elaboración de este Estudio Económico se ha prestado atención especial a los problemas que entraña el desarrollo económico de los países latinoamericanos. En la breve experiencia de la Comisión se ha podido comprobar que cualquier estudio de problemas especiales de la economía latinoamericana, así como el análisis de los cambios ocurridos en esta última, han de vencer un importante escollo: el desconocimiento de la estructura económica de los distintos países, de las tendencias generales de su desarrollo económico y de los términos de los problemas de su crecimiento económico.

También ha sido necesario determinar si las limitadas fuerzas de la Secretaría se dedicarían a estudiar superficialmente todos los países latinoamericanos a la vez, o si dicho estudio debería concentrarse por el momento en un limitado número de países, para pasar más adelante a los otros y completar así la tarea. Se ha optado por lo primero, y es de creer que los resultados alcanzados en los escasos ocho meses útiles de que se ha dispuesto entre las conferencias de La Habana y de Montevideo justifican esta elección.

Se ha reunido un conjunto de series estadísticas que, aparte de la originalidad de algunas de ellas, presentan por primera vez las tendencias del desarrollo económico de los países de la América Latina en el último cuarto de siglo, así como los principales fenómenos en que dichas tendencias se han manifestado.

El desarrollo económico de los países latinoamericanos ofrece problemas muy peculiares, cuya comprensión requiere cierta dilucidación previa. De ahí que a los estudios relativos a los distintos países preceda en el presente documento un

esbozo teórico, en el cual se definen algunas cuestiones cuyo examen debería abordar con el andar del tiempo esta Secretaría.

Preséntanse a continuación estudios acerca del desarrollo económico de Argentina, Brasil, Chile y México. Otra parte del informe trata de los hechos recientes en la economía latinoamericana.

En etapas sucesivas, el estudio del desarrollo económico se extenderá a los restantes países latinoamericanos; en cada uno de ellos se espera analizar el desenvolvimiento de la producción, del consumo y de los mercados para los principales productos de exportación de la América Latina.

Saludo al señor Secretario General con mi más alta consideración y respeto.

RAUL PREBISCH
Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para América Latina

Señor Trigve Lie,
Secretario General,
Naciones Unidas,
Nueva York.

Capítulo I

PROPAGACION DEL PROGRESO TECNICO A LA AMERICA LATINA Y PROBLEMAS QUE PLANTEA

1. Nueva etapa en la propagación del progreso técnico

La propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo ha sido relativamente lenta e irregular, si se toma como punto de mira el de cada generación. En el largo período que transcurre desde la revolución industrial hasta la primera guerra, las nuevas formas de producir en que la técnica ha venido manifestándose incesantemente sólo han abarcado una proporción reducida de la población mundial.

El movimiento se inicia en la Gran Bretaña, sigue con distintos grados de intensidad en el continente europeo, adquiere un impulso extraordinario en Estados Unidos y abarca finalmente al Japón, cuando este país se empeña en asimilar rápidamente los modos occidentales de producir. Fueron formándose así los grandes centros industriales del mundo, en torno a los cuales, la periferia del nuevo sistema, vasta y heterogénea, tomaba escasa parte en el mejoramiento de la productividad.

Dentro de esa periferia, el progreso técnico sólo prende en exiguos sectores de su ingente población, pues generalmente no penetra sino allí en donde se hace necesario para producir alimentos y materias primas a bajo costo, con destino a aquellos grandes centros industriales.

Si esta constelación económica a que había llegado el mundo antes de la primera guerra pudo considerarse como sistema ideal de la división del trabajo, es claro que todo lo que se apartase de sus cánones tendría que considerarse como desviación del modo normal de funcionar de la economía. Sin embargo, no podría existir ninguna razón de validez científica para considerar que esa constelación fuera definitiva. Sólo se había cumplido en aquel entonces una etapa de singular importancia en el proceso de crecimiento de la economía del mundo, la cual, por muy grandes que fueran sus efectos, mal podría calificarse de fase final, pues quedaba en cierto modo al margen de ella el amplísimo campo de la periferia, con enormes posibilidades de asimilar el progreso técnico, para elevar el muy precario nivel de vida de sus grandes masas de población.

Si bien se reflexiona, el desarrollo económico de los países periféricos es una etapa más en el fenómeno de propagación universal de las nuevas formas de la técnica productiva o si se quiere, en el proceso de desarrollo orgánico de la economía del mundo. Antes de la primera guerra mundial, ya se habían dado, en los países de producción primaria, algunas manifestaciones incipientes de esa nueva etapa. Mas hizo falta que

sobreviniesen, con el primer conflicto bélico universal, serias dificultades de importación, para que los hechos demostraran las posibilidades industriales de aquellos países, y que, en seguida, la grandepresión económica de los años treinta corroborase el convencimiento de que era necesario aprovechar las posibilidades, para compensar así, mediante el desarrollo desde dentro, la notoria insuficiencia del impulso que desde fuera había estimulado hasta entonces la economía latinoamericana; corroboración ratificada durante la segunda guerra mundial, cuando la industria de la América Latina, con todas sus improvisaciones y dificultades, se transforma, sin embargo, en fuente de ocupación y de consumo para una parte apreciable y creciente de la población.

La América Latina ha entrado, portanto, en una nueva fase del proceso de propagación universal de la técnica, cuando ésta dista mucho aún de haberse asimilado plenamente en la producción primaria, pues como acaba de anotarse, los nuevos procedimientos de producción penetran preferentemente en las actividades relacionadas, en una forma u otra, con la exportación de alimentos y materias primas. En el ejercicio de esta función primaria, que corresponde así en los hechos a la América Latina, hubo desde los comienzos una rigurosa selección de aptitudes. Vastas regiones se articulan entonces al sistema económico mundial, mientras otras, no menos dilatadas y generalmente de mayor población, quedan fuera de su órbita hasta nuestros días. El fenómeno se desarrolla así en forma muy desigual. Nuevas y feraces tierras, que el desenvolvimiento de los transportes va volviendo accesibles en la segunda mitad del siglo pasado, reciben hombres, técnica y capitales para emprender aquellas producciones agrarias y mineras que la demanda europea requiere con creciente insistencia, en tanto que otras tierras de cultivo secular, en las cuales se sustentan viejas poblaciones, escapan, por su menor productividad o difícil acceso, a este proceso impresionante de expansión de la técnica y de la economía capitalistas. Subsisten así en la América Latina extensas regiones, de importancia demográfica relativamente grande, en las cuales las formas de explotación de la tierra y en consecuencia, el nivel de vida de las masas son esencialmente precapitalistas. Así pues, el problema del desarrollo económico manifiéstase allí ante todo por una exigencia primordial de progreso técnico en la agricultura y demás actividades conexas, y entre éstas, en los medios de comunicación.

Es bien sabido, sin embargo, en virtud de repetidas experiencias, que a medida que la técnica moderna aumenta la productividad, va creándose un sobrante de potencial humano que la agricultura ya no requiere. Se apela entonces a la industria y otras actividades, para absorber productivamente esa fuerza de trabajo. Mejoramiento agrícola y desenvolvimiento

industrial son, por consiguiente, dos aspectos del mismo problema de desarrollo económico. Basta considerar la elevada cuantía de la gente que trabaja en la agricultura en la América Latina, con excepción de pocos países, para percatarse de la magnitud de este problema y del enorme esfuerzo que habrá que desplegar para resolverlo.

Por la fuerza de las cosas, una proporción creciente de la población activa de la América Latina, como parte de la periferia del sistema, irá desplazándose desde la agricultura hacia la industria y buscando otras ocupaciones urbanas, conforme avanza el progreso técnico. Pero no todo consiste en la evolución de ciertos modos precapitalistas o semicapitalistas de producción, conforme a los cuales trabaja aún buena parte de la población, hacia formas de alta capitalización por hombre y gran productividad. Con ser ello muy importante, ceñir el planteamiento de la cuestión a estos términos sería desconocer otras manifestaciones fundamentales del problema de desarrollo económico de la América Latina. No es extraño que así sea, por cuanto si existen ciertos denominadores comunes, en la manera de presentarse el problema dentro de los distintos países, existen también diferencias específicas que es preciso considerar, para no extraviarse en injustificadas generalizaciones.

2. Dos casos distintos de desarrollo económico

Ante todo, la misma forma de penetración del progreso técnico, como ya se tiene dicho, marca una de esas diferencias. Considérense dos casos extremos, para ilustrar mejor este aspecto del asunto: el de México y el de la Argentina. Es esta última uno de esos países periféricos en cuyas tierras, recién abiertas al cultivo, penetra intensamente la técnica de producción capitalista, a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Fuera de escasos núcleos, no hay agricultura secular, y los campos, hasta entonces desiertos o escasamente poblados, atraen grandes masas migratorias y fuertes capitales. La población aumenta en estrecha dependencia con el desenvolvimiento de la técnica y de la economía y todo ello acontece en virtud de un estímulo exterior fuerte y constante. De este estímulo exterior depende casi exclusivamente el desarrollo de la economía argentina, hasta el comienzo de la crisis económica mundial.

Cuando empieza ese tipo de crecimiento económico y demográfico en la Argentina, México ya es un país relativamente poblado, con una agricultura tradicional; sus tierras, ya cansadas y sometidas a la presión de una población en continuo incremento, no podían competir con las nuevas regiones agrícolas. No hay pues incentivo para llevar nuevas técnicas desde afuera a la agricultura mexicana, que tiende así a perpetuar sus formas precapitalistas y su bajísimo coeficiente de produc-

tividad por hombre. No es, por lo tanto, a través de su agricultura secular de subsistencia como la economía de México se incorpora al sistema mundial, sino por medio de la minería industrial y de la exportación del henequén yucateco, especialmente la primera, que con el andar del tiempo sobrepasará en importancia a la explotación de los metales preciosos, de tan legendaria reputación. Pero la minería y las actividades que de ella se derivan, directa e indirectamente, sólo absorben una proporción pequeña de la población mexicana. Parte considerable de ésta queda así estancada en formas de vida y de actividad seculares, sin conexión directa con el mercado mundial, de manera que el estímulo exterior de desarrollo no se ha ejercitado vigorosamente sobre esos grupos de población. Y no obstante haberse agregado a la actividad económica de México durante los últimos tiempos, otros estímulos internos de considerable amplitud, aquellos grupos de población siguen dando a la economía de este país los rasgos típicos de regiones poco desarrolladas. En efecto, el 65 por ciento de la población activa de México está aún ocupada en la agricultura, de la cual proviene apenas alrededor de un 30 por ciento del valor de las exportaciones mexicanas, mientras que en la Argentina, cuyas exportaciones siguen siendo primordialmente agropecuarias, apenas el 36 por ciento de la población activa trabaja en la tierra.

En consecuencia, el problema de desarrollo económico que México está tratando de resolver con tenaces esfuerzos consiste en substituir la agricultura secular, de baja productividad, por una nueva agricultura, de mayor rendimiento por hombre. Sobreviene entonces aquel sobrante de potencial humano a que ya se hizo referencia y al cual hay que buscar también aplicación, en la esfera de la técnica capitalista. Y si a ello se agrega que el incremento de la población es en México uno de los más fuertes que aún se registran, se comprenderá fácilmente el alcance del problema.

El caso argentino se presenta en otros términos. Ya no se trata de una gran masa de población en estado precapitalista, ni es el hecho que ella crezca tanto como la de aquel otro país. Ciertamente dista mucho de haberse llegado en la Argentina a un estado técnico satisfactorio, incluso por lo que atañe a la misma agricultura y hay, por tanto, posibilidades apreciables de progreso en esta materia. Pero la manifestación fundamental del problema de evolución económica reside aquí en haberse debilitado sensiblemente el vigor del estímulo exterior de crecimiento, que tan poderosamente había obrado hasta los comienzos de la gran depresión mundial. En esa etapa originaria del desarrollo argentino, la demanda mundial de las exportaciones del país, en fuerte y sostenido aumento, no sólo permitió absorber el crecimiento vegetativo de la población, muy fuerte en aquellos tiempos, sino también atraer y radicar grandes

masas de población europea. Pero desde los años treinta, el volumen físico de las exportaciones argentinas, en lugar de continuar aumentando, tiende a declinar francamente, de tal manera que si a partir de entonces, pudo seguirse absorbiendo el incremento de la población y mejorando la productividad de ésta, ha sido porque al estímulo exterior, así debilitado, vino a sobreponerse el estímulo deliberado de la industrialización.

En los hechos que la industrialización va imponiendo reside precisamente ese común denominador, al cual se hacía referencia más arriba. Las exportaciones no son suficientes para absorber el incremento de la población, ni mucho menos el sobrante, real o virtual, de población activa de la agricultura y de otras actividades. Así, para México, como para la Argentina y demás países de la América Latina, este hecho constituye característica común de su problema de desarrollo económico. No cabe excluir ni siquiera a Venezuela, a pesar del amplio crecimiento de sus exportaciones, como tendremos oportunidad de verlo más adelante.

3. Términos variables en el problema del desarrollo económico

Es claro que los términos del problema son distintos en cada país, según una serie de factores, entre los cuales mencionaremos ahora los que aquí son atinentes. En la empresa de aumentar la productividad, además de contar con los recursos naturales y con la aptitud de la población para asimilar el progreso técnico, se requiere acrecentar la cantidad de capital por hombre empleado, así en la agricultura como en las industrias y los transportes, de suerte que cuanto mayor sea la cantidad de población que se encuentre en estado precapitalista o semicapitalista y mayor el crecimiento demográfico, tanto mayor será también la necesidad de capital. La formación interna del ahorro indispensable para acumular este capital encuentra dificultades muy serias en la mayor parte de estos países; a lo cual se agrega una limitación no menos importante: la que reside en el monto de las exportaciones con que se cuenta para transformar ese ahorro en importaciones de bienes de capital, los cuales, en elevada proporción, han de traerse de los grandes centros industriales. En este último sentido, presentan también disparidades notorias entre país y país, y combinadas éstas con las distintas necesidades de capital, contribuyen, junto con otros factores, a diferenciar los términos del problema de desarrollo.

Sin pretender aquí entrar en la materia de la segunda sección de este estudio y al solo efecto de destacar algunas de esas diferencias, obsérvese el cuadro 1, en el cual figuran las exportaciones en dólares "per cápita", el coeficiente medio de incremento anual de la población y la proporción de gente que trabaja en la agricultura, con el fin de lograr una cierta idea

de la población que en buena parte de los casos, se encuentra aún en estado pre o semicapitalista.

Volviendo de nuevo al caso de México, es fácil darse cuenta de los términos agudos en que se plantea allí el problema del desarrollo económico. Por un lado, el crecimiento de la población es grande y la proporción de gente empleada en la agricultura sumamente alta; las necesidades potenciales de capital son pues enormes; por otro lado, las exportaciones con qué satisfacer aquéllas figuran entre las más bajas "per cápita". El Brasil se encuentra en situación semejante. Ambos son los países de mayor población de la América Latina, por lo cual tales hechos adquieren extraordinario relieve.

Cuadro 1

CRECIMIENTO DE LA POBLACION, POBLACION ACTIVA POR OCUPACIONES Y EXPORTACIONES EN DOLARES "PER CAPITA" EN LA AMERICA LATINA

País	Crecimiento de la población 1937-1949 %/oo anual	Porcentaje en el total de la población activa		Exportaciones "per cápita" valoradas en dólares	
		de la ocupada en la agricultura	de la ocupada en la producción primaria	1935-39	1945-48
Argentina	15,4	36	..	38,5	79,1
Bolivia	18,8	..	..	10,3	18,7
Brasil	23,3	67	70,2	7,9	16,7
Colombia	23,0	74	75,6	9,1	21,3
Costa Rica	31,8	..	..	14,8	26,1
Cuba	11,7	41	41,8	34,5	118,8
Chile	20,7	36	41,0	29,8	47,0
Ecuador	18,5	..	..	4,4	11,3
El Salvador	24,1	..	..	10,7	16,1
Guatemala	30,6	..	..	6,0	11,7
Haití	25,9	..	..	2,7	7,3
Honduras	21,2	..	..	8,6	14,5
México	25,4	65	67,2	9,5	15,6
Nicaragua	23,2	73	74,2	5,6	11,1
Panamá	25,9	52	52,4	6,6	10,4
Paraguay	30,6	..	..	7,4	19,6
Perú	21,4	62	64,2	13,5	20,3
República Dominicana ..	36,3	..	..	10,2	32,3
Uruguay	10,8	..	..	25,9	66,4
Venezuela	27,4	51	53,1	69,7	155,4
TOTAL	22,2	..	..	15,9	34,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

Notas: Los datos básicos corresponden a: fuentes oficiales de los países respectivos; "The Foreign Trade of Latin America", Comisión de Tarifas de los Estados Unidos; "Estudio Económico de América Latina, 1948", Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas; "Statistical Yearbook" y "Demographic Yearbook", Naciones Unidas, y "Foreign Commerce Weekly", Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Las cifras de porcentaje de población ocupada en la Agricultura y en la producción primaria corresponden: a 1938 para Colombia, a 1940 para Brasil, Chile, México, Nicaragua y Perú; a 1941 para Venezuela; a 1943 Cuba, a 1945 para Panamá, y a 1947 para Argentina.

Cuba, en cambio, se encuentra en situación más holgada. El coeficiente de crecimiento de su poblaciones menor y también la proporción de gente empleada allí en la agricultura, en tanto que las exportaciones "per cápita" se cuentan entre las más elevadas de la América Latina, junto con las de Venezuela. Hay cierta analogía, en este sentido, entre los dos países, sólo que en Venezuela las exportaciones muestran amplio crecimiento, mientras en Cuba han estado sujetas a los factores depresivos comunes a la mayor parte de los países latinoamericanos.

En la Argentina finalmente, para no entrar aquí en demasiados detalles, la población presenta menor coeficiente de crecimiento y la gente empleada en la agricultura acusa proporción igual a la de Chile e inferior a la de los demás países latinoamericanos; las exportaciones, no obstante mostrar, desde la crisis económica mundial, tendencia declinante en el volumen físico, según queda dicho, todavía ofrecen una cifra "per cápita" elevada, aunque no tanto como en Venezuela y en Cuba. Pero como esta cifra, expresada en dólares de poder comprador constante, tiende más bien a decrecer, no es de extrañar que el desarrollo económico argentino encuentre un fuerte obstáculo en la insuficiencia de esas exportaciones.

Esto último nos demuestra que para juzgar los términos del problema de desarrollo económico, no basta observar la cuantía de las exportaciones, en un momento dado, sino también su ritmo de crecimiento. Exportaciones en apariencia satisfactorias pueden dejar prontamente de serlo, si el ritmo de crecimiento interno aumenta en rapidez. Pero de esto se hablará más adelante. Sólo diremos aquí que si se exceptúa el caso de Venezuela, ya mencionado, el aumento en el volumen físico de las exportaciones no parece bastar, en general, para atender las necesidades de importación que el desarrollo económico trae consigo.^{1/}

Aquí, si se exceptúa el caso recién señalado, se encuentra el segundo denominador común. El primero, conforme queda dicho, consiste en la insuficiencia de las exportaciones para absorber el incremento de la población, junto con el sobrante que de ella resulta, en virtud del progreso técnico. Y este otro en que las exportaciones son también insuficientes para hacer frente a las exigencias del desarrollo económico. De ello surge un fenómeno de la mayor importancia: la tendencia al desequilibrio persistente en el balance de pagos, fenómeno en general inherente al proceso de desarrollo económico. Trataremos ahora de analizar dicho fenómeno.

^{1/} En obsequio de la sencillez, se limitará siempre el análisis a exportaciones e importaciones, sin referencia a otros renglones del balance de pagos, que sería fácil introducir en este examen.

4. Incremento de ingresos y desequilibrio

El problema económico esencial de la América Latina estriba en acrecentar su ingreso real "per cápita", merced al aumento de la productividad, pues la elevación del nivel de vida de las masas, mediante la redistribución de los ingresos, tiene límites muy estrechos. Aumentar el ingreso "per cápita" significa que el ingreso total ha de crecer en mayor medida que la población. Al suceder así, las importaciones tenderán asimismo a aumentar en mayor grado que aquélla. Si las exportaciones no aumentaran también en esta forma, sobrevendría necesariamente un desequilibrio en el balance de pagos, con su correspondiente manifestación en la economía interna.

Para comprender cómo ocurre este fenómeno, tomemos por ejemplo un caso ideal de equilibrio dinámico, en el cual las exportaciones y el ingreso total aumentan con igual regularidad que la población, y las importaciones, por su parte, se incrementan en el mismo grado que las exportaciones. El equilibrio dinámico significa pues, en este caso, que la productividad es constante, y en consecuencia, no se acrecienta el ingreso "per cápita". Supóngase ahora que se introducen mejoras técnicas en la agricultura de consumo interno, las cuales aumentan la productividad de este ramo y por tanto, el ingreso, y examinemos las consecuencias que de ello se derivan.

En virtud de tales mejoras, resulta posible acrecentar la producción, con menor cantidad de gente ocupada. Surgen pues dos consecuencias inmediatas: aumento de la productividad por hombre y sobrante de hombres en las labores agrícolas. Ya sea que ese incremento de la productividad beneficie a los propios productores, acrecentando sus entradas, o se traslade a los consumidores mediante la baja de los precios, se habrá acrecentado el ingreso agrícola real de la colectividad. En cuanto al sobrante de hombres, de hallar éstos ocupación en otras actividades, lo que produzcan significará nuevo incremento del ingreso real, que vendrá a sumarse al anterior y a componer con éste el aumento total del ingreso colectivo.

Véase ahora cómo aparece en seguida el desequilibrio. De este aumento en el ingreso de la colectividad, una parte tendrá que gastarse en importaciones, elevándolas por encima de lo que hubiesen aumentado en virtud de su propio ritmo regular de crecimiento y llevándolas a superar las exportaciones. Para que esto suceda no es necesario que el coeficiente de importación haya variado; sin embargo, es probable que también ese coeficiente se eleve, por dos razones: en primer lugar, porque será necesario aumentar las importaciones de bienes de capital, con el fin de acrecentar la productividad, y en segundo lugar, en virtud de ciertas reacciones típicas en un país de periferia. En efecto, la observación corriente demuestra que en un momento dado, el coeficiente de importación es

muy bajo en los grupos de escasa productividad e ingresos individuales inferiores, y sube progresivamente a medida que se pasa a los grupos de mayores ingresos; de tal suerte, que al aumentar el ingreso individual, ya sea en los productores primarios o en los consumidores, los grupos favorecidos acrecentarán supropio coeficiente de importación y acarrearán un alza en el coeficiente total. De ser ello así, el desequilibrio anotado entre importaciones y exportaciones sería mayor aún.

En cuanto al desequilibrio en la demanda interna, está ligado estrechamente al anterior. Es obvio que el incremento de ingresos tiene su contrapartida en el valor de los bienes y servicios de cuya producción dimanar dichos ingresos,^{2/} de manera que si una parte del incremento en los ingresos se gasta en importaciones, desaparece una cantidad igual de demanda interna, provocando así un desequilibrio con respecto a la mayor producción que se oferta.

Un desequilibrio semejante no tendría cabida en el caso ideal de desarrollo regular ya mencionado, pues entonces las importaciones aumentarían en igual medida que el ingreso total y éste en el mismo grado que las exportaciones, con lo cual estaría asegurada la correspondencia estricta entre ambas. A su vez la menor demanda interna provocada por las mayores importaciones quedaría compensada mediante el incremento regular de los ingresos en las actividades de exportación y en virtud de la demanda interna suscitada por dicho incremento.

Pudiera parecer que si la gente desplazada de la agricultura de consumo interno se hubiera dedicado a producir para la exportación, aumentando así el volumen de ésta, no hubieran sobrevenido tales desequilibrios, conforme acaba de verse. Al final de este capítulo se analiza atentamente la posibilidad apuntada. Mientras tanto, conviene examinar otros puntos del problema, para la mejor secuencia de esta exposición.

Hasta ahora, se ha supuesto que el progreso técnico sólo se introducía en la agricultura de consumo interno. ¿Qué ocurriría si se hubiera aplicado a las actividades que producen para la exportación? En este caso, como en el precedente, se presupone que la demanda exterior de exportaciones del país en cuestión aumenta en la misma medida regular y constante en que crece la población del mismo, y que aquella demanda no permite acrecentar en mayor proporción las referidas exportaciones. Siendo ello así, el sobrante de gente provocado por el progreso técnico no podría emplearse en las actividades de exportación. Si para absorberlo se desarrollaran la industria y otras ocupaciones, produciríase también un incremento de

^{2/} Esta afirmación no es teóricamente exacta, pues en todo proceso creciente de producción, los ingresos liquidados sobrepasan el valor de la producción terminada. Pero a los fines del razonamiento del texto, no se justificaría complicarlo con este refinamiento teórico.

ingreso real, lo mismo que en el caso anterior, con idénticos efectos sobre el balance de pagos y la actividad interna.

Es claro que si al aumentar el ingreso de un país en mayor grado que la población, las exportaciones aumentasen también en mayor medida que el incremento demográfico, no habría desequilibrio. No es esto, sin embargo, lo que ha sucedido generalmente en los países latinoamericanos, durante el último cuarto de siglo, como se verá en el próximo capítulo. Por donde resulta fácil ir comprendiendo ahora la razón de ser de ciertas tendencias hacia el desequilibrio crónico del balance de pagos, que se observan en algunos de esos países, empeñados en aumentar la productividad y elevar el nivel de vida de la población. Ciertamente la inflación tiene su parte en ello, a veces principal. Pero hay que deslindar el fenómeno orgánico de desarrollo económico, del fenómeno circunstancial de la inflación, para entender la realidad. En la medida en que no se reajustare, de una manera u otra, el coeficiente de importación, cuando aumente el ingreso total en mayor grado que las exportaciones, y entanto no se realicen inversiones extranjeras, para dar tiempo a que se opere este reajuste, la tendencia hacia el desequilibrio será constante y engendrará inevitables consecuencias monetarias, exista o no inflación.

Puesto que la inflación suele traer consigo un incremento extraordinario en las importaciones de bienes de capital, podría creerse que si éstas fuesen abonadas mediante recursos procedentes del ahorro genuino y no con expedientes inflacionarios, no ocurriría desequilibrio. Sin embargo, como de los ingresos que antes se consumían y ahora se ahorran, sólo una parte se gastaba en importaciones, según el coeficiente, y ahora se gasta el todo, el desequilibrio también ocurriría, aun en el caso de que la capitalización se realizara sin inflación.

5. El sobrante de población en la producción primaria y las exportaciones

Se acaba de explicar cómo el desarrollo económico, al aumentar el ingreso en mayor grado que la población, acarrea fenómenos de desequilibrio, los cuales acaecen porque las exportaciones son en tal caso insuficientes para hacer frente a las exigencias de dicho desarrollo. En otros términos, la capacidad para importar no crece paralelamente a la necesidad de importar. También quedó ya expuesto el hecho de que las exportaciones son asimismo insuficientes para absorber el crecimiento de la población, más el sobrante de ella provocado por el progreso técnico de la producción primaria.

Son, sin embargo, concebibles otras formas de la economía internacional, en las cuales las exportaciones de la América Latina pudieran ser mucho mayores de lo que son actualmente. Se supone a veces que los países de producción primaria hubie-

ran quizá podido seguir acrecentando, como en otros tiempos, sus exportaciones, de haber continuado dispuestos a aceptar en pago importaciones provenientes de los centros industriales, en caso de que estos procedieran recíprocamente; de ser ello así -pudiera alegarse- notendrían por qué ocurrir los fenómenos de desequilibrio a los cuales se ha hecho referencia.

No corresponde a la índole de este informe discutir asuntos de política económica ni señalar las ventajas e inconvenientes de soluciones alternativas. Sin embargo, sin salir de lo objetivo, es posible plantear una cuestión pertinente al análisis emprendido en estas páginas: si los países típicos de producción primaria, como son los de la América Latina, emplearan en las actividades de exportación el sobrante de potencial humano provocado por el progreso técnico, además del crecimiento vegetativo de su población, ¿poseerían los centros industriales capacidad receptiva suficiente para absorber un aumento considerable de las exportaciones procedentes de la América Latina?

Para resolver esta cuestión, hay que examinar primero las consecuencias que el progreso técnico ha tenido históricamente en la distribución de ocupaciones de la población.

Es un hecho bien sabido que en un estado de técnica primitiva, la proporción de gente ocupada en la agricultura y demás ramas de la producción primaria es muy alta, y que a medida que la técnica progresa, esta proporción va disminuyendo, mientras aumenta la importancia relativa de la población ocupada en la industria, el comercio, los transportes y los servicios.

Así, en Estados Unidos, la gente ocupada en la producción primaria constituía hace un siglo alrededor del 67 por ciento de la población activa, en tanto que actualmente dicha proporción es apenas del 27 por ciento. En la Argentina, a pesar de seguir siendo la producción primaria la fuente de la mayor parte de las exportaciones, la proporción apuntada ha descendido al 36 por ciento, según se comprobará en páginas subsiguientes. En cambio, otros países, donde la agricultura se encuentra casi por entero en la etapa precapitalista, la proporción pasa generalmente del 50 y en algunos casos se acerca al 70 por ciento.

La forma en que se distribuye la población ocupada no es arbitraria. En cada tiempo y país, depende principalmente del estado de la técnica productiva y de la cantidad y calidad de los recursos de todo género que permitan aprovechar aquélla. En un estado primitivo de la técnica, es lógico que dada la escasa productividad se absorba una buena parte de la población activa en la obtención de alimentos y materias primas y en su elaboración rudimentaria. Pero conforme avanza la técnica y se requiere menos gente para obtener más productos primarios, el sobrante de población activa y el incremento natural que va operándose en ésta se van empleando en las actividades indus-

triales, los transportes y el comercio, como lógica consecuencia de la expansión de los mercados y de la especialización y diversificación de la producción. Asimismo, conforme se acrecienta la productividad y el ingreso real por hombre, aumenta la demanda de ciertos servicios personales, y el estado además, a medida que se extienden sus funciones, va absorbiendo una proporción creciente del incremento de este ingreso real y también de la población activa.

*P. 16
Bastille* [Al propagarse pues el progreso técnico a los países periféricos y penetrar sobre todo en los sectores precapitalistas y semicapitalistas de su economía, la distribución de la población activa sufre necesariamente modificaciones sustanciales.]

¿Qué razones especiales habría para pensar que el fenómeno de propagación de la técnica en la periferia tenga consecuencias distintas de las observadas en los países donde el progreso técnico se había desarrollado anteriormente?

Supóngase por un momento que los países de la periferia, conforme fuese aumentando la productividad en la producción primaria, se propusieran seguir empleando en ella la misma proporción de gente actualmente ocupada: ocurriría entonces que en el mundo, considerado en su conjunto, habría un excedente de productos primarios que no podrían elaborarse, transportarse y distribuirse en la forma permitida por el progreso técnico, porque no habría población activa suficiente para desenvolver tales tareas; existiría sobra de gente en la producción primaria y carencia de ella en la producción secundaria.

Todo esto es ciertamente inadmisibile, tanto desde el punto de vista lógico como desde el experimental, pues el avance de la técnica crea relaciones de interdependencia entre las distintas ramas de la actividad económica, que no pueden alterarse caprichosamente. Y así como el desarrollo de la industria, de los transportes y del comercio, lo mismo que el de los servicios, requiere la gente que ya no se necesita en la producción primaria, ésta, a su vez, no podría aumentar, sin desarrollo correlativo de aquellas otras actividades.

En consecuencia, el problema no estriba en si han de desarrollarse o no la industria y demás actividades, cuando aumente la productividad de la producción primaria, sino en determinar si el incremento de la industria, resultante de la propagación del progreso técnico, ha de operarse en los centros industriales ya existentes o en los nuevos centros industriales que vayan surgiendo.

6. La premisa de movilidad de los factores productivos

Si bien una gran parte de los países de la periferia y entre ellos los de la América Latina, parecen haber tomado ya la determinación de radicar en su propia economía el desarrollo de la industria, no carecería de interés lógico discurrir breve-

mente acerca de las condiciones que sería necesario cumplir, para que fuera practicable la solución contraria, a saber: que los centros industriales existentes siguieran acrecentando su industria, mientras la periferia continuaba dedicada a la producción primaria.

Ya se ha visto que al propagarse a esta última el progreso técnico y producirse en ella el consiguiente exceso de población activa, la industria y otras actividades brindan modos de absorber ese sobrante. Pues bien, si el desarrollo consiguiente de todas esas actividades no se diera en la periferia, tendría que producirse forzosamente en los centros, y a éstos tocaría, en consecuencia, la función de ir absorbiendo el referido sobrante de población, además de aquella parte del incremento natural de su propia población que no pudiera emplearse en su propia producción primaria.

Sería pues necesario que hubiera movilidad absoluta de población, o sea que el excedente inocupable de ésta, no sólo se hallara dispuesto a emigrar de la periferia, venciendo hondas resistencias, sino también que los países del centro estuvieran propicios a admitir grandes masas de inmigrantes, que acostumbrados a salarios relativamente bajos, competirían ventajosamente con los trabajadores céntricos.

Compruébase de esta suerte cómo la idea de seguir atribuyendo a los países periféricos el papel exclusivo de productores primarios, que les ha correspondido en una determinada etapa del proceso de propagación universal de la técnica, en obediencia a los cánones de la división internacional del trabajo, presupone ciertas premisas que no parecen compatibles con la realidad económica y social del mundo, tal cual se ha presentado desde que se inició aquel proceso.

Las consecuencias lógicas de la premisa de movilidad de los factores productivos, sobre la cual descansa esencialmente el concepto teórico de la división internacional del trabajo, son de muy vasto alcance, y es necesario no perderlas de vista, cuando se acude a la teoría para interpretar el significado de aquella realidad.

Si esa premisa de movilidad se cumpliera en absoluto, los efectos económicos y sociales del progreso técnico y la forma de su propagación universal habrían sido, ciertamente, distintos de lo que son. Tendremos ocasión de volver sobre este punto en los siguientes capítulos.

Capítulo II

DEBILITAMIENTO DE LA CAPACIDAD PARA IMPORTAR DE LA AMÉRICA LATINA EN EL ÚLTIMO CUARTO DE SIGLO

1. Las exportaciones de la América Latina; su volumen físico y sus precios relativos

Se ha visto que al aumentar el ingreso "per cápita", en virtud del incremento de la productividad, el ingreso total aumenta en mayor medida que la población, y que las importaciones tienden también a acrecentarse en mayor grado que aquélla.

Para que no haya desequilibrio persistente en el balance de pagos, sería necesario que la capacidad para importar del país en crecimiento se desarrollara paralelamente a esa tendencia de las importaciones, o en su defecto, que disminuyera el coeficiente de éstas en el grado necesario.

En la segunda parte de este informe se examinará en qué forma se ha presentado este fenómeno en distintos países latinoamericanos, durante el último cuarto de siglo. Pero antes de llegar a ello y a fin de proseguir el curso de nuestro análisis, procede examinar en qué grado la capacidad para importar ha aumentado a medida del crecimiento de la población, dentro del conjunto de la América Latina.

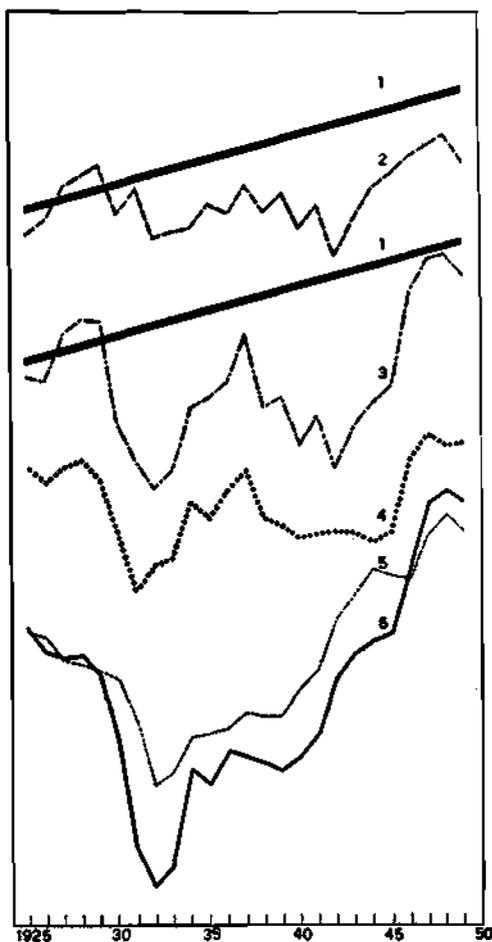
La capacidad para importar depende fundamentalmente de la cantidad de productos que un país exporta y de la relación que el precio de tales productos guarda con el de las importaciones. Es obvio que las inversiones de capital extranjero influyen sobre la capacidad para importar, pero la posibilidad de servir los intereses y amortizaciones correspondientes depende también de la cuantía de las exportaciones y de sus precios relativos. No examinaremos aquí este aspecto del asunto.

Analicemos primero la evolución de las exportaciones de la América Latina. A este propósito, se ha calculado un índice de las variaciones en el volumen físico de aquéllas, ponderando los índices de cada país por el valor en dólares U. S. de sus exportaciones en 1937, y se ha comparado ese índice con el desarrollo de la población, según las líneas 2 y 1, respectivamente, del gráfico 1. Ambas líneas se superponen en el quinquenio de 1925-1929, para facilitar las comparaciones. Las cifras correspondientes se presentan en el cuadro 2 A, que abarca asimismo los demás datos que mencionaremos más adelante en esta sección. Estas líneas, así como todas las correspondientes a los gráficos adjuntos a este capítulo, se han trazado en escala semilogarítmica, a fin de facilitar el cotejo de la intensidad de variación de los fenómenos. El efecto adverso de la crisis económica mundial sobre las exportaciones

Gráfico 1

POBLACION, EXPORTACIONES Y CAPACIDAD PARA IMPORTAR DE LA AMERICA LATINA

Escala semilogarítmica



1. Población.
2. Volumen físico de las exportaciones.
3. Capacidad para importar.
4. Términos del intercambio.
5. Precios de importación.
6. Precios de exportación.

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

es impresionante: el índice cae a comienzos de los años treinta y si bien recupera después una parte de lo perdido, se mantiene durante ese decenio a muy bajo nivel, en cotejo con las cifras de población correspondientes, a tal punto, que el fuerte aumento que experimentan las exportaciones en el decenio siguiente apenas basta para que sobrepasen el nivel prevaleciente antes de la crisis: en el quinquenio de 1945-1949, exceden tan sólo en 16.6 por ciento la cifra del quinquenio de 1925-1929, mientras que la población total de la América Latina ha crecido en un 44.3 por ciento. El volumen físico de las exportaciones "per cápita" ha descendido pues en 19.1 por ciento durante este cuarto de siglo.

Desgraciadamente las variaciones de los términos del intercambio, lejos de haber tendido a compensar este fenómeno, lo han agudizado más. Con el fin de medir estas variaciones, se ha calculado un índice de los precios de las exportaciones latinoamericanas, cuyas fluctuaciones se han representado en la línea 6 del citado gráfico. Hubiese sido deseable comparar estos precios con los correspondientes a las importaciones, pero no existen cifras adecuadas de todos los países, y mientras se realiza una investigación detenida de esta cuestión, hemos tomado los precios medios de las exportaciones de Estados Unidos y de la Gran Bretaña, como primera aproximación a los precios que los países latinoamericanos pagan por sus importaciones. El índice de estos promedios se ha representado en la línea 5.

La relación entre los precios respectivos de exportaciones e importaciones, así calculados, nos da los términos del intercambio para la América Latina, según la línea 4 del gráfico. Obsérvese cómo, después del alto nivel alcanzado antes de la crisis mundial, en el quinquenio de 1925-1929, los términos del intercambio empeoran sensiblemente durante la crisis; después recuperan buena parte de lo perdido, pero en forma muy fugaz, pues vuelven a caer y se mantienen a bajo nivel en los comienzos de los años cuarenta, para elevarse de nuevo hasta sobrepasar, a fines de ese decenio, la posición que habían tenido al principiar este cuarto de siglo. Gracias a ello, el promedio del quinquenio de 1945-1949 aventaja en 4.4 por ciento el del quinquenio de 1925-1929.

Este análisis nos permite ahora calcular el índice de las variaciones en la capacidad para importar de la América Latina. A este propósito, se ha multiplicado el índice del volumen físico de las exportaciones por el índice de los términos del intercambio. El índice resultante nos da una idea de las variaciones del volumen físico de productos importables por la América Latina, en función del volumen físico exportado y de los precios relativos de esta exportación. Las fluctuaciones del nuevo índice se presentan en la línea 3 del gráfico.

La capacidad para importar ha declinado más aún que el volumen físico de las exportaciones, en gran parte del período estudiado, a raíz del empeoramiento de los términos del intercambio. El índice se mantiene, no obstante sus fluctuaciones, muy por debajo del nivel de la población, y sólo en los últimos años la capacidad para importar se va acercando a lo que pudo haber sido, de haber continuado acrecentándose en igual medida que la población; con todo, la capacidad para importar, en

Cuadro 2 A

POBLACION, EXPORTACIONES Y CAPACIDAD PARA IMPORTAR DE LA AMERICA LATINA, 1925-1949

Indices con base 1937 = 100

Año	Población (millones)	Índice del volumen físico de las exportaciones		Índices de precios		Términos del intercambio	Índice de la capacidad para importar	
		Total	"Per cápita"	Exportación	Importación		Total	"Per cápita"
1925.....	97,0	84,6	103,8	135,9	134,0	101,4	85,8	105,3
1926.....	98,9	88,4	106,4	124,7	131,0	95,2	84,2	101,3
1927.....	100,7	99,0	117,0	121,7	120,0	101,4	100,4	118,7
1928.....	102,6	103,0	119,5	122,9	119,0	103,3	106,4	123,4
1929.....	104,3	108,7	124,1	113,2	117,0	96,7	105,1	120,0
1930.....	105,9	90,4	101,6	90,2	113,0	79,8	72,1	81,0
1931.....	107,4	98,1	108,6	61,6	95,0	64,8	63,6	70,4
1932.....	109,3	82,0	89,3	53,4	76,0	70,3	57,6	62,7
1933.....	111,0	84,7	90,8	57,8	80,0	72,3	61,2	65,6
1934.....	112,8	85,6	90,3	81,5	91,0	89,6	76,7	80,9
1935.....	114,9	93,8	97,1	77,6	92,0	84,3	79,1	81,9
1936.....	117,2	90,3	91,7	87,6	94,0	93,2	84,2	85,5
1937.....	119,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1938.....	121,6	91,1	89,1	83,4	99,0	84,2	76,7	75,0
1939.....	124,3	97,0	92,9	81,5	99,0	82,3	79,8	76,4
1940.....	126,5	85,7	80,6	85,5	109,0	78,4	67,2	63,2
1941.....	129,2	93,3	85,9	93,4	117,0	79,9	74,4	68,5
1942.....	131,5	77,6	70,2	113,9	141,0	80,8	62,7	56,7
1943.....	134,2	88,9	78,8	124,7	154,0	80,9	71,9	63,7
1944.....	136,9	99,8	86,8	130,7	169,0	77,3	77,1	67,0
1945.....	139,9	104,5	88,9	133,8	167,0	80,1	83,7	71,2
1946.....	142,6	111,6	93,2	171,3	163,0	105,1	117,3	97,9
1947.....	145,2	115,6	94,8	217,5	191,0	113,9	131,7	108,0
1948.....	148,3	120,8	97,0	229,5	208,4	110,1	133,0	106,7
1949.....	150,7	111,5	88,1	216,9	195,5	110,9	122,5	96,8
Porcentaje de variación sobre el promedio anual 1925-29								
1945-49.....	44,3	16,6	-19,1	56,7	49,0	4,4	22,1	-15,6
1949.....	49,6	15,3	-22,9	75,3	57,4	11,3	27,1	-14,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

Notas: Población calculada con cifras oficiales de cada país y del "Boletín Mensual de Estadística" de las Naciones Unidas.

El índice del volumen físico de las exportaciones se obtuvo ponderando los índices nacionales de dicho volumen por el valor en dólares U. S. de las exportaciones del país correspondiente en 1937.

El índice de precios de exportación se formó dividiendo el índice del valor en dólares de las exportaciones por el índice de su volumen físico.

El índice de precios de importación corresponde al promedio tiramético directo del índice de precios de exportación del Reino Unido, cifrado en dólares U. S. y al índice de precios de exportación de productos terminados de Estados Unidos.

El índice de la capacidad para importar es el producto de los términos del intercambio por el índice del volumen físico de las exportaciones.

1945-1949, sólo excede en 22.1 por ciento la de 1925-1929, mientras la población, según ya se dijo, ha aumentado en 44.3 por ciento; la capacidad para importar "per cápita" ha disminuído así en 15.6 por ciento.

Para facilitar las comparaciones, se presenta en seguida el Cuadro 2 B que resume los promedios quinquenales correspondientes a los datos anuales del Cuadro 2 A.

Cuadro 2 B

POBLACION, EXPORTACION Y CAPACIDAD PARA IMPORTAR DE LA AMERICA LATINA, 1935-1949
Porcentajes de variación sobre el promedio anual de 1925-29

Año	Población	Índice del volumen físico de las exportaciones			Índice de precio		Términos del intercambio	Índice de la capacidad para importar	
		Total	"Per cápita"	Export.	Import.	Total		"Per cápita"	
1930-34 ..	8,5	- 8,8	- 15,8	- 44,3	- 26,7	- 24,3	- 31,3	- 36,6	
1935-39 ..	18,6	- 2,4	- 17,5	- 30,5	- 22,1	- 10,8	- 12,9	- 26,3	
1940-44 ..	30,8	- 7,9	- 29,5	- 11,4	11,1	- 20,3	- 26,7	- 44,9	
1945-49 ..	44,3	16,6	- 19,1	56,7	49,0	4,4	22,1	- 15,6	
1949	49,6	15,3	- 22,9	75,3	57,4	11,3	27,1	- 14,9	

Nota: Para fuentes y notas, véase el Cuadro 2 A.

Los datos utilizados están muy lejos de permitir la medición de estos fenómenos, en forma plenamente satisfactoria; ello requeriría una investigación minuciosa, sólo realizable mediante tiempo y esfuerzo no disponibles hoy. No se trata solamente de analizar y comparar precios de exportación e importación; interesa además conocer la parte del precio de exportación que ha quedado en el país exportador. Por ejemplo, las cifras correspondientes a otro capítulo indican que Chile recibe ahora una parte mayor del precio internacional del cobre que a comienzos del cuarto de siglo que estudiamos; lo mismo ocurre en Venezuela, con el petróleo. Hechos de esta naturaleza, cuya importancia puede ser considerable, no se reflejan, desde luego, en las relaciones de precios que hemos analizado. Por otra parte, los índices de precios de las exportaciones industriales, utilizados para calcular tales relaciones, no toman en consideración la mejora en la calidad de los artículos, que ha sido indudablemente mayor en aquéllos que en los productos primarios. Las conclusiones señaladas deben pues considerarse como de valor provisional, en espera de más prolijas investigaciones.

2. Las importaciones de productos latinoamericanos en Estados Unidos

Pero lo que no cabe poner en duda es que no obstante casos particulares, el volumen físico de las exportaciones latinoamericanas, en el último cuarto de siglo, ha aumentado menos que la población, y que el movimiento relativo de los precios no ha tendido a corregir esta disparidad. Desde que la América Latina se incorpora al mercado internacional, a mediados del siglo pasado, no había ocurrido un fenómeno semejante, cuya significación en el problema del desarrollo económico es de la mayor importancia y justifica, por lo tanto, detenida explicación. Con tal propósito, examinaremos el curso que han tenido, en el último cuarto de siglo, las importaciones provenientes de la América Latina en Estados Unidos y la Gran Bretaña, países que absorben parte considerable de las exportaciones latinoamericanas.

Trataremos de averiguar primero qué es lo que ha pasado con las importaciones de productos latinoamericanos en Estados Unidos. A este fin, se ha trazado el gráfico 2, en el cual se relacionan las variaciones del ingreso real en ese país, calculadas a precios constantes, según la línea 3, con las citadas importaciones, computadas también a precios constantes, o sea con el volumen físico de estas importaciones, según la línea 2. Ambas líneas se superponen en el período 1925-1929. Las cifras correspondientes se presentan en el Cuadro 3 A.

De la comparación entre las líneas citadas se desprende que durante el último cuarto de siglo, las variaciones del ingreso real de Estados Unidos han constituido el factor dominante en la variación del volumen físico de las importaciones provenientes de la América Latina. La correlación no es absoluta, desde luego, pues en los años treinta, las importaciones fluctúan más acentuadamente que el ingreso, y en todo el período, revelan fluctuaciones menores, que no guardan relación con el movimiento de dicho ingreso. Pero la correspondencia general entre ambos fenómenos es bien marcada y parece indicarnos que las variaciones del ingreso prevalecen sobre las de otros factores, en cuanto a su influjo en el movimiento de las importaciones.^{1/}

Si multiplicamos el índice del volumen físico de las importaciones que acaba de mencionarse, por el de los términos del

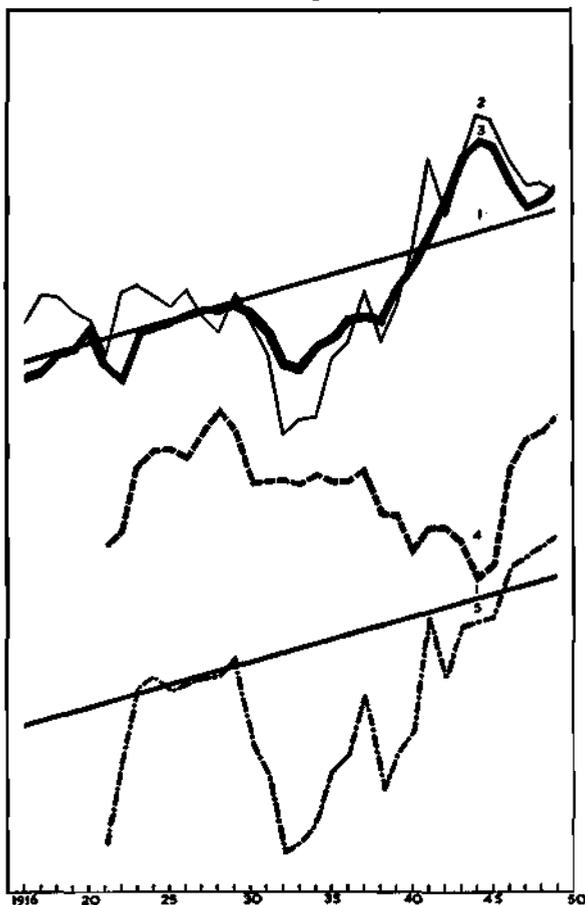
^{1/} Sería interesante realizar el análisis de lo que ocurre con cada producto, para estudiar el efecto del aumento de los derechos aduaneros y otras limitaciones, que como es sabido, han tenido gran influencia en algunos casos. Es posible que el incremento en la importación de algunos artículos, especialmente durante los años cuarenta, cuando dominaba la demanda de guerra y de posguerra, haya neutralizado las consecuencias de las limitaciones anteriormente aplicadas a otros productos.

intercambio, obtendremos el índice de la capacidad de importar de la América Latina, en función de los productos que de ella importan los Estados Unidos y de sus precios relativos. Este nuevo índice se representa en la línea 5 del gráfico mencionado.

Gráfico 2

RELACION ENTRE EL INGRESO REAL DE ESTADOS UNIDOS, LAS IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS PROVENIENTES DE AMERICA LATINA Y LA CAPACIDAD PARA IMPORTAR DE ESTA, EN FUNCION DE SUS EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS Y DE LOS PRECIOS RELATIVOS DE LAS MISMAS

Escala semilogarítmica



1. Población de América Latina.
2. Importaciones de Estados Unidos provenientes de América Latina.
3. Ingreso real de Estados Unidos.
4. Términos del intercambio de América Latina con Estados Unidos.
5. Capacidad de América Latina para importar de Estados Unidos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

Cuadro 3 A

RELACION ENTRE EL INGRESO REAL DE ESTADOS UNIDOS, LAS IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS PROVENIENTES DE LA AMERICA LATINA Y LA CAPACIDAD PARA IMPORTAR DE ESTA, EN FUNCION DE SUS EXPORTACIONES Y DE LOS PRECIOS RELATIVOS DE LAS MISMAS

Variaciones anuales

Año	Ingreso real de Estados Unidos Millones de dólares de 1937	Importaciones provenientes de América Latina	Coeficiente de importación de Estados Unidos desde América Latina Porcentaje	Indices de precios		Términos del intercambio de América Latina con Estados Unidos	Capacidad de la América Latina para importar desde Estados Unidos
				Exportación	Importación		
				Base: 1937=100			
1916	53.067	576,3	2,12	142,9	..	..	..
1917	53.926	646,5	2,22	159,4	..	..	..
1918	58.118	550,9	1,94	170,0	..	..	..
1919	58.827	613,3	2,09	215,0	..	..	..
1920	65.362	592,3	2,25	298,2	..	..	..
1921	56.128	498,0	1,22	138,8	186	74,6	55,2
1922	52.215	655,9	1,55	120,8	153	79,0	77,0
1923	64.374	675,8	1,56	151,8	147	103,3	103,8
1924	65.051	645,7	1,54	160,3	144	111,3	106,8
1925	66.086	624,2	1,44	161,2	145	111,2	103,2
1926	69.361	673,3	1,42	154,7	146	106,0	106,1
1927	69.779	604,8	1,30	158,6	132	120,2	108,0
1928	69.637	564,7	1,25	167,9	130	129,2	108,5
1929	71.620	662,0	1,28	153,1	129	118,7	116,8
1930	69.613	580,3	0,94	116,8	123	94,9	81,9
1931	64.734	506,5	0,79	94,4	98	96,3	72,5
1932	56.961	371,4	0,69	87,0	90	96,7	53,4
1933	55.891	387,1	0,71	81,6	86	94,9	54,7
1934	60.659	400,1	0,71	91,8	93	98,7	58,7
1935	62.504	509,5	0,83	91,2	94	97,0	73,5
1936	67.964	541,7	0,77	92,4	95	97,3	78,4
1937	69.419	672,5	0,97	100,0	100	100,0	100,0
1938	68.446	544,7	0,73	83,2	98	84,9	68,8
1939	77.202	632,6	0,75	81,8	97	84,3	79,3
1940	84.681	796,1	0,90	77,8	106	73,4	86,9
1941	97.388	1.158,5	1,02	87,0	109	79,8	137,5
1942	113.139	901,4	0,76	108,4	135	80,3	107,6
1943	133.945	1.168,8	0,83	112,8	149	75,7	131,6
1944	142.690	1.389,6	0,92	114,7	175	65,5	135,3
1945	140.792	1.359,1	0,94	119,7	174	68,8	139,0
1946	120.581	1.136,1	1,04	154,9	152	101,9	172,1
1947	109.046	1.030,6	1,12	208,6	180	115,9	177,8
1948	112.199	1.038,8	1,10	226,4	188	120,4	186,0
1949	117.989	1.003,0	1,09	229,7	180	127,8	190,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

Notas: Los datos básicos para el cálculo del ingreso real, de las importaciones y del coeficiente de importación, corresponden a: "National Income in the United States", por Robert Martin; "Statistical Abstract of the United States"; "Statistical Yearbook", Naciones Unidas e "Historical Statistics of the United States".

El índice de precios de exportación ha sido calculado en la Comisión Económica para América Latina, a base de los 14 principales productos exportados por América Latina a Estados Unidos. Como precios de importación, se tomaron los índices de precios de exportación en Estados Unidos de productos manufacturados terminados.

Para calcular los términos del intercambio, se ha elaborado primero un índice especial de los precios de los 14 productos principales que la América Latina exporta a los Estados Unidos, y se ha relacionado después este índice con el correspondiente a los precios de los productos manufacturados exportados por aquel país. Todos estos datos se presentan en el cuadro referido.

Veamos ahora qué conclusiones se desprenden de estos índices. Obsérvese, ante todo, cómo durante los años treinta el volumen físico de las importaciones de productos latinoamericanos en los Estados Unidos disminuye en forma bien manifiesta, con respecto al quinquenio de 1925-1929, que precede a la gran crisis mundial, mientras la población sigue creciendo en igual medida que antes. Mayor es aún el desmedro que sufre la capacidad para importar, debido al empeoramiento de los términos del intercambio, como se advierte en el Cuadro 3 B.

Cuadro 3 B

RELACION ENTRE EL INGRESO REAL DE ESTADOS UNIDOS, LAS IMPORTACIONES DE ESTE PAIS PROVENIENTES DE LA AMERICA LATINA Y LA CAPACIDAD PARA IMPORTAR DE ESTA, EN FUNCION DE SUS EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS Y DE LOS PRECIOS RELATIVOS DE LAS MISMAS

Porcentajes de variación sobre el promedio anual de 1925-29

Años	Ingreso real de Estados Unidos	Importaciones provenientes de América Latina	Coeficiente de importaciones de Estados Unidos desde América Latina	Índices de precios		Términos del intercambio de A. L. con Estados Unidos	Capacidad de América Latina para importar desde Estados Unidos
				Export.	Import.		
1930-34	- 11,2	- 28,3	- 42,5	- 40,7	- 28,2	- 17,8	- 40,8
1935-39	- 0,3	- 7,4	- 39,6	- 43,6	- 29,0	- 20,8	- 26,3
1940-44	65,0	73,0	- 35,1	- 37,1	- 1,2	- 36,1	10,4
1945-49	73,3	77,9	- 20,9	18,1	28,2	- 8,6	59,5
1949	70,3	60,2	- 18,7	44,4	32,0	9,1	75,6

Nota: Para fuentes y notas, véase el cuadro 3 A.

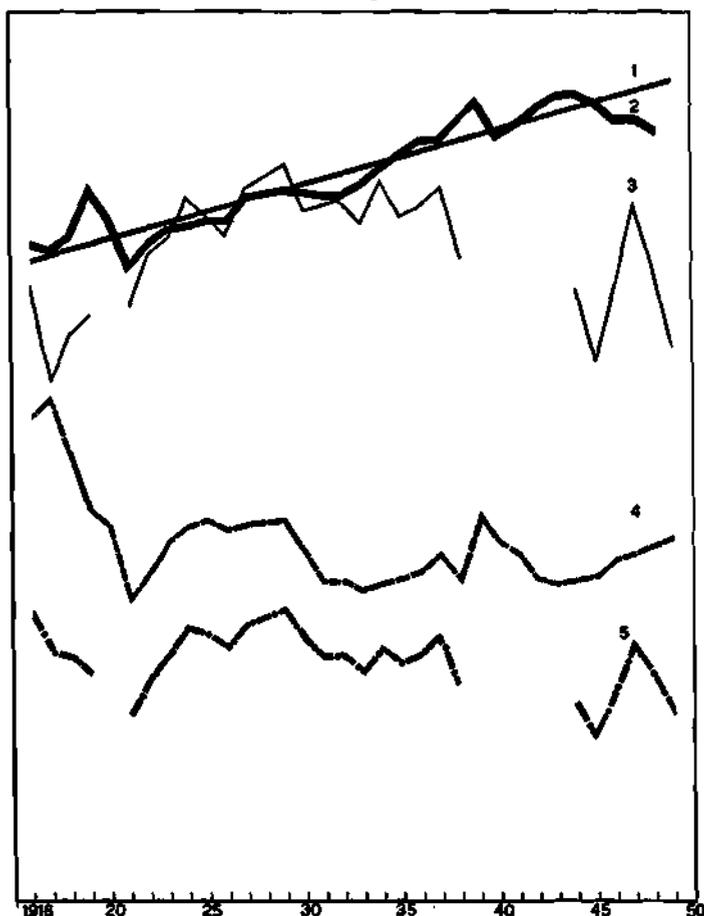
En los años cuarenta, las importaciones recuperan rápidamente lo que antes habían perdido y exceden al crecimiento de la población. Pero la capacidad para importar no se repone con la misma amplitud; mientras en el quinquenio 1940-1944, el índice de las importaciones llega a 173.0, con respecto a 1925-1929, y el de la población a 130.8, el de la capacidad para importar apenas aumenta a 110.4, pues los términos del intercambio alcanzan su índice más bajo, 63.9, en dicho quinquenio. Pero en el quinquenio siguiente, 1945-1949, el índice de los términos del intercambio asciende a 91.4, al mismo tiempo que el de las exportaciones sube a 177.9; de tal suerte, que el

índice de la capacidad para importar pasa a 159.5, y supera, por primera vez en todo el cuarto de siglo, al crecimiento de la población.

Gráfico 3

RELACION ENTRE EL INGRESO REAL DEL REINO UNIDO, LAS IMPORTACIONES DE ESTE PAIS PROVENIENTES DE AMERICA LATINA Y LA CAPACIDAD PARA IMPORTAR DE ESTA, EN FUNCION DE SUS EXPORTACIONES AL REINO UNIDO Y DE LOS PRECIOS RELATIVOS DE LAS MISMAS

Escala semilogarítmica



1. Población de América Latina
2. Ingreso real del Reino Unido.
3. Importaciones del Reino Unido provenientes de América Latina.
4. Términos del intercambio del Reino Unido.
5. Capacidad de América Latina para importar del Reino Unido.

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

Cuadro 4 A

RELACION ENTRE EL INGRESO REAL DEL REINO UNIDO, LAS IMPORTACIONES DE ESTE PAIS
PROVENIENTES DE LA AMERICA LATINA Y LA CAPACIDAD PARA IMPORTAR DE ESTA,
EN FUNCION DE SUS EXPORTACIONES AL REINO UNIDO Y DE LOS PRECIOS
RELATIVOS DE LAS MISMAS

Variaciones anuales

Año	Ingreso del Reino Unido	Importaciones provenientes de América Latina	Coeficiente de importación provenientes de América Latina	Términos del intercambio del Reino Unido	Capacidad para importar de la América Latina
	Millones de libras ester- linas de 1937			Base: 1937 = 100	
1916	3.212	72,8	3,27	159,8	114,6
1917	3.157	53,4	2,74	169,6	89,2
1918	3.317	62,1	3,16	141,4	86,4
1919	3.892	66,9	2,76	116,9	77,0
1920	3.518	..	..	109,2	..
1921	3.051	68,7	2,56	86,9	58,8
1922	3.246	80,6	2,80	94,8	75,3
1923	3.402	85,3	2,95	104,6	87,9
1924	3.450	98,9	3,54	109,8	106,9
1925	3.504	92,5	3,22	111,2	101,3
1926	3.504	86,9	2,82	108,0	92,4
1927	3.824	101,2	2,97	110,1	109,8
1928	3.853	105,3	3,12	111,5	115,6
1929	3.943	110,6	3,19	111,7	121,7
1930	3.883	94,6	2,57	101,4	94,5
1931	3.843	96,2	2,28	91,8	87,0
1932	3.845	97,6	2,21	91,6	88,0
1933	4.097	90,7	1,86	88,1	78,7
1934	4.237	103,7	2,10	90,6	92,6
1935	4.428	92,4	1,88	92,2	83,9
1936	4.600	95,6	1,91	94,6	89,1
1937	4.616	101,5	2,20	100,0	100,0
1938	5.022	79,9	1,61	92,4	72,7
1939	5.302	..	..	113,7	..
1940	4.746	..	..	105,9	..
1941	4.958	..	..	99,9	..
1942	5.214	..	..	93,0	..
1943	5.447	..	..	91,1	..
1944	5.468	71,6	1,58	91,7	64,7
1945	5.381	57,0	1,26	93,2	52,3
1946	5.086	72,0	1,85	98,4	69,9
1947	5.006	96,7	2,72	99,9	95,2
1948	4.840	77,0	2,28	103,4	78,4
1949	..	58,9	..	106,9	62,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

Notas: Los datos básicos para los cálculos del ingreso e importaciones corresponden a: "Economic Journal", Royal Economic Society; "Statistical Yearbook", Naciones Unidas; "The Statesman's Yearbook" y "Accounts relating to Trade and Navigation of the United Kingdom".

Los índices de precios, mediante los cuales se determinaron los términos del intercambio, corresponden a las cifras dadas por el "U. K. Board of Trade" y "Entwicklung und Strukturwandlungen des englischen Aussenhandels von 1700 bis zur Gegenwart", de Schlote, habiéndose tomado en cuenta para las exportaciones el índice correspondiente a productos terminados, mientras para las importaciones se tomó el promedio de los índices de alimentos y materias primas.

3. Las importaciones de productos latinoamericanos en La Gran Bretaña

Examinaremos en seguida el curso que han seguido las importaciones británicas de productos latinoamericanos. A tal propósito, se han preparado el gráfico 3 y el Cuadro 4 A, cuyos contenidos son análogos a los correspondientes a Estados Unidos.

Se advierte a simple vista que la estrecha relación evidenciada entre el ingreso real y las importaciones de este último país no se patentiza en la Gran Bretaña; antes bien, hay notoria discrepancia entre ambas líneas. Explícase así que mientras el ingreso real de la Gran Bretaña ha pasado desde 100 en 1925-1929 hasta 136.3 en 1945-1948, el índice de las importaciones provenientes de la América Latina ha caído a 76.2. No es de extrañar pues que el índice de las exportaciones totales de la América Latina, según se ha visto al comenzar este capítulo, haya crecido menos que la población en el último cuarto de siglo: el incremento de las exportaciones a Estados Unidos no ha bastado para compensar la disminución sufrida por las exportaciones a los demás países del mundo, entre los cuales corresponde a la Gran Bretaña, desde luego, una parte muy importante de aquéllas.

Es probable que las restricciones para importar aplicadas en la Gran Bretaña, a raíz de la crisis económica mundial, hayan constituido, durante los años treinta, la causa determinante de tal disparidad entre el ingreso y las importaciones de este país, influjo que vinieron a reforzar las nuevas restricciones impuestas por la guerra y por el desequilibrio de la postguerra.

Cabría señalar, de pasada, que dichas restricciones han afectado de modo parecido tanto a las importaciones provenientes de la América Latina, como a las procedentes de los demás países, ya que en realidad, la Gran Bretaña, para seguir desenvolviéndose después de la gran depresión, vióse forzada a reducir el coeficiente de sus importaciones, pues parece evidente que no hubiera logrado mantener importaciones de tal magnitud, con respecto al ingreso, cuando la fuerza expansiva de sus exportaciones totales se había debilitado gravemente.

En el citado cuadro, se presenta también la capacidad para importar de la América Latina, en el caso analizado. Como en los anteriores, el índice correspondiente es el resultado de combinar el índice del volumen físico de las importaciones con el de los términos del intercambio del Reino Unido. Por supuesto que este nuevo índice conforme quedó ya explicado, no altera las conclusiones formuladas acerca de la relación entre las importaciones británicas de productos de la América Latina y la población de ésta, sino que acentúa las disparidades a que ya se hizo referencia.

4. Términos del intercambio y coeficiente de importación

En la sección segunda de este capítulo, se ha expresado que las variaciones en el ingreso real de los Estados Unidos parecen constituir el factor dominante en las fluctuaciones de la importación de productos latinoamericanos en ese país. Para lograr una comprobación de este fenómeno, más rigurosa que la impresión que a simple vista se desprende de las líneas del gráfico 2, se han relacionado ambos factores en el gráfico 5 y se ha calculado el coeficiente de correlación. Este coeficiente es de 0.94 y la relación puede considerarse satisfactoria.

Que este coeficiente no sea la unidad, significa que otros factores intervienen también en la variación de las importaciones. Podría pensarse, a este respecto, que los términos del intercambio ejercen también cierta influencia. En efecto, si los precios de las importaciones de productos latinoamericanos bajan, en relación con los precios de los artículos manufacturados que exportan los Estados Unidos, esto es, si los términos del intercambio mejoran para este país, cabría esperar que ello tuviera la virtud de estimular dichas importaciones. Pero el análisis estadístico no revela una correlación satisfactoria entre las variaciones de éstas y los términos del intercambio; basta observar, para persuadirse de ello, la gran dispersión de los puntos del gráfico 6, en que se representa la relación entre ambos factores. El coeficiente de correlación, por lo demás, llega apenas a 0.43 cifra sobremanera baja para atribuirle significación decisiva.

Esto no quiere decir que los términos del intercambio carezcan de toda influencia sobre las importaciones, sino que la ejercida sería, en todo caso, mucho menos clara y perceptible que la del ingreso real. Los términos del intercambio influyen más bien en la proporción del ingreso monetario que los Estados Unidos destinan a las importaciones de productos latinoamericanos, como se desprende de las cifras del Cuadro 3 B ya citado.

Obsérvese como, en los años treinta, las importaciones de productos latinoamericanos en Estados Unidos disminuyen en mayor grado que el ingreso real de este país, a pesar de haber mejorado para él sensiblemente los términos del intercambio, con respecto al quinquenio de 1925-1929; el efecto de este mejoramiento ha consistido sencillamente en permitir que los Estados Unidos importen productos latinoamericanos en proporción mucho menor que antes de disminuir su ingreso monetario, conforme lo indica el marcado descenso del coeficiente de importación. En cambio, en el primer quinquenio de los años cuarenta, las importaciones vuelven a aumentar y lo hacen en mayor medida que el ingreso real; podría atribuirse este hecho al nuevo mejoramiento en los términos del intercambio, que para Estados Unidos llegan entonces al punto más

favorable de todo el cuarto de siglo. En todo caso y de haber existido esta influencia de los precios, habría dejado de manifestarse en el quinquenio siguiente, pues en él los términos del intercambio empeoran acentuadamente para Estados Unidos, y sin embargo, las importaciones de este país vuelven a aumentar en igual medida que su ingreso real.

Como quiera que ello fuere, lo cierto es que en ambos quinquenios los términos del intercambio desfavorables para América Latina muestran la consecuencia de mantener a un nivel sumamente bajo el coeficiente de importación de sus productos en Estados Unidos.

Cuadro 4 B

RELACION ENTRE EL INGRESO REAL DEL REINO UNIDO, LAS IMPORTACIONES DE ESTE PAIS PROVENIENTES DE LA AMERICA LATINA Y LA CAPACIDAD PARA IMPORTAR DE ESTA, EN FUNCION DE SUS EXPORTACIONES AL REINO UNIDO Y DE LOS PRECIOS RELATIVOS DE LAS MISMAS

Porcentajes de variación sobre el promedio anual de 1925-25

Años	Ingreso real del Reino Unido	Importaciones provenientes de América Latina	Coficiente de importación del Reino Unido desde América Latina	Términos del intercambio del Reino Unido	Capacidad de América Latina para importar desde el Reino Unido
1930-34.....	6,8	- 2,7	- 28,1	- 16,1	- 18,5
1935-39.....	28,7	- 25,6 ^a	- 37,9 ^a	- 10,8	- 20,2 ^a
1940-44.....	38,7	...	...	- 12,9	...
1945-49.....	36,3 ^b	- 27,2	- 33,6 ^b	- 9,2	- 33,8
1949.....	29,9 ^c	- 40,7	- 25,5 ^c	- 3,3	- 42,7

Nota: Para fuentes y notas, véase el Cuadro 4 A.

^a Promedio de 1935-38.

^b Promedio de 1945-48.

^c Año de 1948.

El examen de las cifras de la Gran Bretaña no lleva a conclusiones distintas. Por el contrario, el empeoramiento para América Latina de los términos del intercambio va acompañado aquí de otros fenómenos que acentúan el descenso del coeficiente de importaciones latinoamericanas. El resumen de los datos quinquenales está incluido en el Cuadro 4 B.

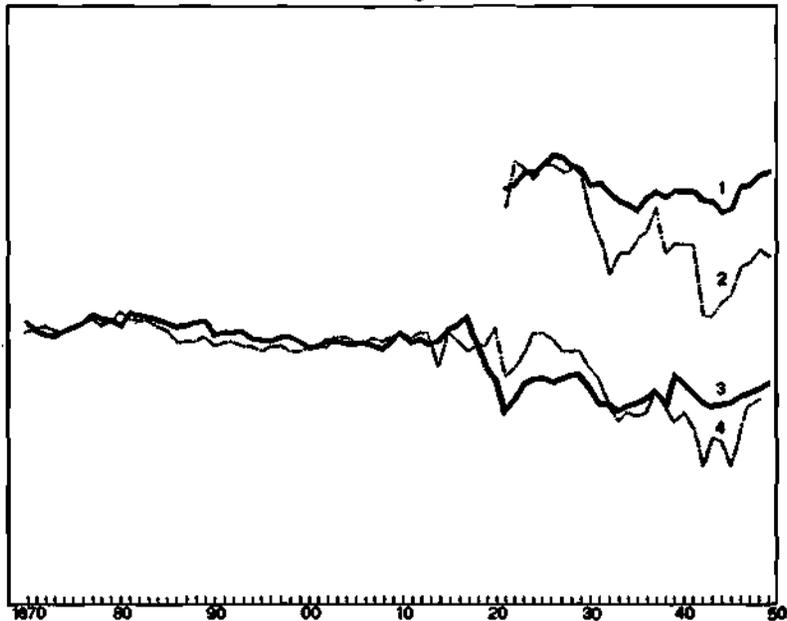
El fenómeno que comentamos no se circunscribe ciertamente a las importaciones de productos latinoamericanos. Antes bien, preséntase en forma más perceptible en el conjunto de las importaciones de los Estados Unidos, en las cuales, por abarcar mayor número de artículos, no aparecen en el mismo grado los factores particulares que afectan al pequeño número de productos provenientes de la América Latina.

El Gráfico 4 y el correspondiente Cuadro 5 A permiten verificar fácilmente nuestra aserción. En la línea 1, se representan los términos del intercambio del resto del mundo con los Estados Unidos, y en la línea 2, el coeficiente del conjunto de importaciones de este país. Obsérvese la vinculación entre

Gráfico 4

RELACION ENTRE LOS TERMINOS DEL INTERCAMBIO Y LOS COEFICIENTES DE IMPORTACION EN LOS ESTADOS UNIDOS EN EL REINO UNIDO

Escala semilogarítmica



1. Términos del intercambio con Estados Unidos.
2. Coeficiente de importaciones totales de Estados Unidos.
3. Términos del intercambio del Reino Unido.
4. Coeficiente de importaciones totales del Reino Unido.

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

ambas líneas. La evolución de los términos del intercambio, desfavorable para el resto del mundo, durante la gran crisis económica, su breve recuperación ulterior, hasta 1937, la nueva caída que sigue al final de los años treinta y el mejoramiento posterior en los cuarenta, afectan perceptiblemente al coeficiente de importaciones. Es de notar, sin embargo, que mientras los términos del intercambio, a fines de los años cuarenta, se acercan a la posición que tenían antes de la crisis mundial, el coeficiente de importaciones tiende a bajar persistentemente, a través de sus continuas fluctuaciones; de tal suerte, que en el quinquenio de 1945-1949, los primeros son apenas inferiores en 13.2 por ciento a los de 1925-1929, en tanto que el coeficiente del conjunto de importaciones acusa una merma de 49.3 por ciento, en idéntico período. El cuadro 5 B resume las cifras del último cuarto de siglo:

En el caso de la Gran Bretaña, acontece un fenómeno parecido, que podemos observar, durante más largo período, en el gráfico ya mencionado. La división de este período en

Cuadro 5 A

TERMINOS DEL INTERCAMBIO Y COEFICIENTE DE IMPORTACIONES TOTALES DE ESTADOS UNIDOS

Año	Términos del intercambio (Base: 1937 = 100)	Coeficiente de importaciones totales	Año	Términos del intercambio (Base: 1937 = 100)	Coeficiente de importaciones totales
1900	..	5,26	1925	122,4	6,03
1901	..	4,79	1926	129,8	6,03
1902	..	4,89	1927	128,4	5,66
1903	..	5,23	1928	121,4	5,87
1904	..	4,93	1929	116,9	5,53
1905	..	5,22	1930	106,3	4,23
1906	..	5,29	1931	107,0	3,47
1907	..	5,88	1932	98,6	2,83
1908	..	5,09	1933	93,5	3,24
1909	..	4,96	1934	92,2	3,21
1910	..	5,53	1935	89,2	3,64
1911	..	5,43	1936	95,7	3,71
1912	..	5,62	1937	100,0	4,44
1913	125,8	5,76	1938	96,8	3,15
1914	..	6,07	1939	101,1	3,37
1915	..	5,15	1940	101,0	3,41
1916	..	6,17	1941	101,0	3,40
1917	..	6,37	1942	94,5	2,12
1918	..	5,32	1943	94,3	2,12
1919	101,0	6,20	1944	87,5	2,27
1920	115,7	6,73	1945	90,6	2,39
1921	100,7	4,43	1946	106,0	2,91
1922	104,5	6,08	1947	107,6	2,99
1923	114,6	5,77	1948	115,2	3,32
1924	113,5	5,39	1949	117,4	3,14

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

Nota: Los términos del intercambio han sido calculados desde la posición latino-americana, y por lo tanto son el resultado de dividir el índice de precios de importación por el de precios de exportación y no a la inversa.

dos partes es bien clara y distinta. La primera va hasta la guerra de 1914-1918, cuando la Gran Bretaña pierde su papel de centro cíclico principal; la segunda abarca desde aquel entonces hasta nuestros días y pone de manifiesto la vulnerabilidad de la economía británica a las fluctuaciones del nuevo centro principal. Es notorio el contraste entre ambas épocas. En aquélla, los términos del intercambio empeoran con relativa lentitud y el coeficiente de importaciones declina asimismo con suavidad; entre los años setenta del siglo pasado y el primer decenio del presente, los términos del intercambio se tornan en un 10.2 por ciento menos favorables para el resto del mundo y la proporción del ingreso monetario que la Gran Bretaña emplea en importar los productos de ese resto del mundo disminuye en un 9.0 por ciento. En cambio, en la época que sigue a la primera guerra, las fluctuaciones adquieren violencia en ambas líneas; el fuerte descenso de los términos del intercambio, después de ese primer conflicto, afecta patentemente al coeficiente de importaciones, lo mismo que la recu-

Cuadro 5 B

TERMINOS DEL INTERCAMBIO Y COEFICIENTE DE IMPORTACIONES TOTALES DE ESTADOS UNIDOS

Años	Promedios quinquenales		Años	Porcentajes de variación sobre el promedio anual de 1925-29	
	Términos del intercambio	Coeficiente de importaciones totales		Términos del intercambio	Coeficiente de importaciones totales
1925-29	123,8	5,82	1930-34	- 19,6	- 41,6
1930-34	99,5	3,40	1935-39	- 22,0	- 37,1
1935-39	96,6	3,66	1940-44	- 22,7	- 54,3
1940-44	95,7	2,66	1945-49	- 13,2	- 49,3
1945-49	107,4	3,00	1949	- 5,2	- 46,0
1949	117,4	3,14			

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

Nota: Para fuentes y notas, véase el Cuadro 5 A.

peración ulterior, como también las fluctuaciones subsiguientes. Los movimientos son generalmente más marcados en el coeficiente, sobre el cual actúan desde luego otros factores, entre ellos las restricciones aplicadas a la importación, a partir de la crisis económica mundial, a las cuales vinieron a agregarse más tarde las impuestas por la segunda guerra. El coeficiente de importación de la Gran Bretaña, en 1945-1948, ha sido, por término medio, de 17.7 por ciento, contra 31.0 por ciento, en 1900-1909, o sea un descenso de 43 por ciento, en el cual, sin duda alguna, ha influido considerablemente el empeoramiento de 29.5 por ciento sufrido por los términos del intercambio durante este período. (Véanse los cuadros 6 A y 6 B.)

5. Reajuste del coeficiente de importación en la América Latina

Se ha visto un poco más arriba que el coeficiente del conjunto de importaciones de los Estados Unidos, en el último quinquenio, se redujo en 46.0 por ciento, esto es, casi a la mitad de lo que había sido antes de la crisis mundial, mientras en las importaciones provenientes de la América Latina, el coeficiente disminuyó en 18.7 por ciento. Esto no significa que la situación de América Latina en el comercio internacional fuera menos desfavorable, durante el último cuarto de siglo, pues si bien los efectos directos del menor coeficiente de importación de Estados Unidos pesaron menos sobre ella que sobre el resto del mundo, los efectos indirectos asumieron igual gravedad, por cuanto el resto del mundo, al encontrar sobremanera restringidas sus ventas a Estados Unidos, se vio forzado a restringir también sus importaciones de productos latinoamericanos. Así lo hemos comprobado hace un momento, en el caso de la Gran Bretaña.

Estos hechos impusieron a la América Latina la necesidad de reajustar también su coeficiente de importación, para amor-

Cuadro 6 A

**TERMINOS DEL INTERCAMBIO Y COEFICIENTE DE IMPORTACIONES TOTALES
DEL REINO UNIDO**

<i>Año</i>	<i>Términos del intercambio</i>	<i>Coefficiente de importaciones totales</i>	<i>Año</i>	<i>Términos del intercambio</i>	<i>Coefficiente de importaciones totales</i>
1870	157,5	32,64	1910	149,9	32,88
1871	150,3	33,54	1911	141,7	31,78
1872	147,1	34,07	1912	143,9	32,83
1873	145,3	32,77	1913	141,0	32,46
1874	150,0	32,66	1914	142,6	26,33
1875	151,8	34,46	1915	154,2	32,88
1876	159,8	34,48	1916	159,8	30,96
1877	170,1	36,09	1917	169,6	29,31
1878	161,8	34,43	1918	141,4	30,10
1879	162,4	35,59	1919	116,9	29,78
1880	156,0	38,32	1920	109,2	34,12
1881	172,2	35,67	1921	86,9	24,34
1882	170,4	35,73	1922	94,8	26,01
1883	167,7	36,06	1923	104,6	28,52
1884	164,2	34,33	1924	109,8	32,60
1885	159,2	33,18	1925	111,2	33,18
1886	156,4	30,82	1926	108,0	31,72
1887	155,4	31,12	1927	110,1	29,39
1888	159,2	31,11	1928	111,5	28,72
1889	161,0	32,08	1929	111,7	29,22
1890	148,4	30,07	1930	101,4	26,38
1891	150,1	31,42	1931	91,8	23,49
1892	149,4	31,14	1932	91,6	19,66
1893	150,7	30,43	1933	88,1	18,11
1894	144,5	29,65	1934	90,6	18,85
1895	142,6	28,90	1935	92,2	18,40
1896	142,4	30,06	1936	94,6	19,32
1897	144,5	29,69	1937	100,0	22,27
1898	146,4	29,39	1938	92,4	19,68
1899	142,5	29,01	1939	113,7	17,58
1900	137,2	29,79	1940	105,9	19,27
1901	136,9	30,28	1941	99,9	16,50
1902	142,9	30,40	1942	93,0	13,00
1903	142,8	31,66	1943	91,1	15,80
1904	140,0	31,63	1944	91,7	15,62
1905	140,0	31,08	1945	93,2	13,23
1906	140,6	31,35	1946	98,4	15,85
1907	139,3	31,74	1947	99,9	20,37
1908	135,1	30,79	1948	103,4	21,27
1909	142,8	31,66	1949	106,9	..

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

figurar, durante la gran depresión, los efectos de la merma de las exportaciones y de los precios de éstas sobre el ingreso real, y también para continuar creciendo despues, a pesar de la fuerte mengua sufrida en su capacidad para importar.

Al comenzar la segunda guerra, a raíz de tal reajuste, los países latinoamericanos, en general, habían logrado contrarrestar el desequilibrio de sus balances de pagos. Esto y el extraordinario incremento de las reservas monetarias, en virtud de las dificultades de importación inherentes a la guerra, pudo acaso dar la impresión de que el problema de desequilibrio se había superado definitivamente.

Cuadro 6 B

TERMINOS DEL INTERCAMBIO Y COEFICIENTE DE IMPORTACIONES TOTALES DEL REINO UNIDO

<i>Promedios quinquenales</i>			<i>Porcentajes de variación sobre el promedio anual de 1925-29</i>		
<i>Años</i>	<i>Términos del intercambio</i>	<i>Coefficiente de importaciones totales</i>	<i>Años</i>	<i>Términos del intercambio</i>	<i>Coefficiente de importaciones totales</i>
1925-29	110,5	30,46	1930-34	- 16,1	- 30,1
1930-34	92,7	21,29	1935-39	- 10,8	- 36,2
1935-39	98,5	19,43	1940-44	- 12,9	- 47,4
1940-44	96,3	16,02	1945-49	- 9,2	- 42,0 ^a
1945-49	100,4	17,67 ^a	1949	- 3,3	- 30,2 ^b
1949	106,9	21,27 ^b			

Nota: Para fuentes y notas, véase el Cuadro 6 A.
^a Promedio de 1945-48.
^b Año de 1948.

Sin embargo, si se reflexiona en que la tendencia persistente hacia el desequilibrio es, en última instancia, consecuencia del desarrollo económico, como se dijo en el primer capítulo, no es de extrañar que la mayoría de los países, una vez utilizada gran parte de aquellas reservas, se haya visto frente a nuevos problemas de desequilibrio, tan agudos como los acaecidos durante los años treinta. Esos problemas se presentarán siempre que la capacidad para importar no aumente con el ingreso real. Más aún, logrado un reajuste que corrija la tendencia hacia el desequilibrio, ésta se pondrá nuevamente de manifiesto, con el andar del tiempo, si la capacidad para importar no aumenta paralelamente al ingreso real.^{2/}

6. Conclusiones

De todo este análisis se desprenden dos conclusiones fundamentales. Primera: el empeoramiento de los términos del intercambio ha sido uno de los factores primordiales en la merma del coeficiente de importación de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña, con serias repercusiones sobre el desarrollo

^{2/} Es claro que la inflación ha venido, en muchos casos, a acentuar este desequilibrio; pero ella suele estar vinculada también a los fenómenos de crecimiento. En cuanto se la emplea para obtener los recursos necesarios a la capitalización y parte de tales recursos se dedica a la importación de bienes de capital, el desequilibrio resultante es una típica manifestación de crecimiento. Pero en cuanto la inflación se traduce en incremento de ingresos para los grupos sociales a los cuales favorece y este incremento dilata las importaciones, el desequilibrio resultante no es fenómeno de crecimiento, sino una típica manifestación inflacionista. Es obvio que la existencia frecuente de esta manifestación en la América Latina no autoriza a atribuir exclusivamente a la inflación el desequilibrio de los balances de pagos, ni a desconocer las fuerzas fundamentales que lo provocarían, aún cuando aquella no existiera.

económico de los países latinoamericanos y de los demás países del mundo, repercusiones que han obligado a estos países a reducir su propio coeficiente de importación, con mengua de las ventajas del comercio internacional. Segunda; si por merma del ingreso nacional o por obra de cualquier suerte de restricciones, disminuyen las importaciones de Estados Unidos y de Gran Bretaña, la baja relativa subsiguiente en los precios de los productos importados no parece tener la virtud de aumentar nuevamente las importaciones; esa baja relativa permite más bien a los centros destinar una menor proporción de sus ingresos monetarios a la adquisición de dichas importaciones.

Parecería pues no estar al alcance de la América Latina, considerada en su conjunto, la posibilidad de aumentar sensiblemente su capacidad para importar, mediante el acrecentamiento de sus exportaciones a los grandes centros, más allá de los límites fijados por el incremento del ingreso real de éstos y por las restricciones de diversa índole con que tropiezan aquéllas. El propósito de sobrepasar tales límites significaría, en realidad, forzar las importaciones en desmedro de los términos del intercambio, sin lograr aumento substancial en la cuantía exportada.

Si no se considera el conjunto de la América Latina, sino un determinado país, se concibe que la baja de los precios de un producto desaloje del mercado a otros productores latinoamericanos; pero no es éste el problema que nos atañe. Se concibe también que en ciertos artículos, como ha ocurrido realmente en algunos casos, se logre acrecentar las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos, aprovechando circunstancias especiales del mercado. Mas como las importaciones de ese país son en gran parte función del ingreso real, no es fácil comprender cómo podrían adquirir volumen significativo, en el conjunto del intercambio, independientemente del ingreso real, salvo que ocurran importantes transformaciones en la demanda o se atenúen o eliminen los obstáculos con que tropiezan actualmente.^{3/}

3/ Ocurren también casos en los cuales las exportaciones no aumentan suficientemente, en virtud de haberse debilitado la capacidad para exportar, ya sea porque no se ha aprovechado adecuadamente todo el potencial productivo del país o porque el incremento del consumo interno se haya logrado a expensas de la exportación. A su vez, este incremento de consumo puede resultar del aumento del ingreso real "per cápita", en virtud de la mayor productividad del país, o ser consecuencia de trastornos inflacionistas en la distribución del ingreso. ¿Hasta qué punto estos casos podrían hacernos pensar que la disminución de la capacidad para importar de la América Latina es también el resultado de la disminución de su capacidad para exportar? Es imposible dar una respuesta satisfactoria a esta pregunta, sin el examen de lo ocurrido con los principales artículos de exportación. Pero de todos modos, el haber podido exportar más no significa que los mercados de los grandes centros industriales hayan ensanchado su capacidad para importar, ni mucho menos que esto haya acontecido en detrimento de los términos de intercambio.

7. Sensibilidad del centro principal a los estímulos exteriores

El marcado descenso operado en el coeficiente de importaciones de Estados Unidos durante la gran depresión, hizo aún más sensibles los efectos de ella sobre los demás países del mundo. Estos se vieron precisados a reducir también sus importaciones provenientes de Estados Unidos, así como el comercio que realizaban entre sí. Por consiguiente, la merma del coeficiente de importación fue acompañada en los Estados Unidos por una merma similar del coeficiente de exportación. El primero descendió de 5.82 por ciento en 1925-1929, a 3.40 por ciento en 1930-1934, en tanto que el segundo se redujo simultáneamente de 6.69 por ciento a 4.14 por ciento. No obstante los cambios ocurridos durante la guerra, ambos coeficientes mantuvieron niveles relativamente bajos, a saber: 2.95 por ciento el de importación y 5.27 por ciento el de exportación, durante el quinquenio de 1945-1949, en contraste con los altos coeficientes que mantuvo la Gran Bretaña, antes de perder su función de centro cíclico principal. En efecto, durante el período de 1870-1914, el coeficiente británico de importación fue por término medio de 32.1 por ciento y el de exportación de 18.9 por ciento. Esta disparidad en los coeficientes es de gran trascendencia para la economía del mundo, pues influye considerablemente en la forma de funcionar el centro cíclico principal y en sus relaciones con los demás países, tanto en la capacidad del centro referido para transmitir a los demás centros y a la periferia sus impulsos de auge o decaimiento, cuanto en los efectos ejercidos sobre aquél por los impulsos que el resto del mundo le comunica. No nos ocuparemos ahora de lo primero, pues sería entrar en materia ajena a este informe, sino de los efectos que los impulsos exteriores ejercen sobre el centro principal y de la forma en que éste los devuelve o retrasmite al resto del mundo.

Es obvio que cuanto mayor sea el coeficiente de exportación, mayor será la influencia que la variación en las exportaciones ejerce sobre el ingreso nacional. Se explica así que las exportaciones de la Gran Bretaña, cuando este país actuaba como centro cíclico principal, asumieran, por la elevada proporción que representaban en el ingreso total del país una función dinámica semejante a la que desempeñan las inversiones de capital. De esta suerte, si en otro centro comenzaba la creciente cíclica antes que en la Gran Bretaña, o se desenvolvía con mayor intensidad que en ésta, el aumento del ingreso en aquel otro centro y la propagación de este fenómeno a los demás países repercutían favorablemente sobre las exportaciones británicas; a su vez, el incremento de estas últimas no tardaba en estimular el auge de las actividades internas y por consiguiente, del ingreso total de la Gran Bretaña, tanto por la acción de dicho incremento sobre el consumo, como por su efecto sobre

las inversiones de capital, en las industrias de exportación primero, y en las demás industrias después. En cambio, como las exportaciones abarcan en Estados Unidos parte mucho menor del ingreso nacional, ya no constituyen allí elemento dinámico comparable a las inversiones de capital, las cuales, como es bien sabido, ejercen influencia decisiva en la actividad económica. Por lo tanto, si las inversiones fueron deficientes en este último país, es poco probable que el aumento de las exportaciones pudiese actuar como factor dinámico en la actividad interior, al menos con fuerza capaz de compensar eficazmente aquella deficiencia.

Pero el centro británico no sólo era más sensible que los Estados Unidos a los estímulos exteriores, sino que su capacidad para devolver los impulsos recibidos del exterior era también mucho más amplia, fenómeno debido sobre todo a las diferentes magnitudes de los respectivos coeficientes de importación.

8. Tiempo e intensidad con que el centro retrasmite los impulsos exteriores

Todo país, sea grande o pequeño y tenga un coeficiente de importación estrecho o amplio, tiende siempre a devolver los impulsos recibidos del exterior. Pero el tiempo y la intensidad con que lo hace revisten extremada importancia práctica. No se ha dado aún al factor tiempo toda la importancia que merece en la dinámica de la economía; para dar una idea de esa importancia, presentaremos un caso teórico muy sencillo: supóngase dos países, A y B, que no se encuentran en estado de ocupación plena, y cuyas exportaciones experimentan un incremento de 100, que se repite continuamente, en cada período circulatorio de sus respectivos ingresos; pero mientras en el país A el coeficiente de importación es de 25 por ciento, en B es de 5 por ciento; en uno y otro caso, el período circulatorio dura un tiempo igual de seis meses. El proceso de estos incrementos es bien conocido y apenas necesitamos recordarlo. Del primer incremento, en el primer período, se destina una parte a importaciones y el remanente queda circulando en la actividad interna; el segundo incremento se agrega al remanente anterior, y del total de ambos, una parte vuelve a dedicarse a importaciones y el resto pasa al tercer período, y así sucesivamente. En esta forma, va aumentando gradual y acumulativamente el ingreso, y en proporción de este incremento se van también acrecentando las importaciones, dada la estabilidad que suponemos en el coeficiente. Llega un momento en que los ingresos así acumulados han adquirido una magnitud tal, que la parte que se gasta en importaciones iguala al incremento de 100 en las exportaciones, periódicamente repetido. Es evidente que cuanto menor sea el coeficiente de importación, tanto más tiempo se tardará en llegar a la igualdad entre el incremento

periódico de las exportaciones y aquel que se provoca, con el andar del tiempo, en las importaciones. He aquí algunas cifras que hemos calculado para ilustrar este problema.

Cuadro 7

NUMERO DE PERIODOS CIRCULATORIOS NECESARIOS PARA QUE LAS IMPORTACIONES ALCANCEN DETERMINADO PORCENTAJE DEL INCREMENTO DE LAS EXPORTACIONES, SEGUN LOS DISTINTOS VALORES DEL COEFICIENTE DE IMPORTACION

Porcentaje del incremento de exportaciones	Coeficiente de importación					
	0,30	0,25	0,20	0,15	0,10	0,05
	<i>Periodos circulatorios</i>					
0,50	1,94	2,41	3,11	4,26	6,57	13,51
0,75	3,89	4,82	6,21	8,53	13,15	27,02
0,90	6,46	8,01	10,32	14,16	21,85	44,88
0,95	8,40	10,42	13,43	18,42	28,43	58,30

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

En el país A, donde el coeficiente de importación es de 25 por ciento, al cabo de 2.41 períodos circulatorios, o sea aproximadamente en algo más de un año, las importaciones ya alcanzan al 50 por ciento del incremento periódico de las exportaciones. En tanto que en el país B, cuyo coeficiente de importación es de 5 por ciento, se tardan 13.5 períodos, o sea aproximadamente 6 años y medio, en lograr el mismo efecto. De igual modo, para que las importaciones alcancen al 95 por ciento del incremento periódico de las exportaciones, o sea que casi lo igualen, se necesitarían unos cinco años en A y más de un cuarto de siglo en B.

En la realidad, los fenómenos no ocurren en la forma mecánica que supone este cálculo, y en el aumento acumulativo de los ingresos no sólo intervienen los recursos derivados del incremento periódico en las exportaciones, sino también los periódicos provenientes de la mayor producción, estimulada por el aumento general de la demanda; además, si bien las importaciones tienden a aumentar en la forma explicada, no llegan a equipararse con las exportaciones, pues sobrevienen ciertas reacciones que dan al proceso de crecimiento su característica configuración ondulatoria. Pero las cifras que acaban de verse, en una primera aproximación al examen del fenómeno, nos dan una idea de cómo interviene en dicho fenómeno el factor tiempo.

9. Tiempo de retrasmisión y desequilibrio

En igualdad de los demás factores, cuanto menor sea el coeficiente de importación, menor será la aptitud de un centro para retransmitir el impulso recibido. Es claro que con el transcurso del tiempo, cualquiera que sea el coeficiente de

importación, siempre acabará por retransmitirse íntegramente el impulso recibido. Pero que ello ocurra en un período breve o dilatado, tiene, como ya se dijo, importancia decisiva en cada caso concreto.

En efecto, mientras las importaciones del centro no se equiparen a las exportaciones, el resto del mundo sufrirá un continuo desequilibrio que le obligará a desprenderse de una parte tanto más cuantiosa de sus reservas de oro cuanto mayor sea el impulso originario que el centro haya recibido y más lenta la retransmisión de sus efectos al resto del mundo, de donde partiera aquel impulso.

El análisis precedente proporciona el necesario fundamento para dilucidar si la tendencia al desequilibrio, surgida del desarrollo económico de la América Latina, pudiera suscitar en el sistema económico mundial fuerzas que contrarrestaran dicha tendencia y restablecieran el equilibrio. Tiene esta cuestión dos aspectos, que trataremos sucesivamente.

Si continuamente la América Latina comprara más que vendiera a Estados Unidos (sin tomar en cuenta otras partidas del balance de pagos), es concebible que, al cabo de un tiempo considerable, las exportaciones a Estados Unidos se aproximarán a las importaciones, en virtud del efecto que dicho incremento tendría sobre aquel país, conforme acaba de explicarse. Pero mientras tanto, el desequilibrio habría producido muy serias consecuencias monetarias en la América Latina.

No es eso todo. El desarrollo económico, mientras el proceso dura, no se manifiesta en un desequilibrio único, sino en una sucesión de desequilibrios, de tal manera, que en tanto entran lentamente en juego fuerzas tendientes a contrarrestar el primer desequilibrio, surge otro desequilibrio nuevo, que se agrega al anterior, y así sucesivamente, con lo cual la pérdida de reservas llegaría a ser tan grande, que o tendrá que atenuarse o detenerse el desarrollo económico, o si éste ha de persistir, deberá rebajarse progresivamente el coeficiente de importación.

La teoría clásica del equilibrio en los balances de pago y de los movimientos internacionales del oro tiene el mérito de haber entrevisto las fuerzas que operan en la realidad. Pero tanto en su formulación primitiva y ya remota, como en las ulteriores transformaciones de esta teoría, el razonamiento siempre versó sobre lo estático, y se limitó a observar que toda perturbación suponía el tránsito de una situación de equilibrio a otra, sin atribuir importancia al tiempo que ese tránsito consumía. Así orientada, dicha teoría no podía abarcar satisfactoriamente los problemas del desarrollo económico, pues en el proceso de éste, las perturbaciones se suceden continuamente y su duración reviste una importancia primordial.

Que esta insuficiencia de la teoría, en cuanto a lo dinámico, no fuera fácilmente perceptible, cuando la Gran Bretaña actuaba

como centro cíclico principal, no es difícil de entender, pues, como ya se ha visto, la función de las exportaciones en la vida económica de aquel país y el elevado coeficiente de sus importaciones le otorgaban viva sensibilidad a los impulsos exteriores, y así los devolvía con relativa prontitud al resto del mundo. Se explica pues que en el desarrollo subsiguiente de otros grandes países industriales no haya existido tendencia manifiesta hacia el desequilibrio crónico. Confluyen en este último fenómeno varios factores, cuya concatenación y complejidad sería erróneo desconocer; ello no obstante, es evidente que el modo de funcionar del centro británico ejerció entonces influencia preponderante. En efecto, aquellos países cuyo desarrollo económico fue posterior al de la Gran Bretaña pudieron exportar más y más, a medida que el incremento de sus ingresos les fue forzando a mayores importaciones. Ahora bien, esta posibilidad de exportar tuvo lugar por el influjo favorable que las importaciones de los países citados ejercieron en el ingreso del centro británico y por estar éste dotado de rápida capacidad para devolver plenamente el estímulo recibido, en un tiempo relativamente breve, en virtud del alto coeficiente de importación que dicho centro poseía.

Cuando un país puede exportar lo que necesita para adquirir en cambio las importaciones exigidas por su desarrollo económico, y cuando además esa capacidad de exportación puede acrecentarse constantemente, en consonancia con dicho desarrollo, es relativamente sencillo contrarrestar la tendencia hacia el desequilibrio que el desarrollo mismo trae consigo. Tal fue el caso en aquellos tiempos. El mercado británico, libre de restricciones de cualquier naturaleza, estaba propicio a importar cuanto se le ofreciera del exterior, en condiciones competitivas favorables, ya fuera de los países en vías de desarrollo industrial o de aquellos otros francamente periféricos, en donde también los primeros adquirirían productos primarios, con lo cual se reforzaba la capacidad de tales países periféricos para comprar en los centros industriales. Sin entrar a analizar el juicio que pudiera merecer este comportamiento, es pertinente subrayar que el fenómeno estudiado, en su conjunto, imprimió al centro cíclico principal notable capacidad, no solamente para propagar al resto del mundo los impulsos interiores de su propia economía, sino también para aceptar impulsos llegados de afuera y devolverlos sin tardanza.

10. El centro cíclico principal en la hipótesis de plena ocupación

En el análisis que antecede, se ha partido del supuesto según el cual, el aumento del ingreso en el centro, a causa de sus mayores exportaciones, se cumplía sin dificultades, por existir factores productivos sin ocupar. Sería interesante examinar ahora si en caso de plena ocupación de esos factores,

la capacidad del centro cíclico para devolver impulsos exteriores se acrecentaría sensiblemente.

Es fácil comprender que si en tal caso las exportaciones aumentaran, el incremento consiguiente de ingresos y de demanda haría subir los precios,^{4/} pues si los factores productivos estuvieran plenamente ocupados, no sería posible aumentar la producción de consumo interno, para satisfacer la mayor demanda citada. El problema consiste entonces en saber si el alza de precios sería de magnitud suficiente para que las importaciones aumentaran rápidamente, en la medida que bastare a compensar el incremento de las exportaciones y a devolver así al resto del mundo el impulso recibido de él.

Un sencillo ejemplo nos hará hallar más fácilmente la buscada solución. Valgámonos para ello de coeficientes que no se aparten mucho de los que se dieron recientemente en los Estados Unidos. Supóngase pues un país céntrico en plena ocupación, que en un período circulatorio inicial, tiene ingresos de 100 000 y exportaciones e importaciones en equilibrio, las cuales, así las unas como las otras representan el 4 por ciento de ese ingreso; en el período siguiente, las exportaciones aumentan de 4 000 a 6 000, y absorben el incremento total de factores productivos. Habrá pues un mayor ingreso de 2 000, que aumentará la demanda interna; mas como la producción no es aumentable, por estar ya ocupados todos sus factores, subirán los precios en un 2 por ciento. Para que importaciones y exportaciones se nivelen, será necesario que las primeras aumenten también de 4 000 a 6 000, o sea en un 50 por ciento. No podría esperarse, desde luego, que una elevación del 2 por ciento en los precios aumente las importaciones 25 veces más, en este segundo período. Sin embargo, los precios tenderán a seguir subiendo en períodos subsiguientes, salvo que sobrevengan factores contrarios. En efecto, el alza de los precios ocurrida en el segundo período ha significado un aumento en los beneficios de los empresarios y la transformación de parte de estos beneficios en mayores salarios; y si este aumento de ingresos se gasta íntegramente en el tercer período, se mantendrá la igualdad entre oferta y demanda, alcanzada en el segundo, de tal suerte, que si suponemos nuevamente que las exportaciones vuelven a superar a las importaciones, el exceso de aquéllas presionará otra vez sobre los precios, determinando un nuevo ascenso de los mismos, y así sucesivamente. Es pues concebible que en el curso del tiempo, el alza interna de los precios estimule el aumento de las importaciones, tendiendo así a corregir el desequilibrio entre éstas y las exportaciones.

^{4/} Los precios también suben, aunque no exista plena ocupación, si bien en menor medida.

En éste, como en otros casos, se ha extremado la simplificación de los términos del problema, y no representan éstos, por lo tanto, toda la complejidad de factores que ofrece la realidad. Por un lado, el alza de precios depende de la proporción en que el incremento de ingresos se gaste en consumo o en inversiones; por otra parte, el alza, además de afectar a los precios de exportación e importación produce otros efectos que alteran la intensidad y forma del fenómeno. Como quiera que ello fuere, sin embargo, lo cierto es que el alza de los precios y sus efectos sobre las importaciones son fenómenos que demoran un tiempo tanto más largo cuanto menor es la razón de las exportaciones al ingreso. Mientras tanto, el desequilibrio provocado por el exceso de compras sobre ventas a que se ven forzados los países del resto del mundo, los obligará a desprenderse de oro de sus reservas metálicas. Y como este desequilibrio, según se vió también en el caso anterior, no dimana de un incremento único de las exportaciones del país céntrico en cuestión, con respecto a sus importaciones, sino de una sucesión de incrementos, a medida que tiende a efectuarse el reajuste provocado por cada uno de esos incrementos, sobreviene la necesidad de nuevos reajustes, y así sucesivamente.

De todo esto se desprende que cuando el centro cíclico principal es poco sensible a los impulsos del exterior y tarda además un tiempo relativamente largo en devolverlos, ya se encuentre aquél o no en estado de plena ocupación, el desequilibrio provocado por el crecimiento económico conspira contra la estabilidad monetaria de los países en desarrollo, en virtud de la tendencia persistente del centro cíclico a atraer el oro de las reservas monetarias de aquéllos.

11. Condiciones en que funciona el patrón oro

Dada esta tendencia a la absorción de oro, no acompañada por fuerzas expelentes que tiendan a devolverlo y redistribuirlo al resto del mundo, es claro que la capacidad de un país para corregir el desequilibrio, mediante sus reservas monetarias, es limitada. La necesidad de impedir que éstas se agoten obliga así a tomar medidas que en una forma u otra, tienden a rebajar el coeficiente de importación.

Todo ello engendra consecuencias bien perceptibles en el manejo de la moneda. Así se explica que el patrón oro, cuyo funcionamiento mundial era expedito cuando la capacidad del centro cíclico principal para captar y devolver los impulsos exteriores le permitía restituir el oro que atraía, no podría funcionar en la misma forma ahora, cuando el centro cíclico, por su misma estructura económica ha perdido en gran parte aquella capacidad.

Un centro como el británico, que tanto por el aumento de sus importaciones como de sus inversiones en el extranjero, restituía en las crecientes cíclicas buena parte del oro que absorbía en las menguantes, tenía que facilitar grandemente el funcionamiento del sistema monetario en los demás países. No bastaba para ello que se dejare entrar y salir libremente el oro, según las consabidas reglas del juego; era también necesario que el centro, en el cual se acumulaba el metal por natural gravitación, tornase a expelerlo en su sazón, de modo sistemático, en virtud de los factores que se han examinado. En otros términos, el hecho de que tenga expedita la salida es condición indispensable, pero no suficiente, para que el oro salga en realidad; precísase además la acción constante de un elemento dinámico que lo fuerce a salir.

Los principios que se fueron deduciendo gradualmente de la experiencia británica y del perfeccionamiento de la técnica monetaria y financiera en ese país no crearon la realidad, sino que fueron más bien expresión de ella. Así, cuando esa realidad se transformó profundamente, tales principios se revelaron inaptos para continuar asegurando la función que antes habían desempeñado eficazmente.

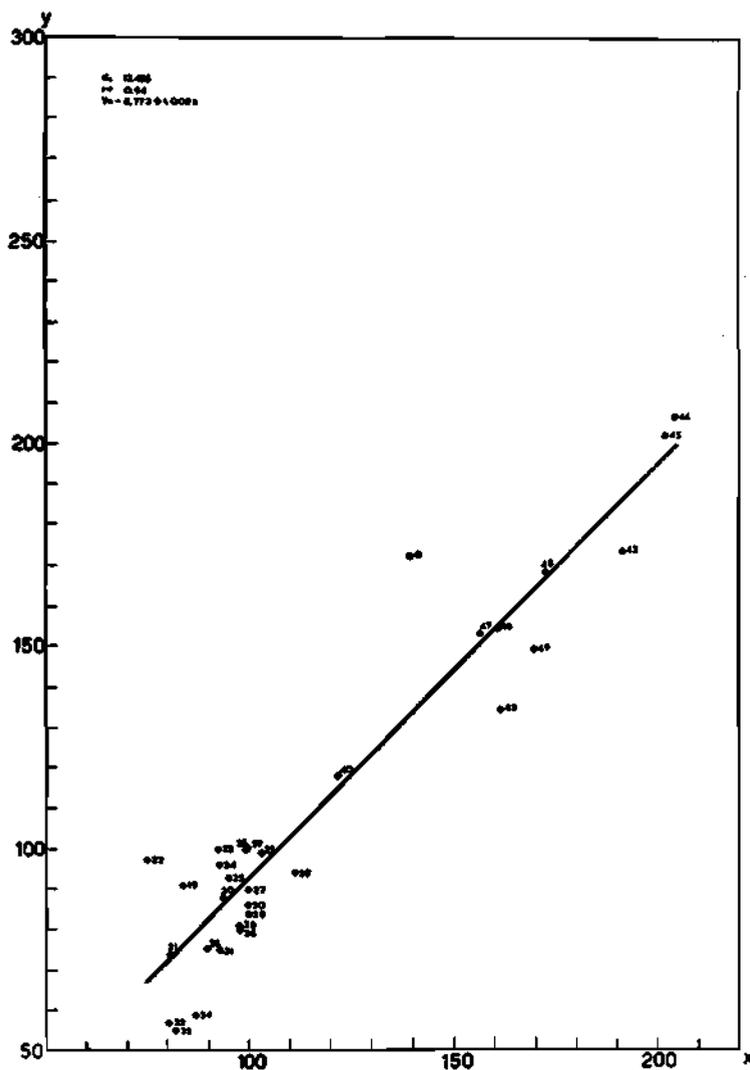
El nuevo centro cíclico no posee hoy en día la misma fuerza expelente del oro que recibe. Menos sensible este centro que el viejo centro británico a los impulsos exteriores y más lento para devolverlos al resto del mundo, mediante el aumento de las importaciones, síguese de ello el hecho de que el sistema monetario internacional funcione en condiciones harto distintas de las que prevalecieron antes de la primera guerra mundial. A causa de lo cual y de la acción de otros factores analizados en ocasión anterior,^{5/} el oro tiende a acumularse en Estados Unidos, creándose de este modo el problema de la escasez de dólares. Cabe apuntar, sin embargo, que en este problema ejercen marcada influencia, como es muy sabido, las necesidades de la reconstrucción europea y la inflación. Agréganse pues estos factores circunstanciales a las fuerzas persistentes que llevan el oro a Estados Unidos. Pero la debilidad de la fuerza expulsora contribuye después a retenerlo allí, e impide de este modo que las reservas monetarias del resto del mundo puedan reconstituirse. No es extraño, por lo tanto, el recrudecimiento de las medidas reguladoras y diferenciales tendientes a limitar las proporciones del fenómeno.

Estos hechos no son pues meros efectos de una cierta política monetaria; revelan antes bien raíces mucho más hondas. Por grande que sea el desequilibrio positivo en el balance de pagos de los Estados Unidos, su magnitud relativa, en parangón con el ingreso nacional, es en realidad pequeña, y el aumento

^{5/} Véase "Estudio Económico de América Latina, 1948", Naciones Unidas, capítulo 8.

Gráfico 5

ESTADOS UNIDOS: RELACION ENTRE EL VOLUMEN FISICO DEL INGRESO NACIONAL Y LAS IMPORTACIONES PROVENIENTES DE AMERICA LATINA



y = Volumen físico de las importaciones de Estados Unidos provenientes de América Latina.

x = Volumen físico del ingreso nacional de Estados Unidos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

en dicho ingreso, consecuencia de aquel desequilibrio, tendría que consumir un tiempo considerable, a la luz de las explicaciones precedentes, para determinar un aumento tal de las importaciones y demás partidas pasivas del balance de pagos, que bastara a corregir el desequilibrio en cuestión.

En el curso de este análisis, se han dejado de lado las circunstancias excepcionales que condujeron a la gran acumulación de oro en Estados Unidos, durante los años treinta, y también aquellas otras responsables de análogos resultados, en los últimos tiempos. Se ha tratado solamente de comprobar la presencia de factores persistentes de desequilibrio, con entera independencia de aquellos otros factores circunstanciales que contribuyen a agravarlo. Aparte de estos últimos, el proceso de desarrollo económico de los países de la América Latina y de otros países de la periferia tiende a acarrear desequilibrios persistentes, y las fuerzas que podrían tender a contrarrestarlos operan con gran lentitud, a causa sobre todo de la forma de funcionar del centro cíclico principal.

12. Quiebra del sistema multilateral

Se están operando pues transformaciones que aunque vayan unidas con frecuencia a elementos circunstanciales o accesorios, de posible desaparición en tiempo no muy largo, son el resultado, en realidad, no de estas circunstancias adventicias, sino de los cambios fundamentales que se acaban de analizar. Una de las manifestaciones más notorias de estos hechos es el quebrantamiento del multilateralismo. Cuando, antes de las profundas transformaciones aludidas, el patrón oro funcionaba con gran fluidez, un país cualquiera M podía mantener un desequilibrio permanente con otro país N, comprándole más de lo que le vendía, en virtud de la índole de su comercio recíproco, pues N empleaba el oro recibido de M en comprar a su vez al resto del mundo más de aquello que le vendía. Pero si N es un centro cíclico predominante y no emplea el oro como acaba de decirse, a causa de no tener, por su estructura económica, idoneidad para ello, el oro no volverá a M, y en consecuencia, el sistema multilateral resultará seriamente afectado.

No sería extraño, en tales condiciones, que el país M se vea precisado a restringir sus importaciones desde N, para corregir o paliar el desequilibrio, según fueren la cuantía de sus reservas monetarias o su participación en el caudal del oro monetario que afluye todos los años de las minas. Como el origen del desequilibrio, en esta hipótesis, se encuentra exclusivamente en N, M no tendrá por qué restringir también aquellas de sus importaciones provenientes de otros países. Si lo hiciera, el desequilibrio crónico entre M y N no sólo afectaría al comercio entre ambos países, sino a todo el comercio mundial, y así reduciría correlativamente las clásicas ventajas del

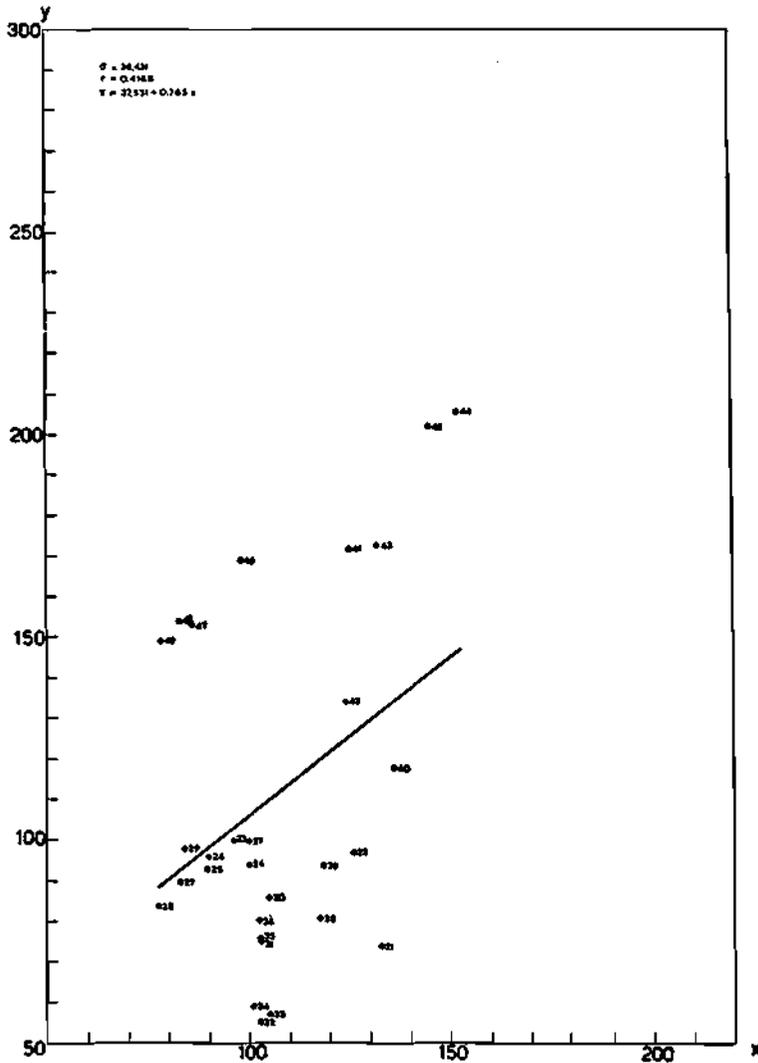
intercambio múltiple. Pero si M procura intercambiar como antes sus productos con los del resto del mundo, para seguir aprovechando esas ventajas, se verá precisado a urdir un sistema complicado de arreglos bilaterales de compensación, con cada uno de los demás países que asuman alguna significación en su comercio exterior. El multilateralismo podrá subsistir, desde luego, en el conjunto del intercambio de M con los países del resto del mundo, pero los hechos demuestran que un sistema semejante no puede surgir en forma espontánea, una vez quebrantado el sistema multilateral de compensaciones, característico del viejo patrón oro. Escritas estas líneas, comienza a realizarse en Europa un esfuerzo deliberado para suprimir el bilateralismo, mediante la Unión de Pagos.

En multilateralismo no respondía ciertamente a un orden de cosas estático, sino a un mundo económico que crecía sostenidamente en virtud del impulso generado por los centros cíclicos. Ya sabemos lo que ello ha significado en la etapa de desarrollo primario de los países latinoamericanos. Examinaremos ahora someramente la influencia del multilateralismo en las relaciones de recíproco intercambio entre tales países. Si en el curso del tiempo, un país de la América Latina compraba a otro cantidades crecientes de productos y éste hacía lo mismo con productos de aquél, sin preocuparse del equilibrio del intercambio, ello no se debía a que el primero generaba poder de compra en el segundo, con el cual éste podía a su vez devolverle el impulso recibido de esta suerte. El comercio entre los países latinoamericanos ha sido en general relativamente pequeño para poder causar tales efectos; es otra la explicación. Este aumento de las compras recíprocas era el resultado del incremento de las exportaciones de los países latinoamericanos a los grandes centros industriales, pues aquéllos convergían hacia éstos y a través de ellos se desarrollaban esas corrientes de comercio interior latinoamericano.

Este régimen pudo desarrollarse sin tropiezos, mientras los países latinoamericanos lograron seguir aumentando sus exportaciones. Pero al disminuir éstas grandemente, como ocurrió en los años treinta, o al no aumentar en la medida necesaria para satisfacer las necesidades derivadas del desarrollo de la economía latinoamericana, sobrevienen también serias dificultades en el intercambio interior de la América Latina. En efecto, como este intercambio se venía liquidando en oro o en monedas convertibles en oro, suministradas por los países industriales, cuando tales monedas escasearon por la insuficiencia relativa de las exportaciones latinoamericanas hacia las fuentes de recursos monetarios convertibles y se hizo necesario restringir las importaciones, las restricciones hubieron también de afectar al intercambio recíproco de los países de la América Latina, sin que en ellos se hubieran producido en realidad fenómenos que tendieran a reducir por

Gráfico 6

ESTADOS UNIDOS: RELACION ENTRE LOS TERMINOS DEL INTERCAMBIO CON AMERICA LATINA Y EL VOLUMEN FISICO DE LAS IMPORTACIONES PROVENIENTES DE ESTA REGION



y = Volumen físico de las importaciones de Estados Unidos provenientes de América Latina.

x = Términos del intercambio de Estados Unidos con América Latina.

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

sí mismos el consumo de los artículos en que dicho intercambio consistía, al menos con intensidad conmensurada a la impuesta por las restricciones. Hubo también que acudir en este caso a los convenios bilaterales, para mantener o tratar de desarrollar el comercio recíproco, pues éste es, en resumidas cuentas, un caso particular de aquella consecuencia general que antes analizábamos.

Se ha demostrado ya cumplidamente, en múltiples documentos, cómo estos expedientes entrañan desventajas, a veces muy serias, en parangón con el régimen multilateral de otros tiempos. Conviene subrayar, no obstante, que por lo general se trata de meros convenios de pago, concertados con un sentido transitorio o circunstancial, en los cuales no aparece perceptiblemente el designio de dar al comercio entre los países latinoamericanos, especialmente entre los limítrofes, un ordenamiento permanente y adecuado a las nuevas condiciones en la economía internacional. El análisis de este hecho dará materia al próximo capítulo.

13. El desequilibrio y la teoría clásica

Mientras tanto, el propósito de este capítulo queda cumplido. El análisis de los hechos ha permitido comprobar, por una parte, que la capacidad para importar de la América Latina ha aumentado menos que su población, cuando el desarrollo económico de aquella exige un incremento harto mayor; por otra parte, el mismo análisis corrobora que la tendencia hacia el desequilibrio permanente, nacida de aquella situación, no encuentra un correctivo pronto y eficaz, en virtud de la forma de funcionar del centro cíclico principal.

La teoría monetaria clásica había resuelto el problema del desequilibrio mediante normas sencillas. El desequilibrio origina exportaciones de oro, que traen consigo la baja de los precios y la disminución de la actividad económica interna, hasta que las importaciones se nivelan nuevamente con las exportaciones. Es cierto que la necesidad de restringir la actividad económica, para corregir en esta forma el desequilibrio, parecería incompatible con las exigencias del desarrollo económico. Pero, por otro lado, según la misma teoría, en los países que reciben el oro ocurren reacciones tendientes a restablecer el equilibrio, pues la entrada de oro provoca el alza de los precios, con el consiguiente aumento de las importaciones y disminución de las exportaciones, en la medida necesaria para corregir el desequilibrio.

Después de lo que se ha explicado en este capítulo, no es de extrañar que la creencia en este tipo de reacciones automáticas haya prevalecido, sin mayores contradicciones, hasta la primera guerra mundial, y que las dudas acerca de su validez hayan surgido más tarde, cuando la realidad se sustrajo

totalmente a las conclusiones emanadas de aquella teoría, sobre todo al sobrevenir la crisis económica mundial.

Es posible que la confusión que prevalece aún en esta materia se deba, en cierto modo, a no haberse destacado claramente la influencia que en las acciones y reacciones del centro cíclico tiene el elemento tiempo, según se ha comprobado anteriormente. Bástenos subrayar, para dar cima a este capítulo, que mientras no se interpreten adecuadamente la significación y consecuencias de los cambios ocurridos a este respecto en la economía internacional, no podrán esclarecerse del todo los problemas de desequilibrio ni sus implicaciones monetarias.

Capítulo III

LA PROPAGACION DEL PROGRESO TECNICO Y LOS TERMINOS DEL INTERCAMBIO

1. Sentido dinámico del empeoramiento en los términos del intercambio

En el capítulo precedente, se ha procurado explicar cómo la mejora de los términos del intercambio para los grandes países industriales, con el correspondiente empeoramiento para la periferia ha sido uno de los factores principales en la merma del coeficiente de importación de aquéllos, y se ha señalado también la influencia adversa que este fenómeno ha ejercido sobre la capacidad para importar de la América Latina, precisamente en una fase de su desarrollo económico en que las importaciones tienden a aumentar en forma persistente.

Esta relación entre el coeficiente de importación de los países industriales y los términos del intercambio entraña la mera expresión de un hecho, cualquiera que sea el significado que se le atribuya. Pero es un hecho que reviste gran importancia para la América Latina, y bien se justifica, por consiguiente, destinar este capítulo a su exploración teórica, con el propósito de comprender mejor su índole y disipar algunas de las dudas y confusiones que a su respecto suelen aparecer.

Es tanto más pertinente el hacerlo cuanto que se trata de un fenómeno estrechamente vinculado a la forma de propagación universal del progreso técnico. Ya se ha dicho, desde las primeras páginas de este informe, que no es posible comprender los problemas de desarrollo económico de la América Latina sin examinar ese proceso y sus consecuencias. Una de estas consecuencias es cabalmente la tendencia persistente al empeoramiento de los términos del intercambio. Se trata de un fenómeno esencialmente dinámico. Trataremos de demostrar que, en última instancia, este fenómeno se explica por la relativa lentitud con que el desarrollo industrial en el mundo va absorbiendo el exceso real o potencial de la población activa dedicada a las actividades primarias. El progreso técnico, ya lo sabemos, tiende a hacer que disminuya la población ocupada en la producción primaria. Pero esta disminución ha venido operándose históricamente con gran lentitud; mientras tanto, sobrevienen otras innovaciones en la técnica productiva, que imponen la necesidad de nuevos reajustes en la distribución de la población ocupada.

Hay así, en general, una relativa abundancia de potencial humano en las actividades primarias, que tiende a presionar continuamente sobre los salarios y los precios de los productos primarios e impide así a la periferia compartir con los centros

industriales el fruto del progreso técnico logrado por éstos. Más aún, impide a aquélla retener una parte del fruto de su propio progreso técnico.

2. Significado de la relación entre precios primarios y precios industriales

Hay que tener cuidado, desde ahora, en no atribuir a este aserto implicaciones que sólo podrán comprenderse más adelante. Conviene por ello una breve explicación, antes de entrar más a fondo en esta materia. Si en los precios se reflejara estrictamente el menor costo que el progreso técnico trae consigo, los precios industriales disminuirían más que los primarios, en virtud de ser mayor el incremento de productividad en la industria que en las actividades primarias, según se reconoce generalmente. La relación de precios se habría movido así en favor de la producción primaria, y el índice de esta relación o lo que es igual, de los términos del intercambio, subiría en consecuencia. Por ejemplo, si los términos del intercambio descendieran de 100 a 150, ello nos indicaría que con la misma cantidad de productos primarios que antes, se podría adquirir ahora un 50 por ciento más de artículos industriales. Los productores primarios se encontrarían de tal suerte en igualdad de condiciones que los industriales para compartir con ellos el fruto del progreso técnico, pues podrían adquirir mayores cantidades de artículos y de mejor calidad. Sin embargo, si a pesar del mayor descenso de costo en los artículos industriales, el índice de la relación de precios se mantuviese en 100, querría decir que los productores industriales habrían conservado en su provecho las ventajas de la mayor cantidad y mejor calidad de artículos manufacturados; y si el índice cayera por debajo de 100, significaría que los productores primarios no sólo no han recibido parte del fruto de la mayor productividad industrial, sino que no han podido retener para sí todo el provecho de su propio progreso técnico, por haber tenido que ceder parte de él a los productores industriales. Esto no quiere decir que los productores primarios se encuentren en peor situación que antes; todo depende de la magnitud del incremento de productividad que hayan logrado y de la parte que transfieran a los productores industriales; si el índice ha bajado a 80, por ejemplo, los productores primarios obtienen 20 por ciento menos de artículos industriales, por la misma cantidad que antes de productos primarios; mas si para obtener esta misma cantidad, necesitan la mitad de horas de trabajo que antes, comprarían ahora un 60 por ciento más de artículos industriales con una hora de trabajo, en vez de un 100 por ciento más, como ocurriría si hubiesen podido aprovechar todo el fruto de su propio progreso técnico, o mayor cantidad aún, si les fuera dado compartir el fruto del progreso

técnico logrado por el sector industrial, en caso de ser ese progreso mayor que el del sector primario.^{1/}

Los índices presentados en el capítulo anterior parecen indicar que en los tres últimos cuartos de siglo, ha ocurrido un fenómeno de esta clase, esto es, que si, como es probable, el progreso técnico en la producción primaria periférica hubiera sido inferior al de la actividad industrial céntrica, entonces la periferia habría transferido a los centros parte del fruto de su propio progreso técnico. Desgraciadamente, la falta de datos sobre el incremento de productividad en la producción primaria no permite conocer cuál ha sido la magnitud de este fruto y cuál la parte aprovechada en los países de producción primaria. Se volverá más adelante sobre este aspecto del problema. Mientras tanto, trataremos de explicar la razón de ser de este fenómeno, de tanta trascendencia para el desarrollo económico de la América Latina.

3. El sobrante real o virtual de población activa y los términos del intercambio

Se ha apuntado más arriba cómo en la producción primaria tiende a existir generalmente un sobrante de población activa, que ejerce una presión desfavorable sobre los salarios y precios primarios. Esa tendencia proviene, por un lado, del incremento relativamente fuerte de la población en las regiones de producción primaria y por otro, del progreso técnico, que va haciendo necesaria menos gente para obtener la misma cantidad de productos. A la industria y a las actividades que dependen directa o indirectamente del desarrollo de aquella les corresponde, de hecho, la función de absorber tal sobrante.

Puede éste ser real o virtual, es decir, puede haberse ya manifestado de hecho, gracias a la aplicación de nuevos procedimientos técnicos en la producción primaria, o podrá manifestarse si se introducen esos nuevos procedimientos, ya sea espontáneamente o a consecuencia de la demanda industrial de mano de obra que al sustraer trabajadores de la producción primaria, hace subir los salarios y compele a mejorar la técnica productiva. Este último caso parece haber sido frecuente en Estados Unidos, donde los sectores industriales atraen población desde las zonas periféricas de producción primaria existentes en el país. Por otra parte, el sobrante real de población activa podría manifestarse también, si el progreso técnico de la producción primaria no se acompañase de un desarrollo previo o simultáneo de la industria y actividades conexas, y no se hallasen pues capacitadas, ni la una ni

^{1/} En el informe sobre "El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas" (documento E/CN.12/89), página 2, se ha presentado una explicación más detallada de este fenómeno.

las otras, para absorber la mano de obra redundante, a medida que fuera apareciendo.

En cualquiera de estas dos posibilidades, si la población activa poseyera perfecta movilidad y no ofreciera a la migración las resistencias espontáneas o deliberadas que se presentan en la realidad, y si el rápido desarrollo de la industria y demás actividades pudiera absorber con prontitud el referido sobrante real o potencial de gente activa, existiría marcada tendencia a la nivelación de los salarios primarios e industriales, habida cuenta de las diferencias de aptitud. Unos y otros se beneficiarían asimismo del incremento general de productividad, si en vez de subir dichos salarios conforme al aumento general de ésta, los precios bajarán de conformidad con los costos.

Pero si bien se reflexiona, tanto la industria como las actividades que le están vinculadas han crecido en forma relativamente lenta en el ámbito mundial; de tal manera, que la población activa real o virtualmente sobrante en la producción primaria, ha sido ampliamente absorbida en los grandes países industriales, pero este proceso apenas comienza en la América Latina y en el resto de la periferia.

Los grandes países, dada la presente estructura de la economía internacional, limitan dicho proceso a su propia población; allí la industria y demás actividades no crecen para absorber población de la periferia, de suerte que los países de ésta no tienen otra forma de absorber el sobrante de su población activa que desarrollar su propia actividad industrial; no les sería posible emplear dicho sobrante en desarrollar la producción primaria, puesto que la distribución de la población activa no es arbitraria: depende del estado de la técnica productiva, según se dijo en el primer capítulo.

En consecuencia, la relativa lentitud con que el progreso técnico se ha ido propagando ha prevalecido sobre los factores que tienden a difundir universalmente los frutos de ese progreso, y la periferia no sólo no ha podido, en general, compartir, con los centros industriales el fruto del mayor progreso técnico de éstos, sino que se ha visto precisada a cederles parte del fruto de su propio progreso, bajo la presión pertinaz del sobrante real o virtual de población activa.

4. Medida en que se efectúa la transferencia del fruto del progreso técnico

La cesión por la periferia al centro de parte de las ventajas del progreso técnico en la producción primaria no se efectúa en cuantía uniforme. Por lo contrario, la intensidad del movimiento es la resultante variable de dos fuerzas opuestas: de un lado, el crecimiento de la producción primaria, y del otro, la demanda de bienes primarios en los centros industriales. Si esta última aumenta más que aquélla, disminuye la cuantía de

la cesión y hasta puede ocurrir que los centros transfieran parte del fruto de su progreso técnico a la periferia, fenómeno que se pondría de manifiesto en la mejora para ésta de los términos del intercambio recíproco. Pero si la demanda de los centros industriales aumenta relativamente menos que la producción primaria o tarda mucho en recobrar su poder, después de una depresión aguda, la relación de precios empeora para la periferia y ésta efectúa al centro la referida transferencia, con tanta mayor intensidad, cuanto más se haya debilitado, en forma relativa o absoluta, el factor dinámico industrial.

La industria entraña, en efecto, un elemento dinámico que la producción primaria no posee en grado comparable. Esta, como su nombre lo indica, abarca las primeras etapas del proceso productivo, en tanto que la industria comprende las etapas subsiguientes. Por esta misma posición relativa de ambas actividades, el aumento de la actividad industrial fomenta la actividad primaria; ésta, en cambio, carece del poder de estimular la actividad industrial. Cuando los empresarios industriales, impelidos por las fuerzas ordinarias de la economía o por factores extraordinarios de tiempos de guerra, se proponen acrecentar la producción, aumentan la demanda de productos primarios, y el mayor beneficio resultante sirve de acicate a los empresarios periféricos para aumentar la producción primaria. En cambio, el aumento espontáneo de ésta no trae consigo un incremento en la demanda industrial capaz de absorber ese aumento, como fácilmente se comprueba mediante el siguiente ejemplo. Supóngase que -exagerando las proporciones para simplificar- de una oferta total por valor de 1 000 en producción terminada, 500 corresponden a la periferia y el resto al valor agregado en las etapas del proceso productivo a cargo de los sectores industriales; supóngase además que la periferia se propone aumentar espontáneamente su producción en un 10 por ciento, pagando 50 más de ingresos a sus factores productivos, y que para simplificar más aún, ese incremento de ingresos se gasta totalmente en productos terminados en el centro. Es obvio que la demanda de éstos crecerá tan sólo en un 5 por ciento, en el mejor de los casos, en tanto que la producción primaria habrá aumentado en un 10 por ciento. No existiría pues incremento de demanda industrial suficiente para absorber la mayor producción primaria y empeorarían para ésta los términos del intercambio. En la realidad, la parte de la producción primaria en el valor de los productos terminados es menor que en nuestro ejemplo, y el incremento de ingresos no se gasta total e inmediatamente en aquéllos. La periferia ejercería sobre el centro, en un caso real, una acción más débil y la magnitud del desequilibrio resultante sería tanto mayor.

Lo que acaba de decirse nos permite comprender mejor cómo, si a una mayor producción periférica proveniente del aumento de la población o del mayor progreso técnico no corres-

ponde aumento igual en la demanda céntrica de bienes primarios, se debilita la posición en que se encuentra la periferia, para resistir la presión de las fuerzas que tienden a tomarle una parte del fruto de su propia productividad.

5. Importancia dinámica del desarrollo industrial

De lo dicho hasta ahora acerca del significado dinámico del desarrollo industrial se desprende que éste actúa en dos formas sobre la producción fabril: una que hemos llamado la demanda céntrica y que abarca tanto las materias primas para la industria como los alimentos que requieren los centros; otra que comprende la absorción de la gente sobrante en la producción primaria. Volveremos ahora sobre este último punto.

Se ha explicado ya que los centros absorben su propio sobrante, mas no el de la periferia. Sin embargo, pueden influir indirectamente en la cuantía de la población periférica ocupada, mediante la demanda de productos primarios. Si la industria y otras actividades de los centros se desarrollan en grado tal que no sólo absorben la mano de obra excedente de su propia producción primaria, sino también la gente que esa producción necesita para responder al incremento de la demanda industrial, los centros tendrían que importar de la periferia mayor proporción de productos primarios, para hacer frente al aumento de sus propias necesidades. Con lo cual la periferia aliviaría la presión de su población sobrante y debilitaría así la tendencia al empeoramiento en la relación de los precios.

Fenómenos de esta índole han de haberse presentado en el desenvolvimiento de los que hoy son grandes países industriales. Pero hay otras manifestaciones, acaso más importantes y notorias, de la forma en que el desarrollo industrial ha actuado como factor dinámico, absorbiendo la población sobrante en la producción primaria. Como es sabido, cuando en el siglo XIX la revolución industrial adquirió gran impulso, la población europea experimentó considerable incremento. La industria y demás actividades en desarrollo absorbieron parte cada vez mayor de ese incremento y el resto se ocupó en la producción primaria, mas no sólo en la del centro, sino también en la correspondiente a las nuevas tierras de ultramar, abiertas a la economía internacional por el progreso técnico de los transportes, especialmente en la segunda mitad de aquel siglo. Ocurren así importantes desplazamientos entre las viejas regiones europeas de producción primaria, que se van industrializando, y las nuevas regiones que las complementan o sustituyen en su función de productoras primarias. Sin embargo, si se considera el fenómeno en su conjunto, la proporción de gente ocupada en la producción primaria disminuye, mientras aumenta la empleada en la industria y otras actividades conexas; pero no disminuye acaso en la medida suficiente para evitar la baja relativa de los precios primarios.

En efecto, las tierras nuevas son de mayor productividad por hombre que la de esas viejas regiones, y el progreso de los transportes permite a los productos de aquéllas llegar fácil y económicamente a los mercados europeos. Es posible que el incremento de la producción así logrado, mayor probablemente que el de la demanda céntrica, haya ejercido gran influencia en el empeoramiento de los términos del intercambio, acaecido después de los años setenta del siglo pasado, hasta la primera guerra mundial.

El desarrollo de la industria en aquellos tiempos no ha de haber tenido, como no tuvo más tarde, fuerza suficiente para evitar el movimiento de los términos del intercambio en desventaja de la periferia. Si la absorción de población primaria en la industria y otras actividades de los centros hubiese sido más activa la emigración de gente hacia las tierras nuevas hubiera sido menor y por tanto, menor también la cantidad de población disponible para acrecentar en aquéllas la producción primaria, y ésta habríase encontrado allí en mejores condiciones frente a la demanda céntrica.

Es este un terreno que seguirá siendo muy conjetural, mientras no se realicen serias investigaciones. Es más, no hay que descartar la posibilidad de que al menos en ciertos productos primarios, el aumento de productividad que pudo obtenerse indirectamente al abrir nuevas tierras a la economía, mediante el progreso de los transportes, haya sido superior al logrado en los sectores industriales, lo cual no invalidaría, desde luego, el análisis realizado en este capítulo, puesto que si parte del fruto del progreso técnico en la producción primaria periférica se transfiere a los centros industriales, tanto si la productividad aumenta más en las actividades primarias que en la industria como si aumenta menos, es porque probablemente el sobrante real o virtual de población en la producción primaria presiona persistentemente sobre salarios y precios.

No todas las tierras que se abrieron a la economía internacional en aquellos tiempos se explotaron preferentemente con mano de obra desplazada de las viejas regiones europeas. En los países de América Latina donde ya existían viejas poblaciones, anteriores o posteriores a la conquista, hay potencial humano más que suficiente para trabajar el suelo, tanto en la agricultura como en la minería. Por ésta y otras razones, esos países no atraen inmigración europea o no la atraen en medida comparable a la de otros. Este hecho no podía desdeñarse en una investigación acerca de la forma en que han variado los términos del intercambio de los distintos productos primarios, según la naturaleza de éstos, la índole de su producción y la intensidad del progreso técnico, pero tendremos que pasarlo por alto en esta simplificación esquemática, que no tiene otro propósito, por el momento, que aclarar algunos conceptos fun-

damentales, para facilitar la comprensión del problema de los términos del intercambio.

Podría afirmarse que el período de apertura en gran escala de nuevas tierras en la América Latina termina entre la primera guerra y la gran depresión mundiales. Existen contrastes notables entre esa época y la que sobreviene posteriormente. En la última, el empeoramiento de los términos del intercambio es mucho más pronunciado que antes, pues al fuerte detrimento que éstos sufren durante la primera postguerra sigue la correspondiente a aquella depresión. Y ya no sólo se transfiere a los centros parte del fruto del progreso técnico ocurrido en los transportes y otras actividades, y que permite aprovechar la mayor productividad de aquellas tierras, sino parte también del incremento de productividad directamente obtenido por mejoras técnicas en la explotación, cuando no todo el y aún algo más, como es posible que haya ocurrido en ciertos casos.

Las exportaciones, que en la época anterior habían aumentado generalmente más que la población, aumentan después menos que ella, hecho que combinado con los cambios adversos en los términos del intercambio, se traduce en consecuencia de cuya seriedad ya se ha hablado en el capítulo precedente. Agréguese a ello que la renta del suelo, expresada en moneda de valor constante, disminuye lejos de acrecentarse, y se habrán reunido algunas de las características diferenciales que contribuyen a dar hoy al problema del desarrollo económico de la América Latina un sentido muy distinto del que tuvo antes en otros países.

El elemento dinámico de los grandes centros dista mucho de actuar como en el decenio de la gran depresión, y en la producción primaria se manifiesta notoriamente la población que sobra y se comienza a sentir imperiosamente la necesidad de suplir la deficiencia de aquel factor dinámico tradicional, mediante un nuevo factor dinámico surgido del propio desarrollo industrial. Se afirma así una nueva fase en la propagación del progreso técnico a la América Latina.

6. Renta del suelo y salarios en el desarrollo periférico

En este primer análisis de los términos del intercambio, es admisible dar por cierto que en América Latina las actividades de exportación, sobre las cuales versan dichos términos, han mantenido en general salarios relativamente bajos, en comparación con los vigentes en los centros, aun en los casos en que existieron apreciables incrementos de productividad. No debemos olvidar, sin embargo, que siempre han existido marcadas diferencias de país a país, y que en tiempos recientes, se han logrado aumentos allí donde la organización gremial y las condiciones favorables los hicieron posibles, según se mencio-

nará en otro capítulo. En tales diferencias intervienen diversos factores y entre ellos, la amplitud con que el desarrollo industrial de cada país ha ido absorbiendo el sobrante de población y tendiendo a mejorar relativamente los salarios, cuando las condiciones de la competencia internacional resultaron favorables a ello.

Pero que los salarios se hayan mantenido a niveles relativamente bajos, durante el desarrollo primario de la periferia latinoamericana, no quiere decir que el progreso técnico no haya podido acrecentar en gran medida otros ingresos. Precisamente en las tierras que se hacen accesibles a la explotación agrícola o minera acontece un aumento muy marcado en la renta del suelo, que multiplica en forma impresionante el valor de esas tierras, antes muy bajo o casi nulo. La renta de las tierras económicamente nuevas es, en última instancia, la expresión de su mayor productividad, en cotejo con las tierras de más antigua explotación. El progreso técnico de los transportes explica este fenómeno de incremento de la renta. Queda así en poder de los propietarios del suelo parte del fruto de este progreso técnico, mientras otra se transfiere a los centros industriales, mediante la baja relativa de los precios.

Las proyecciones económicas y sociales de este fenómeno son ciertamente muy vastas, pues el incremento de la renta del suelo da una configuración muy especial a la penetración de la técnica capitalista en las actividades de exportación de los países periféricos.

El nivel relativamente bajo de los salarios en la producción primaria ha sido pues compatible con el fuerte ascenso de la renta del suelo, en ventaja de ciertos grupos sociales.

Se desenvuelven así, en el crecimiento primario de algunos países, fuentes de ingreso de magnitud considerable, en las cuales podrán sustentarse después formas más avanzadas de evolución económica, mientras en otros países, si bien el incremento de la renta es asimismo muy grande, parte apreciable de éste se transfiere también a los centros industriales, especialmente en el desarrollo de ciertas explotaciones mineras.

7. Los términos del intercambio en esta nueva fase de la propagación del progreso técnico

Ya se dijo en el primer capítulo que el progreso técnico había penetrado preferentemente en las actividades primarias de exportación de la América Latina, si bien con muy distinta intensidad. Existen todavía amplias posibilidades de mejora técnica en tales actividades. Pero si continúan prevaleciendo en la economía internacional las presentes modalidades, es posible que la aplicación de dichas mejoras no permita elevar permanentemente el nivel de salarios; es más, hasta se concibe que pueda rebajarlo y perderse gran parte del fruto de aquéllas,

si no se absorbe simultáneamente en la industria y actividades conexas el sobrante de población a que esas mejoras técnicas dan origen.

Pero la periferia es muy vasta y considerable la población que tendrá que absorber su industria y otras actividades, conforme vaya extendiéndose la técnica moderna. De tal suerte que si un país se propusiera elevar el nivel de los salarios, mediante el aumento de productividad en las actividades de exportación, y absorber además en la industria el exceso de población activa resultante, podría verse seriamente comprometido este designio, por la acción de otros países que mejoren asimismo su técnica, pero no aumenten los exiguos salarios vigentes.

Tal podría ser el caso de regiones que en estos momentos están experimentando un proceso de desarrollo primario semejante al que se comenzó a mediados del siglo pasado en la periferia latinoamericana. No existe en ellos desarrollo industrial que absorba el sobrante de población y esta carencia puede contribuir a mantener bajo el nivel de los salarios. Este es uno de los problemas más serios para la América Latina, sobre todo en cuanto influye el fenómeno citado en los términos del intercambio de ciertos productos importantes.

No se presenta el mismo caso en la producción primaria destinada al consumo interno de los mismos países, pues en ella, por lo general; el progreso técnico ha penetrado en forma relativamente débil, en cotejo con las actividades de exportación. Es claro que si en tales países no se absorbe el sobrante de población activa, bajarán los precios a medida que aumente la productividad, en beneficio de otros grupos sociales. Pero en tal caso, el desarrollo de la industria y demás actividades puede evitar este fenómeno, asegurando a los productores primarios el fruto que obtengan de su progreso técnico, sin interferencias de otros países competidores.

Sin embargo, aún en el caso en que el fruto del progreso técnico en las actividades de exportación se transfiera al exterior, será posible una ganancia neta en los ingresos, al emplear en la industria y actividades conexas el sobrante de población que aquel progreso ocasione en la producción primaria. En otras palabras, a pesar del posible empeoramiento de los términos del intercambio, los países de la periferia pueden ir captando para sí todo el fruto del progreso técnico en la producción primaria de consumo interno, así como del progreso técnico industrial aplicado al sobrante de población activa. Pero es evidente que el incremento neto del ingreso será tanto mayor cuanto más contrarresten estos países las fuerzas que tienden a empeorar los términos del intercambio.

8. Otra forma de transmisión de los frutos del progreso técnico

Al comenzar este capítulo, se prevenía contra toda tendencia a dar a los términos del intercambio otro alcance que la expresión de un hecho, al cual no cabe atribuir mayores implicaciones, antes de examinar más atentamente el problema. El estudio que antecede permite ya examinar esas posibles implicaciones, empezando por las que parecen inaceptables.

En primer lugar, las implicaciones éticas. Que los centros tiendan a quedarse con el fruto de su propio progreso técnico no significa que se adueñen de algo que no les corresponda. Desde el punto de vista ético, sería posible encontrar más de una justificación a esta realidad. Pero no es este asunto que nos concierna en el presente informe, sino destacar que esa forma de apropiarse el fruto referido no es la que habían presupuesto razonamientos teóricos, de gran influencia sobre ciertas corrientes del pensamiento económico. Según este razonar, el fruto del progreso técnico se transfiriere parejamente a toda la colectividad, mediante la baja de precios o la elevación de ingresos. Esto último es lo que ha ocurrido históricamente, en general; pero sólo en los centros industriales, en donde ha quedado el fruto de su propio progreso técnico. Los citados razonamientos suponen absoluta movilidad de factores y de productos, y el mundo abstracto que con ellos se construye difiere sustancialmente del mundo real. Habría pues que revisar a fondo esa teoría, antes de utilizarla en el estudio de los problemas del desarrollo económico de la periferia. Si la división internacional del trabajo se hubiese efectuado conforme a esos supuestos teóricos, la distribución de actividades económicas entre los países y regiones del mundo sería acaso muy distinta de lo que es hoy y no se plantearían con la misma agudeza los problemas creados por las disparidades en el ritmo de crecimiento de la productividad y de los ingresos, disparidades de tanta trascendencia en la realidad económica internacional. Los problemas serían de otro tipo y quizá mucho más serios que los presentes.

Esta misma diferencia sustancial entre dicho mundo abstracto, de absoluta movilidad y tendencias niveladoras, por un lado, y el complejo mundo económico actual, por otro, impide hacer fáciles comparaciones entre los resultados que en determinado caso corresponderían, según dicha teoría, y los que se observan en realidad.

Podría sostenerse que si los centros no retuviesen los frutos del progreso técnico, todo país periférico lograría términos de intercambio muy superiores a los de ahora, y el nivel de sus ingresos se aproximaría al de esos centros. Pero podría también afirmarse que si los países periféricos obtienen de sus actividades de exportación ingresos menores que los

centros, ello se debe a que su productividad es menor. En verdad, de acuerdo con la mencionada teoría, ningún país, región o industria podrían mantenerse, en un régimen de plena movilidad de factores, con una técnica inferior a la de otros países, regiones o industrias, pues forzosamente dejarían de exportar y sus factores productivos se desplazarían a otros países u otras regiones o industrias, del mismo país.

Si, según la repetida teoría, el fruto del progreso técnico de algunos se trasmite a los demás, también el fruto de la mayor productividad de estos últimos tiene que transmitirse a los primeros. Hay reciprocidad en este movimiento y la transferencia no podría ser en ningún caso un premio a la ineficacia productiva.

No debemos pues emplear la teoría en esa forma parcial, sino para ayudarnos a comprender cómo los hechos difieren de sus supuestos, y lograr un conocimiento más aproximado de la realidad.

9. Conclusiones que se derivan del análisis precedente

En este sentido, lo que acaba de decirse nos permite inferir una primera conclusión. Los razonamientos teóricos a que nos venimos refiriendo suponen reciprocidad en la transferencia. En cambio, en la realidad esa reciprocidad no parece existir. Dadas las transformaciones dinámicas que se operan constantemente en el ámbito económico mundial, la escasa movilidad de los factores de la producción y el lento desarrollo de las actividades llamadas a absorber el sobrante de la población activa, la periferia tiende a transferir una parte del fruto de su progreso técnico a los centros, mientras éstos retienen el suyo propio. Cuanto más se esfuerce la periferia en aumentar su productividad, agrandando así el sobrante de su población activa, tanto mayor será esa transferencia, en igualdad de las demás condiciones. No podría afirmarse, en consecuencia, que para elevar el nivel de ingresos, en la producción primaria de la América Latina, baste meramente incrementar la productividad. Es preciso también absorber el sobrante de población activa, mediante el desarrollo de la industria y actividades parejas.

La segunda conclusión concierne a la economicidad de la industria que así se desarrolle. Aquellos razonamientos demuestran, con gran rigor lógico, las ventajas económicas de la división espontánea del trabajo internacional, en la hipótesis de absoluta movilidad de los factores productivos. Es claro que si un país obtiene todas las ventajas del progreso técnico logrado por los demás y aporta a éstos las consiguientes a su propia productividad, no obtendrá ese país ventaja adicional alguna si, mediante la protección, se consagra a producir lo que otros producen ya; al contrario, es fácil demostrar en

forma palmaria que experimentará un quebranto económico. Pero si no hay movilidad absoluta de factores productivos de país a país, el desarrollo de la industria puede contribuir a nivelar los ingresos de los países de producción primaria con los que obtienen los países industriales. En la medida en que ello se logre, existirá ganancia neta para el productor primario. Sin embargo, para que ocurra esta nivelación, sería indispensable que otros países competidores en la producción primaria no fueren a su favor la concurrencia, mediante más bajos salarios. Esta es precisamente la gran dificultad con que tropieza la periferia, según se expresó en distinto lugar de este capítulo. Pero existe otra ganancia neta menos problemática, pues la industria y actividades análogas al emplear el sobrante de población activa desalojado de la producción primaria por el progreso técnico, suman un incremento neto a los ingresos antes obtenidos; este incremento será tanto mayor, cuanto más se acerque la productividad de las nuevas industrias a aquélla que poseen esas actividades en los países técnicamente desarrollados; representa, sin embargo, ese incremento una ganancia neta, aunque dicha productividad sea inferior. En consecuencia, la falta de movilidad internacional de los factores productivos tiene que llevarnos a formular un criterio de economicidad en el desarrollo de la periferia, distinto del criterio que podría derivarse de los razonamientos en cuestión. Esta es, pues, la segunda inferencia de nuestro análisis.

La tercera atañe a la forma de propagación del progreso técnico. En el razonamiento teórico que nos ocupa, el hecho de que en un grupo de actividades aumente la productividad supone que la baja resultante de los precios beneficiará en seguida a las actividades restantes, creando en ellas un margen adicional de ingresos, disponibles para aumentar la demanda o el ahorro. Pero en realidad, al no bajar los precios en los grandes centros conforme aumenta en ellos la productividad, y al subir más los ingresos, la mayor capacidad de demanda y ahorro se desenvuelve solamente en dichos centros. De donde se desprende que los países de la periferia, por un lado, han quedado ajenos a tales ventajas, y por otro lado, se hallan ante el problema de asimilar una técnica industrial avanzada, que requiere un gran desarrollo de la demanda y del ahorro. Pero esto es tema de otro capítulo.

En resumen, la discrepancia entre los razonamientos teóricos basados en la movilidad absoluta de los factores productivos, y los fenómenos reales de la economía, tiene un significado tan grande para la teoría del desarrollo económico de la América Latina, en especial, y de toda la periferia, en general, que se impone un serio esfuerzo de revisión teórica; el cual, partiendo de premisas más concordes con la realidad, nos ayude a formular, sobre bases firmes, los lineamientos esenciales de una política de desarrollo económico.

10. El ciclo económico y la variación de los términos del intercambio

En esta revisión de la teoría, desde el punto de vista del desarrollo de la periferia, el estudio del ciclo económico tiene que ocupar lugar especialísimo. Pues si bien la escasa movilidad de los factores productivos, conforme se propaga el progreso técnico, basta para explicarnos cómo se van operando grandes diferencias entre los ingresos de los centros y de la periferia, estas diferencias se forman precisamente durante el movimiento cíclico. Como que el ciclo ha sido en realidad la forma de crecer de la economía capitalista. Tales fenómenos se presentan bajo aspectos muy interesantes para los países latinoamericanos, razón por la cual terminaremos este capítulo con algunas consideraciones acerca de esta materia.

Es un hecho bien conocido que durante el ciclo, las relaciones de precios se mueven favorablemente a los productos primarios, en las crecientes; pero pierden generalmente en las menguantes más de lo que habían ganado durante el curso de aquéllas. Al ceder así la relación de precios, en cada depresión, más de lo que había logrado en la prosperidad, se desarrolla a través de los ciclos esa tendencia continua al empeoramiento de los términos del intercambio que hemos analizado más arriba.

Estos desmedros periódicos de la relación de precios son el resultado de la forma como, en los descensos cíclicos, se transfiere de los empresarios a los demás grupos sociales el fruto del progreso técnico. En la creciente, no obstante el incremento de la productividad, suelen subir los precios y aumentar los beneficios de esos empresarios. Si los salarios compartiesen inmediatamente las ventajas de la mayor productividad, tendrían que subir más que los precios; pero eso no suele suceder en las crecientes cíclicas, pues los precios suben entonces con frecuencia más que los salarios, de tal suerte que el fruto del progreso técnico queda en manos de los empresarios. Es en la menguante cuando el fruto se transfiere a los salarios; en efecto, éstos descienden en menor grado que los precios, estableciéndose así una relación más favorable para aquéllos, la cual se aprovechará más y más, conforme una nueva fase de prosperidad vaya absorbiendo la desocupación característica del descenso cíclico.

Dicho de otro modo, los salarios sólo pierden en la depresión una parte de lo que habían ganado en la prosperidad, y así van captando el fruto del progreso técnico. No todo va a ellos, por supuesto: el Estado ha ido tomando históricamente una proporción creciente del fruto del progreso técnico y así ha podido ensanchar la esfera de sus actividades; otros grupos sociales reciben también su participación, en mayor o menor grado, además de que el fenómeno de limitación de la compe-

tencia entre empresarios deja en poder de éstos una parte mayor que aquélla que les correspondería en otras condiciones. Pero no nos interesa ocuparnos de la forma de distribución de aquel fruto en los centros, sino de la suma que en conjunto queda en ellos, en contraste con la parte que queda en la periferia, de sus respectivos incrementos de productividad.

Supóngase que el incremento neto de los ingresos en los centros, después de una depresión, equivale al incremento de producción que obtienen por la mayor productividad: es obvio que al quedar así todo el fruto en los centros, la periferia no recibe participación alguna. Supóngase ahora que el aumento neto de los ingresos céntricos es mayor que el incremento de su producción: la periferia entonces habrá tenido que transferir parte de su mayor productividad propia a los centros y hasta éstos una porción del ingreso real que antes disfrutaba.

Cabe preguntarse ahora ¿cuáles son las fuerzas que permiten a los centros industriales presionar en esta forma a la periferia y retener así el fruto del propio progreso técnico o aún adueñarse de una parte del fruto periférico?

Para responder a esta pregunta, recordemos algunas observaciones hechas en un documento anterior y referentes a ciertas manifestaciones de los fenómenos cíclicos en los centros y en la periferia.^{2/} Durante la creciente cíclica, la demanda de productos terminados es en los centros superior a la oferta; hay pues exceso de demanda y ello aumenta el beneficio de los empresarios y suscita además otros fenómenos; estos fenómenos, en los cuales la periferia desempeña importante función, terminan por transformar el exceso de demanda en insuficiencia y provocan de esta manera la menguante cíclica, en la cual la demanda resulta inferior al valor de oferta de la producción terminada. Y como este valor de oferta, acrecentado por el incremento anterior de los beneficios en las distintas etapas del proceso productivo, no se reduce fácilmente mediante la baja de precios, se acumulan en esas distintas etapas existencias de productos terminados, transitoriamente invendibles.

Ocurren entonces reacciones que tienden a reducir el valor de oferta, hasta que la demanda vuelve nuevamente a absorber la producción corriente y va liquidando dichas existencias sobrantes.

Esta forma de disminuir el valor de oferta de la producción terminada es de gran importancia para la periferia. En efecto, dicho valor, como se dijo antes, ha aumentado en los centros al acrecentarse los beneficios; pero parte de éstos se han convertido en aumentos de salarios y otros ingresos. Nos referiremos por brevedad sólo al aumento de salarios, por ser el fenómeno más significativo y para no entrar en complicacio-

^{2/} Véase "El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas", op. cit.

nes innecesarias. Si la reducción del valor de oferta se realizara proporcionalmente a los aumentos de beneficios y salarios, que dilataron anteriormente ese valor, se volvería sencillamente a un punto análogo al de partida, y tanto los centros como la periferia se beneficiarían igualmente de los frutos del progreso técnico, cualquiera que fuere la cuantía de los mismos en uno y otro lugar.

Pero no ocurre así, a causa del mecanismo de la menguante cíclica y de la índole de las fuerzas que intervienen en ella. La acumulación de existencias sobrantes, como es sabido, reduce la demanda que los empresarios vendedores de productos terminados hacen a los empresarios que les preceden en el proceso económico, y la de éstos a los otros y así sucesivamente, hasta llegar a los empresarios de la producción primaria, en la periferia. En cada una de estas etapas, mediante las cuales se va transmitiendo la menguante cíclica, van disminuyendo el empleo y los beneficios.

Es un hecho conocido, sin embargo, que en los centros existe una resistencia muy grande a la baja de salarios, a pesar del desempleo, y en algunos sectores, a la baja de beneficios. La disminución de la parte del valor de oferta correspondiente a los centros encuentra así grandes dificultades, y al no ocurrir en la medida necesaria para acercarlo al valor de la demanda, siguen acumulándose existencias sobrantes. Sucede entonces que cuanto más existencias se acumulan, tanto más se restringe la producción y por tanto la demanda de productos primarios, y tanto más se reducen los precios de estos últimos.

En la periferia, precios primarios menores significan evidentemente menores beneficios y presión adversa sobre los salarios, en un medio en el cual las organizaciones de trabajadores, cuando existen, son mucho menos poderosas que en los centros cíclicos.

La mayor parte del costo de producción correspondiente a las etapas realizadas en los centros industriales está formada por los salarios que en ellas se pagan. Por tanto, el hecho de que los salarios bajen relativamente poco traslada irresistiblemente hacia la periferia la tarea de reducir el valor de oferta, de tal manera, que cuanto más hayan subido los salarios en la creciente cíclica y cuanto más rígidos resulten en la menguante, tanto mayor será la presión que los centros ejercen sobre la periferia, mediante la reducción de la demanda de productos primarios y el descenso resultante en los precios de los mismos.

Todo esto ocurre, en igualdad de los demás factores que influyen en la intensidad y duración de la menguante cíclica. Por ejemplo, si en la creciente sólo una parte relativamente pequeña de los beneficios se ha transformado en salarios, el hecho de que en la menguante los beneficios se hagan rígidos, tendrá consecuencias más serias aún que la rigidez de los

salarios, pues aquéllos, durante la depresión, constituyen la fuente más importante de atesoramiento, en detrimento de la demanda.

Hecha esta salvedad, reanudemos nuestro análisis. Si tal es en los centros la relación entre el incremento neto de los salarios y su resistencia a bajar, por un lado, y tal la intensidad de la presión que los centros ejercen sobre la periferia, por otro, no es de extrañar que en caso de ser ese incremento neto mayor que el incremento de la productividad, según uno de los supuestos anteriores, la presión sobre la periferia resulte tan intensa, que la baja de los precios le vaya restando a aquélla parte cada vez mayor del fruto de su propio progreso técnico, o más aún, como ya se dijo.

¿Hasta qué punto enseña la experiencia que la periferia esté en condiciones de resistir esa presión? Ha habido casos en los cuales se han acumulado en la periferia grandes cantidades de productos primarios, antes que venderlos a precios que se consideraban demasiado bajos. Pero al resistirse así la periferia a reducir su propio valor de oferta, no disminuye en el centro el valor total de la oferta de artículos terminados, en la medida necesaria para ir eliminando la disparidad con la demanda; continúan pues acumulándose existencias de esos artículos, así como de artículos en proceso, y se agrava la reducción de la demanda de productos primarios.

Si bien esta explicación es muy general y cada caso particular tendría que examinarse especialmente, la gran depresión mundial de los años treinta nos presenta un claro ejemplo de cómo la presión sobre la periferia puede alcanzar fuerza tan considerable, que los países de producción primaria se ven forzados a depreciar su moneda, para poder conformarse a la baja de los precios impuesta por la disminución de la demanda en los centros cíclicos. Se extienden así a toda la población las consecuencias de un reajuste, que incidiría de otro modo, en forma catastrófica, sobre quienes derivan sus ingresos de la producción primaria.

No sería lícito generalizar esta inferencia, para sostener que la tendencia crónica hacia la depreciación monetaria, que se registra históricamente en algunos países de la periferia latinoamericana, se debe a esa forma peculiar de realizarse la reducción del valor de oferta, durante las depresiones cíclicas. Pero tampoco lo sería afirmar que los trastornos financieros y la inflación consiguiente son causas exclusivas de aquel fenómeno, sin atribuir influencia alguna a la presión que sufre sistemáticamente la periferia, en las menguantes cíclicas. Todo ello ofrece un campo muy interesante de investigación científica.

Es claro que si la periferia hubiera experimentado grandes aumentos de productividad, estaría mejor preparada para soportar esa presión, mediante la cesión a los centros de las

ventajas recién logradas, dimanantes de esa productividad mayor. Pero si esas ventajas no existieren, la periferia se verá precisada a ceder parte de lo ganado en su desarrollo económico anterior. Este es precisamente uno de los motivos por los cuales la gran depresión mundial fue extraordinariamente grave para la América Latina y demás países periféricos. Las depresiones anteriores a la primera guerra mundial habían sido mucho menos intensas y de corta duración. Hay que retroceder hasta los años setenta del siglo pasado, para encontrar otra depresión de parecida duración, aunque de menor intensidad. Pero la menguante de los años setenta ocurría precisamente en una época en que la economía latinoamericana, en general, aumentaba rápidamente su productividad indirecta, por la incorporación de nuevas tierras a la actividad productiva internacional, según explicamos más arriba: existía pues más amplio margen para compartir con los centros el fruto del progreso técnico periférico.

He aquí otro de los casos en que el cotejo de los acontecimientos ocurridos después de la crisis mundial con los que acaecieron antes nos da mejor perspectiva para juzgar los términos en que se plantea el problema del desarrollo económico de la América Latina. Pero no es éste el único contraste importante, como ya se ha comprobado en el anterior capítulo.

Capítulo IV

CONTRASTES Y DISPARIDADES EN EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO

1. Elevada capitalización y bajo nivel de ingreso

Hemos definido el desarrollo económico de la América Latina como una nueva etapa en la propagación universal de la técnica capitalista de producción. En cierto sentido, se repite ahora un proceso similar al del siglo XIX, cuando se desarrollaron industrialmente países que hoy son grandes centros. El fenómeno, sin embargo, no es idéntico, pues acontece ahora en condiciones de la economía internacional muy distintas de las que prevalecieron entonces, según se ha visto anteriormente, y presenta además características peculiares que no tenían por qué haber aparecido, al menos en forma tan manifiesta, en el desarrollo de aquellos países. Dedicaremos el presente capítulo a la consideración de este aspecto de nuestro problema.

Esas características peculiares son, en realidad, la expresión del contraste entre la etapa muy avanzada del desarrollo capitalista de los grandes centros y el estado pre o semi-capitalista en que se encuentra aún parte considerable de la América Latina.^{1/}

Contrastes de esta índole surgen por obra del largo tiempo transcurrido desde la revolución industrial. No se hubieran explicado en los comienzos del proceso, pues los países que siguieron la experiencia industrial de la Gran Bretaña no distaban mucho de las condiciones de este último país; por entonces, la técnica capitalista comenzaba a desarrollarse y apenas había aumentado el ingreso británico. Por lo demás, todos estos países asentaban su industria naciente sobre la firme base histórica del artesanado.

De entonces acá, el progreso industrial ha sido enorme y se ha agrandado, en consecuencia, la distancia entre los centros altamente desarrollados y los países periféricos, en los cuales, como ya se dijo, la técnica moderna sólo ha penetrado generalmente en las actividades de exportación. En los países desarrollados, la técnica productiva exige un alto grado de capital por hombre; pero el desarrollo paulatino de la productividad, debido precisamente a dicha técnica, ha permitido

^{1/} Es cierto que en la América Latina existe también una variada gama de situaciones intermedias y que podrían señalarse en la región sectores industriales que, en cuanto a productividad, distan menos de los grandes centros que de otros sectores latinoamericanos donde la producción es primaria y la productividad sumamente baja. Por lo tanto, en el examen de los hechos concretos habrá que tener en cuenta las diferencias en el grado de evolución existentes dentro de la misma América Latina.

a esos países poseer un elevado ingreso per cápita, mediante el cual realizan el ahorro necesario para formar el capital requerido. En cambio, en la mayor parte de los países latinoamericanos el ahorro es escaso, dado el bajo nivel de los ingresos. Cuando los que hoy son grandes centros industriales estaban en situación comparable a la que presentan ahora los países periféricos, y su ingreso per cápita era relativamente pequeño, la técnica productiva exigía también un capital por hombre relativamente exiguo. Si bien se mira, el ahorro no es grande o pequeño en sí mismo, sino en relación con la densidad de capital resultante del progreso técnico. En este sentido, el ahorro de América Latina es, en general, muy escaso, en parangón con las exigencias de la técnica moderna. Ciertamente en los comienzos de la evolución industrial de los grandes países, el ahorro espontáneo tampoco fue abundante; pero en cambio, la técnica no exigía entonces el gran coeficiente de capital por hombre que hoy requiere; las innovaciones técnicas solamente pudieron irse aplicando a medida que el aumento de la productividad, del ingreso y del ahorro las hacía económicamente posibles y convenientes. Dicho de otro modo, hay que retroceder varios decenios, cuando no un siglo, para encontrar ingresos per cápita análogos a los que hoy se dan, por lo general, en los países latinoamericanos.

Pero en aquellos tiempos, la técnica capitalista estaba aún en las etapas inferiores de su desenvolvimiento, mientras que ahora se manifiesta en esas formas de elevada capitalización, que no están fácilmente al alcance del parvo ahorro permitido en la América Latina por los escasos ingresos prevalecientes en ella. Ha de comprenderse, pues, que cuanto más tarde llega la técnica moderna a un país de periferia, tanto más agudo es el contraste entre el exiguo monto de su ingreso y la considerable magnitud del capital necesario para aumentar rápidamente ese ingreso. Por esta razón, de haberse presentado contrastes parecidos en el desarrollo de los grandes países, hubieran sido mucho menos intensos que los observados ahora.^{2/}

En consecuencia, los países que han comprendido recientemente su desarrollo industrial disfrutaron, por una parte, la ventaja de encontrar en los grandes centros una técnica que les ha costado a éstos mucho tiempo y sacrificio; pero tropiezan, en cambio, con todas las desventajas inherentes al hecho de seguir con tardanza la evolución de los acontecimientos.

^{2/} Acaso en la experiencia del Japón se presenten, en éste y otros aspectos, situaciones de alguna semejanza, que sería muy interesante cotejar con las condiciones de los países latinoamericanos.

2. Bajos ingresos e insuficiencias de demanda

Otra consecuencia importante de la disparidad entre los grados de evolución del ingreso y de la técnica productiva consiste en la escasa intensidad de la demanda, que en términos generales, caracteriza a gran parte de la población latinoamericana, a pesar de su magnitud numérica. No solamente la falta de capital o de destreza para manejarlo se oponen al empleo de elementos de técnica avanzada, sino que la debilidad de la demanda impide también lograr las ventajas de la producción en gran escala. Tampoco se concibe que limitaciones de esta naturaleza se hayan opuesto seriamente al desarrollo de la industria en los grandes centros. El ingreso originariamente exiguo ha coincidido allí con formas de producción de escala proporcionalmente reducida. Esta escala fue agrandándose con el tiempo, conforme la mayor productividad aumentaba los ingresos, y con ellos, la demanda llamada a absorber el incremento de producción, en cantidad, calidad y variedad.

Muy distinta es la situación de los países que se van incorporando ahora a la técnica industrial moderna. La demanda es aquí débil, porque la productividad es poca, y ésta lo es porque la exigua demanda se opone, a su vez, con otros factores, al empleo de elementos de más avanzada técnica.

Sin embargo, en los grandes países industriales hay regiones que también se han incorporado con retraso a la industrialización, como ocurre en Estados Unidos, por ejemplo. Cabría preguntar si esas regiones tropezaron también con el obstáculo de la demanda escasa, como la periferia latinoamericana. La respuesta no carece de interés, pues nos pone nuevamente frente a otra de las consecuencias del modo como se han distribuido los frutos del progreso técnico. Es un hecho sabido que en Estados Unidos, la gran movilidad de los trabajadores tiende a acrecentar todos los ingresos, a medida que aumenta la productividad, de tal suerte, que esos ingresos se acrecientan tanto en las actividades donde el progreso técnico es muy marcado, como en otras donde es muy débil o no exista. El incremento de los ingresos es pues un fenómeno de carácter general, que se propaga a todas las comarcas del país, en forma parecida a la descrita en la doctrina clásica. Al operarse aumentos de productividad en las regiones industriales, por ejemplo, la consiguiente elevación en los ingresos se extiende a otras comarcas; por lo tanto, la capacidad de acrecentar la demanda no sólo se desarrolla en las primeras, sino que se difunde por todo el país y por todo el campo de la economía. Lo mismo podría decirse de la capacidad de ahorro, y como ambas capacidades son elementos esenciales del desarrollo industrial no es de extrañar que la industria no haya quedado circunscrita a las regiones originarias, sino que se haya ido extendiendo progresivamente en distintas direcciones, con el

trancurso del tiempo. Si las regiones originarias hubiesen podido retener para sí todo el fruto del progreso técnico, se hubiera ido formando una disparidad creciente entre los ingresos y la capacidad de consumo y de ahorro de dichas regiones y los factores análogos correspondientes a la periferia, y ésta habría de afrontar probablemente problemas parecidos a aquellos que se plantean hoy en la periferia internacional.

3. Progreso técnico y desocupación

Es también hecho conocido que uno de los acicates más agudos del progreso técnico de la agricultura y demás formas de la producción primaria, en los Estados Unidos, ha sido la elevación de salarios provocada por el citado incremento continuo de la productividad industrial. El desarrollo de las manufacturas y actividades análogas, según se dijo en otro lugar, fue absorbiendo parte creciente del incremento de la población y forzando a mejorar constantemente la técnica de la producción primaria. [El progreso técnico de la agricultura fue pues, en gran parte, la consecuencia del desarrollo industrial.] La agricultura de la América Latina requiere también un progreso técnico considerable, si se ha de elevar el nivel de vida de las masas. Pero si en este designio se prescindiese de la industria, nos encontraríamos con un fenómeno que tampoco se ha presentado en la evolución de los grandes países industriales. Allí la industria dió impulso al progreso técnico de la agricultura, según se dijo hace un momento; mientras aquí el progreso disminuiría de la propia agricultura. Es fácil imaginar las consecuencias de este hecho, en la hipótesis que examinamos, si la industria y demás actividades no absorbieran, como en los países céntricos, la población ya sin empleo en la tierra: la desocupación provocada por el progreso técnico no permitiría el alza de los salarios y hasta los disminuiría, y el fruto de dicho progreso se perdería con el empeoramiento de la relación de precios, por razones que no volveremos a explicar, después de las consideraciones expuestas en el capítulo III.

Estas influencias desfavorables a la ocupación y a los salarios han acarreado frecuentemente reacciones contrarias al progreso técnico, en el desenvolvimiento de los grandes países industriales. Sin embargo, el mismo progreso técnico, al requerir crecientes inversiones de capital, va desarrollando en dichos países un poderoso elemento de absorción de gente desocupada, mediante el desarrollo de las industrias de bienes de capital. El progreso técnico crea pues desocupación, pero tiende al mismo tiempo a absorberla, gracias al aumento de las inversiones. Tal ha sido la función que éstas han desempeñado espontáneamente en el desarrollo de los centros industriales, al menos hasta la crisis mundial.

Ese elemento expansivo, cuyos efectos se propagaban a toda la actividad económica de los grandes centros, falta en los países periféricos, de manera que si las exportaciones de éstos no resultan suficientes para dar empleo al sobrante de gente provocado por las innovaciones técnicas, no es de extrañar que el temor a la desocupación esté siempre latente en ellos y adquiera a veces formas de oposición pertinaz al uso de dotaciones de capital más avanzadas, cuya inmediata consecuencia es reducir la demanda de mano de obra en la producción primaria e industrial. La falta de ese elemento espontáneo de desarrollo crea en verdad situaciones singulares. En la periferia, el progreso técnico trae consigo desocupación, como en los centros, pero la demanda de bienes de capital inherente a ese progreso no se manifiesta en aquélla como en éstos, pues en la primera faltan las industrias de capital; por consiguiente, la demanda referida, en lugar de reflejarse en la economía del país en desarrollo, pasa a causar efecto en la economía de los centros industriales, en donde se producen esos bienes de capital. Y si esos centros no compensan la demanda que así se les dirige, mediante un aumento correlativo de sus importaciones desde los países latinoamericanos, subsistirá la desocupación causada por el progreso técnico, a no ser que para contrarrestarla, se siga una política deliberada de desarrollo económico. Esta es otra de las diferencias esenciales en los distintos modos de plantearse el problema de desarrollo económico en los centros y en la periferia.

4. Cantidad de capital disponible y medida de su empleo

La cuestión es más profunda de lo que aparece a simple vista y bien merece más detenido análisis. En casi todos los países de la América Latina se dan frecuentes casos de actividades que utilizan maquinaria anticuada, desusada ya en otros países, donde ha sido sustituida por otra de mayor productividad. Si se lograra introducir esta otra maquinaria moderna en sectores importantes de la producción primaria e industrial y de los transportes de la América Latina, se ocasionaría un sobrante adicional de gente, en virtud de la mayor productividad. Para emplear esta gente, se necesitaría un grado de capital por hombre análogo al empleado en los sectores ya modernizados, teniendo en cuenta, desde luego, la índole distinta de las actividades. La misma exigencia sobrevendría, si se quisiera extender el progreso técnico en forma semejante, a todos los sectores de la economía. Y aquí es donde se plantea un problema de indiscutible importancia. ¿Se dispondría de suficiente capital para equiparadamente todos esos sectores? Y si no lo hubiere, y el disponible alcanzare solamente a suministrar una proporción por hombre muy inferior a la señalada, ¿cuál sería entonces la forma de aplicar el capital existente,

para obtener el mayor incremento neto de producción, esto es, de ingreso real colectivo?

Un problema de esta índole no pudo haberse planteado, en términos idénticos, en los grandes países industriales, por la misma continuidad de su desarrollo, como trataremos de explicarlo en seguida. Es sabido que un equipo avanzado, que requiere mayor cantidad de capital por hombre, solo resulta conveniente si el monto de interés y amortización correspondiente es inferior a la reducción que el nuevo equipo origina en otros costos, digamos, por brevedad, en mano de obra. Pues bien, el alza progresiva de los salarios fue acaso el factor más importante entre aquéllos que determinaron la conveniencia de seguir aumentando el capital por hombre, mediante sucesivas innovaciones técnicas; de tal suerte que una vez generalizada la nueva dotación de capital y en virtud del nuevo nivel de salarios no hubiese resultado económico, para toda nueva empresa, utilizar menores dotaciones de capital, pues éstas hubiesen correspondido a un nivel inferior de salarios.

Por otro lado, en la medida en que la movilidad de los factores productivos va propagando el alza de salarios a otras actividades, no se concibe que a la larga ciertas industrias aumenten considerablemente la dotación de capital por hombre, mediante el empleo de maquinaria cada vez más adelantada, en tanto que otras se mantengan con menores dotaciones relativas de capital. Cuanto mayor sea la movilidad de los factores productivos, tanto más marcada será la correlación entre el desenvolvimiento de las distintas ramas de la actividad económica, desde el punto de vista de la dotación de capital por hombre ocupado.

5. La aplicación óptima de capital en la periferia

No sucede lo mismo cuando examinamos las relaciones entre el desarrollo de un centro industrial y el de un país de periferia. El hecho de que en un centro, una nueva dotación de capital haya llegado a ser más económica que otra, porque la economía adicional de mano de obra permita compensar con creces el correspondiente costo de amortización e intereses, no quiere decir que también lo sea en un país periférico de menores salarios, que necesita importar ese nuevo equipo desde dicho centro. En éste, el costo de la máquina está determinado por salarios de un nivel semejante al de los devengados por la mano de obra que se economiza, mientras que en un país cuyos salarios son más bajos que en el centro, el monto de la economía será proporcionalmente menor; en otros términos, en ese país se importan equipos de capital fabricados mediante altos salarios, para obtener una rebaja de costos computada en salarios bajos.

Por añadidura, la abundancia relativa de ahorro en los centros les permite obtener la cantidad necesaria de ese ahorro para alcanzar una alta densidad de capital por hombre, sin presionar demasiado sobre la tasa de interés. En cambio, en los países de ahorro escaso, el aumento de la densidad de capital haría subir sensiblemente dicha tasa. De esta manera, en los países periféricos el costo del capital aumenta más que en los céntricos, a medida que la densidad del capital por hombre se acrecienta, y a la vez la reducción del costo de mano de obra es menor que en aquéllos, a causa del nivel inferior de los salarios^{3/}; de donde se desprende que la combinación óptima entre mano de obra y dotación de capital, en los países menos desarrollados, exigirá un grado de densidad de capital por hombre menor que en los países de alto desarrollo industrial; grado tanto menor cuanto mayores sean las diferencias entre los respectivos niveles de salarios e intereses, a igualdad de otros factores, que no tomamos en cuenta para no complicar innecesariamente el problema.

El precedente análisis nos permite contestar ahora las preguntas arriba formuladas. Supóngase un país en que la densidad óptima de capital, por término medio, sea la mitad que en un centro industrial avanzado; este término medio resultará de la combinación de las densidades óptimas en las distintas industrias y actividades, densidades éstas que, según su naturaleza, se apartarán más o menos de las correspondientes al centro. En cada una de las densidades óptimas, el último incremento de capital en cualquier aplicación debe engendrar un aumento marginal de producción igual al que provenga de las demás aplicaciones e igual también al costo de las amortizaciones e intereses correspondientes a dicho incremento de capital, conforme a razonamientos teóricos bien conocidos. Si se aumenta más aún la densidad de capital y se sobrepasa así la medida óptima, el costo resultará superior a los nuevos aumentos de producción; no sería pues conveniente hacerlo. En consecuencia, sobrepasar el grado óptimo, en una determinada industria, a fin de acercarse al óptimo del centro, resultaría inconveniente, para el interés general de la economía, pues se ocasionaría exceso de capital en tal industria y deficiencia en otras actividades, con un producto total inferior al que pudiera conseguirse mediante la distribución óptima.

He aquí, pues, algunas características diferenciales más del desarrollo económico en los países de la periferia, con respecto a los países céntricos, las cuales, a pesar de su considerable importancia, no han sido aún objeto del examen que merecen.

^{3/} En caso de inflación, el costo social sube tanto más cuanto mayor es la cantidad de ahorro forzado que se impone a la población.

6. Distorsión en las combinaciones óptimas

Por lo demás, el sencillo planteamiento teórico que se acaba de exponer dista mucho, por sí solo, de arrojar luz suficiente sobre los problemas de la realidad latinoamericana. En ésta, los elementos que intervienen en la combinación óptima están oscurecidos o desfigurados por la presencia de otros factores, entre los cuales la inflación es acaso el que reviste más importancia.

Para comprender este aspecto, sería conveniente analizar un ejemplo muy simple. Supóngase una industria que necesita realizar nuevas inversiones de capital, para atender la creciente demanda. Cierta empresario tiene ante sí dos disyuntivas, mediante las cuales puede producir la misma cantidad adicional de productos; por medio de la una, emplea 3 000 hombres y necesita un capital de 6 000 000; mientras que si opta por la otra, necesita sólo 2 400 hombres, pero en cambio el capital necesario es de 18 000 000. En uno y otro caso, deberá acudir al mercado para procurarse el capital. El salario anual por hombre es de 2 000 y la amortización e interés del capital de 10 por ciento. La segunda disyuntiva significará un mayor costo de capital de 12 000 000, que compensa exactamente el menor costo de mano de obra. Ambas disyuntivas significarán pues un mismo costo de producción y por lo tanto un mismo beneficio. Sin embargo, puesto que el empresario necesita acudir al mercado para obtener el capital, en el supuesto favorable de que consiga el mayor capital de la segunda disyuntiva, al mismo tipo de interés, preferirá seguramente la primera, porque con una deuda de apenas la tercera parte que en el otro caso, consigue la misma producción y el mismo beneficio.

Muy distinta sería la situación, si dicho empresario hubiera obtenido antes altos beneficios, gracias a la inflación o al hecho de hallarse restringidas las importaciones de los artículos en cuestión, por escasez de divisas o por cualquier otro motivo. Si el citado empresario dispusiera de beneficios suficientes para realizar la inversión supuesta en la segunda disyuntiva, no sería extraño que se inclinara a ello, puesto que en ésta, además de un beneficio igual al lograble en la primera, conseguiría colocación remuneradora para un excedente de capital, y así podría retener para sí los intereses y amortizaciones que de otro modo tendría que abonar a terceros.

Es cierto que el empresario podría en este caso combinar la primera disyuntiva, con el préstamo a réditos de ese excedente de recursos; más en plena inflación, no se inclinará seguramente a ser acreedor, y en consecuencia se decidirá resueltamente por la segunda disyuntiva.

Desde luego que si hay otras industrias, igualmente accesibles, que estén dando mayores beneficios, el empresario se

pronunciará por invertir su capital en éstas; pero se le presentarán probablemente casos análogos al descrito, en los que se vería nuevamente inclinado a la sobreinversión de capital.

¿Podría hablarse, sin embargo, de sobreinversión de capital, si este fenómeno no se circunscribiese a ciertas industrias y se extendiese a todas las actividades de la economía? ¿No se podría lograr así un incremento general de productividad, cercano al de los grandes países industriales, que permitiera elevar el nivel de los salarios y justificara así una mayor densidad de capital por hombre? Esto es precisamente lo que resulta muy difícil concebir en la realidad latinoamericana, por las razones que se analizan en seguida.

En primer lugar, los efectos de la inflación o de las restricciones de importación no se distribuyen parejamente entre todas las actividades. Los beneficios no guardan pues relación con el incremento real de productividad logrado mediante las nuevas inversiones, sino con la forma particular en que inciden esos y otros factores sobre cada actividad; de tal manera, que las inversiones no responden a un criterio estricto de productividad, que es esencial para la distribución óptima del capital disponible. Y se realizan así inversiones que brindan mayor beneficio y para realizar los cuales existen, por ello mismo, más recursos disponibles. Aquí se presenta cabalmente el campo propicio para la sobreinversión, con una densidad de capital artificialmente alta. En cambio, hay actividades, que por no haberse visto favorecidas por restricciones de importación o desviaciones inflacionarias de la demanda, acusan beneficios mucho más bajos, y si bien una mayor inversión en ellas podría resultar en realidad más productiva, el incentivo y los recursos disponibles son en este caso mucho menores que en el anterior. Del mismo modo, existen actividades importantísimas, como los transportes, que en virtud de no participar en los altos beneficios de la inflación, lejos de atraer nuevo capital, suelen descapitalizarse.

De manera que el aumento de la densidad de capital en ciertas actividades no significa necesariamente un aumento general en todas ellas, que nos acerque a la densidad óptima de los grandes países. Significa más bien una distorsión muy sensible en la serie de combinaciones óptimas adecuadas a un país en desarrollo.

7. Sobrecapitalización y términos del intercambio

No debe olvidarse, por otro lado, que la mayor parte de los países de la América Latina luchan, como se ha repetido en estas páginas, con el serio problema de proporcionar densidad adecuada de capital a grandes masas de su población, en estado pre o semi capitalista, y este es un dato esencial del problema, que mueve a preguntarse si el incremento de produc-

tividad no sería mayor, cuando el capital se distribuyese racionalmente entre los sectores donde la productividad pudiera aumentarse considerablemente, antes que exagerar la densidad de capital en ciertas actividades sobreexcitadas por la inflación y las restricciones del comercio.

Desde otro punto de vista, la ingente cantidad de capital que sería necesaria, en esos países, para aumentar rápidamente la densidad de aquél aun en el supuesto extremo de que fuera socialmente posible hacerlo y aconsejable extraer el ahorro necesario, mediante la inflación, plantearía problemas insolubles de transferencia al exterior.

En efecto, la mayor parte de los bienes de capital han de importarse del extranjero, y por más que se restrinja el consumo interno de la población, obligándola a ahorrar, las divisas provenientes de las exportaciones llegarían muy pronto a ser insuficientes para atender la demanda de esos bienes de capital, además de otras importaciones de carácter indispensable. No es el caso de examinar ahora este aspecto monetario del problema de crecimiento y capitalización. Bástenos anotar solamente otras de las características que se presentan, a este respecto, en el desarrollo de los países latinoamericanos, las cuales deben inducirnos una vez más a no encarar sus problemas como si fueran similares a los que surgen en desarrollos de tipo diferente.

Hay dos obstáculos en la formación de capital, que se acaban de señalar: el que presenta la acumulación interna de ahorro suficiente y el de la limitada capacidad de las exportaciones para subvenir, en la medida necesaria, a las importaciones de bienes de capital. Si se quisiera abolir esta limitación y forzar las exportaciones, mediante la desvalorización monetaria o en alguna otra forma, a fin de importar más bienes de capital, sufrirían indudablemente los términos del intercambio, en virtud de las razones analizadas en el capítulo tercero.

La formación de capital, en los que hoy son grandes países industriales, no parece haber tropezado con óbices de esta naturaleza. Por un lado, parte considerable de sus bienes de capital se fabrican dentro de su propia economía, de manera que aun forzar el proceso por medio de la inflación, no podía acarrear allí las mismas consecuencias exteriores que en los países latinoamericanos. Por otro lado, cuando los países céntricos tenían que aumentar sus exportaciones, para suplir escaseces de su producción interna de bienes de capital, exportaban productos manufacturados, en situación harto más ventajosa que la asequible a los países de producción primaria, puesto que al exportar artículos fabricados, retenían más fácilmente el fruto del progreso técnico, en forma de más altos ingresos: los productos elaborados mediante estos altos ingresos se cambiaban así por bienes de capital, fabricados también mediante ingresos de comparable elevación, contrariamente a

lo que ocurre en el caso de la periferia. Además, al realizar estas exportaciones, los países céntricos se encontraban por lo general con una demanda muy elástica, pues al aumentar el ingreso real de los distintos países industriales, acrecentábase también la demanda recíproca de estos artículos, como lo demuestran las cifras del creciente intercambio industrial entre tales países, antes de la primera guerra mundial; de esta suerte, cuando un país céntrico exportaba para poder importar bienes de capital, no influyó adversamente sobre los términos de su propio intercambio.

La situación en que se encuentran los países de la América Latina, como exportadores de productos primarios, plantea pues el problema de la sobrecapitalización parcial o del aumento rápido de la densidad de capital, en términos que son dignos de examen detenido, tanto en los hechos, como en la teoría. Forzar las exportaciones, a fin de realizar una capitalización extraordinaria, a falta de inversiones extranjeras, podría llevar a un país a sacrificar innecesariamente su ingreso real, cuando precisamente se había propuesto aumentarlo. En efecto, si se exagera este proceso, la población adicional que se emplee en posibilitar más exportaciones a menores precios, podría llegar a ser menos productiva de lo que sería si se hubiese empleado, por el contrario, en la actividad para el consumo interno, con una densidad de capital inferior a la que se desea conseguir forzosamente; o en otros términos, podría llegarse a un aumento antieconómico de la densidad de capital, a causa del empeoramiento en los términos del intercambio, provocado por las exportaciones adicionales.

Todas estas características diferenciales, que dan peculiaridad al problema del desarrollo económico de la América Latina, provienen, en última instancia, de la forma en que se distribuyen los frutos del progreso técnico y de las diferencias en el grado de evolución de estos países, con respecto a los grandes centros industriales.

8. Otros aspectos del progreso técnico y de la productividad

Hasta ahora, nos hemos limitado a examinar esas características diferenciales, en lo que atañe a la capitalización. Aumentar el capital por hombre es una condición esencial, pero no única, para el aumento de la productividad. La capacidad de organizar, dirigir y administrar, por una parte, y la destreza técnica de los trabajadores, por otra, son factores que revisten asimismo gran importancia. Una de las conclusiones más significativas del estudio de la industria textil en Latinoamérica, que están realizando expertos de la Comisión, se refiere a esta cuestión. En países importantes, en los cuales prevalecen, en el conjunto de la industria, los equipos anticuados, se podría aumentar notablemente la productividad, con

los mismos equipos, mediante una organización y administración más adecuadas y el aprovechamiento más racional de la mano de obra. En buena parte de los casos observados, el aumento de productividad así alcanzable sería mayor que el obtenible mediante la modernización de la maquinaria.

El disponer de máquinas adecuadas es, sin duda, de gran importancia; pero el saber emplearlas bien no la tiene menos. Se han comprobado también, en este sentido, casos de equipos comparables a los usados en los países más avanzados en la industria textil, y que, sin embargo, rendían muy baja productividad, precisamente a causa de una organización y administración deficientes.

La inflación puede dar súbitamente al empresario los recursos necesarios para adquirir esas maquinarias modernas, pero mal podría darle prontamente las aptitudes correspondientes, que son naturalmente de gradual desarrollo.

Aquí nos encontramos de nuevo con otro de los contrastes que surgen de un grado muy desigual de desarrollo. En los grandes países industriales, dichas aptitudes, así como la destreza de los trabajadores, se desarrollaron progresivamente, a la par que evolucionaba la técnica productiva. Aptitudes, destreza y técnica fueron en realidad manifestaciones de un mismo fenómeno general, que si bien aparece con la revolución industrial, venía preparándose en largos siglos de trabajo artesanal y de creciente desarrollo de la experiencia comercial.

En cambio, en los países periféricos, donde la técnica y la organización de los grandes centros sólo penetraron, por lo general, superficialmente, el brusco despertar de poblaciones en estado precapitalista o de capitalismo rudimentario, ante los complejos procesos que entraña el moderno desarrollo económico, tenían forzosamente que sufrir reacciones y afrontar consecuencias, que no caracterizaron el desarrollo industrial de los grandes países.

El problema de la productividad se presenta pues bajo dos aspectos íntimamente relacionados. Por una parte, la inversión de ahorro en bienes de capital, y por otra, la inversión de ahorro en la capacitación de hombres que sepan aprovechar eficazmente esos bienes en las distintas fases del proceso productivo. Una de las cuestiones que exigen más atención, en el desarrollo de los países latinoamericanos, es la de repartir juiciosamente en ambos campos de inversión el escaso incremento de ahorros, para obtener el máximo incremento de la productividad.

9. Disparidades en la capacidad de consumo

Pero semejantes disparidades no sólo se presentan en la producción, sino también en la capacidad de consumo, con importantes consecuencias para aquélla. El progreso técnico ha

permitido a la población de los grandes países industriales diversificar notablemente su consumo, brindándole incesantemente nuevos artículos o artículos cada vez más perfeccionados, que facilitan la existencia cotidiana o despiertan nuevos gustos, en substitución de los que ya pudieron colmarse, gracias al continuo incremento de los ingresos. Trátase de formas de consumo correspondientes a etapas avanzadas del desarrollo económico, pero que llevan en sí mismas una fuerza considerable de difusión y tienden a extenderse a las poblaciones de países que, por encontrarse en etapas menos avanzadas, poseen menos productividad y, por tanto, menores ingresos para adquirir esos artículos.

Dicho de otro modo, países con ingresos per cápita comparables a los que poseían mucho tiempo atrás los grandes centros industriales, propenden a imitar las formas actuales de consumo de éstos, y como también tratan de asimilar su técnica productiva, que exige un fuerte ahorro per cápita, no es de extrañar que siendo, como es, relativamente escaso el ingreso de tales países, se vea sujeto a muy fuertes tensiones entre la gran propensión a consumir y la necesidad perentoria de capitalizar, y que estas tensiones se resuelvan frecuentemente en arbitrios inflacionistas. Tanto más si a estas formas avanzadas de consumo directo viene a unirse el crecimiento de los servicios del Estado, igualmente expuesto éste, por la fuerza de las circunstancias, a la sugestión ejercida por las nuevas modalidades de gastos practicadas en los países de grandes ingresos, cuando no a la asimilación de formas evolucionadas de defensa. Esta última circunstancia hace más imperioso aún el problema de aumentar la productividad general de los países que así pugnan por asumir formas céntricas de consumo.

10. Manifestaciones peculiares y elementos comunes en el problema del desarrollo económico

La propagación del progreso técnico a la América Latina presenta pues ciertas manifestaciones peculiares, cuya razón de ser se ha tratado de explicar someramente en este capítulo. En fin de cuentas, el designio primordial de elevar la productividad, si por un lado ofrece la notoria ventaja de poder aprovechar la experiencia de los grandes países y de evitar sus tanteos y errores, por otro lado encuentra una serie de obstáculos, dimanantes del hecho natural, según el cual los países que se han desarrollado primero se encuentran más avanzados en ingresos, productividad y capitalización. Por donde pudiera afirmarse, de modo un tanto paradójico, que la elevada productividad de los grandes países industriales constituye uno de los mayores impedimentos que los países de la periferia han de salvar, para adquirir una productividad semejante.

Cuando otros países siguieron el ejemplo del desarrollo industrial británico, tropezaron con parecidos obstáculos, pero sin duda en mucho menor medida que la correspondiente a los grandes contrastes contemporáneos. La Gran Bretaña, al llegar primero a poseer la técnica moderna, se situó en evidente ventaja, con respecto a los países que se propusieron implantarla más tarde; a tal punto que todos ellos, sin excepción alguna, que fueron desarrollándose después de la Gran Bretaña, se vieron precisados a tomar diversas medidas de estímulo y protección de las industrias que se proponían desarrollar.

En esta última circunstancia reside, a pesar de los contrastes y disparidades ya explicados, un elemento común entre el problema del desarrollo económico de la América Latina y el proceso inicial y sucesivo de ese mismo desarrollo en los países hoy céntricos; sólo que las diferencias recíprocas de productividad entre los más y los menos avanzados de esos países fueron entonces menores que aquéllas que median hoy entre centro y periferia.

Existe además otro elemento común. La asimilación de la técnica productiva moderna, en su creciente complejidad, no ha sido un fenómeno espontáneo, sino deliberado, que ha exigido realizar intensos esfuerzos y mantener una gran persistencia de propósitos. Todo ello es de muy gran importancia para el desarrollo de la América Latina, por cuanto las diferencias en el nivel de vida entre los países ya desarrollados y los que se están desarrollando no dependen solamente de la disparidad entre los respectivos recursos naturales, sino en parte muy principal, de esa capacidad efectiva para asimilar la técnica, formar el ahorro necesario y saber extraer de ambos el máximo provecho. El desenvolvimiento de esa capacidad ejercerá pues en la evolución económica de los países hoy en desarrollo una influencia difícil de exagerar.

Capítulo V

CONSECUENCIAS DE LOS DESNIVELES INTERNACIONALES EN LOS INGRESOS Y EN LA PRODUCTIVIDAD

1. Reacciones que el desnivel de ingresos trae consigo

La manera relativamente lenta como se ha ido propagando universalmente la técnica moderna y la forma en que se distribuyen sus frutos, se han traducido en sensibles diferencias en el ingreso per cápita y en la productividad de las distintas regiones económicas del mundo.

Hay sin duda fuerzas naturales, acaso demasiado lentas aún, si se miran los hechos con amplia perspectiva histórica, que tienden a la gradual nivelación de esas diferencias, y existe, por otra parte, todo un cuerpo de razonamientos, que suponiendo el libre juego de esas fuerzas, construyen un mundo abstracto, en el cual la fluidez de los factores de la producción, su libre y fácil desplazamiento, desempeñan función decisiva. No coinciden las premisas de estas abstracciones con las condiciones del mundo económico, tal cual se nos presenta concretamente, como se dijo en otro lugar. Y esa tendencia hacia la nivelación relativa de los ingresos, que crearía oportunidades semejantes para mejorar la productividad en los distintos sectores del campo internacional, no se ha manifestado en la realidad, ni siquiera en forma aproximada, como lo habrían supuesto esos razonamientos teóricos. Lo cual no significa que éstos no nos hagan comprender mejor esa realidad, al poner de relieve los contrastes que surgen de compararla con los supuestos de la expresada teoría.

Lo cierto es que esos desniveles en el ingreso y la productividad "per cápita" han traído consigo, en distintos países, ciertas medidas, que no obstante su manifiesta diversidad, convergen deliberadamente o no a uno de estos dos propósitos, según en donde tengan que aplicarse: los países con ingresos relativamente altos tratan de evitar, como es muy comprensible, ciertas presiones que los bajos ingresos de otros países ejercen en detrimento de esos altos ingresos; en tanto que estos otros países de bajos ingresos tratan a su vez de elevarlos, sobreponiéndose a ciertas reacciones adversas suscitadas por las medidas de los primeros o por el funcionamiento mismo de la economía de éstos.

2. Defensa del alto nivel de ingreso

La forma en que los Estados Unidos tratan de proteger sus altos ingresos, logrados tras un esfuerzo intenso y sistemático para aumentar su productividad mediante el progreso técnico, es muy ilustrativa, y nos permite extraer algunas conclusiones

que no son ajenas, por cierto, al propósito que persigue este trabajo.

Ya se explicó en otro lugar este proceso. Solamente debemos recordar aquí que en ese país el progreso técnico no se manifiesta por igual en todas las ramas de la actividad productiva. Pero en cambio, la tendencia al aumento de los ingresos es general. De tal manera, que si en un sector importante de la industria suben los salarios a causa de un fuerte incremento de la productividad, el alza tiende a propagarse a todas las demás actividades, aun cuando el incremento de productividad haya sido menor o no haya existido en ellas. Sucede entonces que mientras en aquel sector no suben los costos y aún bajan los precios, en estas otras actividades el alza de los salarios, mayor que el aumento de la productividad, hace subir los costos y los precios de los artículos o servicios respectivos.

Así pues, industrias que antes podían competir favorablemente con el producto extranjero importado, ya sea por una mayor eficiencia o por la protección aduanera, necesitan, según los casos, establecer derechos protectores o aumentarlos, para defenderse de dicha competencia. Es posible que la industria extranjera rinda menor productividad que la de Estados Unidos; pero menores salarios pueden compensar la diferencia y permitir que dicha industria extranjera coloque sus productos en aquél país a menor precio que la industria nacional.

Es conocido el argumento que fundamenta en este caso la protección arancelaria: de no existir ésta, la competencia extranjera destruiría aquellas actividades cuyo costo monetario superase el suyo propio, aun cuando la aventajaran en productividad: provocarían así desocupación que influiría adversamente sobre el alto nivel de salarios de las demás industrias.

3. Medidas para corregir el desnivel de ciertos ingresos

Mediante la protección, se trata de evitar que la competencia exterior perjudique el alto nivel de ingresos alcanzado en virtud del progreso técnico. Vamos ahora a considerar otro caso, en que se toman medidas, no ya para defender el nivel de los ingresos, sino para elevarlo en algunas ramas de la actividad económica, en las cuales había quedado rezagado, por no haber bastado las fuerzas espontáneas de la economía para igualarlo con el correspondiente a las demás actividades. Es el caso típico de la agricultura de Estados Unidos, en los años treinta. Como en todas partes, durante la gran crisis mundial, la presión cíclica deprimió, en la periferia de este país, las actividades agrícolas, cuyos ingresos disminuyó en mayor grado que los de la industria. Cuando sobrevino la recuperación, los ingresos de la agricultura quedaron a la zaga, pues la industria y otras actividades no alcanzaron amplitud suficiente para absorber la mano de obra que el progreso técnico y el aumento

de la población desplazaban de las labores agrícolas; de ahí que se interrumpiera por primera vez la tendencia a una menor proporción de gente ocupada en esas labores, con respecto al total de población activa existente en el curso de los años treinta. Esta falta de absorción de mano de obra agrícola sobrante impidió, con otras causas, que los ingresos agrícolas aumentaran como los industriales.^{1/} Si la industria y otras actividades hubiesen podido absorber el referido sobrante, la agricultura hubiera disfrutado de mayores ingresos y de más favorables términos de intercambio. No habiendo acontecido así, estos términos resultaron muy desventajosos para el agricultor: introdujose pues el sistema de subsidios, destinado a compensar los bajos precios agrícolas y a restablecer entre éstos y los industriales una relación parecida a la existente con anterioridad. Este sistema, llamado en virtud de tal propósito, de paridad de precios, significó proporcionar deliberadamente a la agricultura ingresos equiparables a los que hubiera logrado, si se hubieran distribuido por igual los frutos del progreso técnico entre las actividades agrícolas y las industriales.

Es pues evidente que el hecho de no haber podido aumentar los ingresos agrícolas al igual de los industriales, llevó a tomar medidas para lograrlo que el funcionamiento del sistema económico no produjo espontáneamente. Pero de haber subido los ingresos agrícolas lo mismo que los de la industria, también los precios agrícolas habrían sido mayores de lo que fueron, y en muchos renglones, sin duda no hubieran podido competir, por esta causa, en el mercado internacional. En cambio, el régimen de paridad de precios permitió esa competencia, pues si bien el agricultor recibía el precio internacional, el Estado le agregaba el subsidio implícito en dicho régimen. El subsidio eleva así a la vez el ingreso de la agricultura y permite que ciertos productos puedan competir en el exterior, sin detrimento de dicho ingreso.

Comprobamos aquí de nuevo cómo, merced a una medida deliberada, se intenta proteger el alto nivel de ingresos contra los efectos de la competencia exterior. En el primero de los casos analizados, la competencia de países de menores ingresos se manifiesta en el consumo interno, mientras en el caso segundo tales efectos obran sobre las exportaciones. La similitud entre ambos está en que en uno y otro se acude a subsidios para mantener, en las respectivas actividades, ingresos superiores a los que obtienen los países competidores: en un caso,

^{1/} Este fenómeno tiene mucho interés para los países de la América Latina, pues confirma lo que se dijo en otro lugar acerca de las consecuencias adversas que podría engendrar el progreso técnico en la producción primaria, si la ocupación en la industria y actividades conexas no se desarrollara en la medida necesaria para absorber el excedente desplazado de población activa.

el subsidio aparece en forma de derechos de aduana, y en el otro adopta la modalidad de pagos de compensación para equiparar los precios.

Existen otros casos de menor importancia, pero igualmente significativos, en los cuales aún sin la intervención del Estado, se logran resultados parecidos. Por ejemplo: el caso del acero norteamericano, que antes de la segunda guerra mundial, seguía en los mercados exteriores "los precios de exportación europea, sin relación con los precios del mercado interno de Estados Unidos. En este mercado, en el cual se vendía la mayor parte de la producción del país, los precios no cayeron a los niveles muy bajos alcanzados en los mercados de exportación".^{2/}

La mención de estos hechos se hace con propósito de estricta objetividad. No se trata de juzgar la política que estas medidas presuponen, sino de interpretar su significación, en cuanto a la realidad económica, pues así lograremos una mejor comprensión de ciertas manifestaciones del problema del desarrollo económico de la América Latina.

4. La competencia de países de escasos ingresos

La teoría clásica, sin embargo, preconizaba en estos casos una solución distinta. La movilidad de los factores productivos, y la libre circulación de los productos habrían acarreado consecuencias substancialmente diferentes, pues hubiesen tendido a nivelar los ingresos hacia abajo, en vez de la nivelación hacia arriba, que es la que lentamente se produce en la realidad, conforme se propagan el progreso técnico y la industrialización. Conviene en este punto analizar el caso de la competencia japonesa, por la significación que revela, en cuanto al desarrollo económico de la periferia. El Japón supo asimilar rápidamente la técnica moderna, pero no aumentó los salarios en cuantía equivalente a la puesta en vigor en los grandes países industriales. Acaso la presión de la mucha gente ocupada en la producción primaria, con escasa productividad, así como también el gran incremento de la población, contribuyeron a debilitar la tendencia hacia el alza de los salarios. Como quiera que ello fuese, una de las razones que explican la fuerte competencia de este país en los mercados mundiales, principalmente con la Gran Bretaña, radica en que el fruto del progreso técnico tendía a transferirse en este caso al resto del mundo, en mayor proporción que en el caso de otros países industriales. Los ingresos del Japón se mantuvieron así en niveles más bajos que los de tales países, no obstante lo cual, seguramente el Japón iba logrando, por medio de la industrialización, un aumento considerable de productividad per cápita,

^{2/} "European steel trends in the setting of the world market", Economic Commission for Europe, United Nations, Geneva 1949, páginas 44 y 45.

y por tanto, una evidente ganancia neta de ingreso, que tal vez no hubiera podido conseguir sin el desarrollo de las exportaciones.

Para competir ventajosamente con el Japón, en ciertas ramas de la industria, los demás países industriales habrían tenido que rebajar el nivel de los salarios, causando así profundas perturbaciones económicas y sociales, para eludir las cuales, viéronse pues forzados a defender el nivel de ingresos, mediante la protección arancelaria a las industrias afectadas, cuando la competencia se ejercitaba en sus propios mercados internos, sin que en el mercado internacional pudieran llevar la defensa más allá de ciertos acuerdos bilaterales de compensación, concertados en el intervalo entre ambas guerras mundiales.

5. Medidas para evitar la merma del ingreso y fomentar su incremento

No es éste el único aspecto interesante que ofrecen los problemas planteados por los desniveles de ingreso y de productividad. La experiencia británica entre ambas guerras mundiales entraña asimismo un sentido de mucho interés, en cuanto al desarrollo económico de la periferia. La desocupación crónica en la Gran Bretaña, como es sabido, se registró principalmente en aquellas ramas de las industrias de exportación que no pudieron seguir compitiendo con las de otros países, ya sea por el mayor progreso técnico de éstas o por sus menores ingresos, y que además tropezaban con los crecientes obstáculos opuestos por el desarrollo industrial de la periferia. Esa desocupación, agravada por la crisis mundial, costó a ese país una pérdida ingente de ingresos; vióse así forzado a acudir a la protección aduanera y a otras medidas restrictivas, con el fin de estimular actividades industriales y primarias, cuyo desenvolvimiento ulterior permitió recobrar aquellas pérdidas, en un tiempo relativamente breve. De este modo, aunque la productividad de las nuevas industrias o de la agricultura fuese en aquel país menor que en Estados Unidos o en la Argentina, por ejemplo, prodújose, no obstante, un incremento notable en el ingreso real. Es claro que este incremento hubiera sido mayor, si la productividad también hubiese aumentado. Es éste, sin embargo, otro aspecto distinto del problema, aunque posee asimismo considerable importancia.

Acaso fuera factible elaborar un prolijo análisis teórico, para demostrar que si los salarios británicos hubiesen disminuído a causa del desempleo, la rebaja consiguiente en el costo de la producción hubiera permitido implantar nuevas industrias y afianzar las existentes, sin necesidad de reducir deliberadamente el coeficiente de importación, en la forma ya explicada. Mas aunque la rebaja de salarios hubiese acrecen-

tado la ocupación -lo cual es harto dudoso- también habría obligado a una disminución correlativa en los precios de todas las exportaciones británicas, a fin de estimular a algunas de ellas, medida que hubiera supuesto considerable pérdida de ingreso real para aquel país.

No entraríamos a examinar este género de argumentos, si no proyectaran cierta luz sobre el problema del desarrollo económico de la América Latina. Los países latinoamericanos se han visto también precisados a estimular su industria, para absorber el incremento de la población activa, así como los sobrantes de ella que el progreso técnico va desplazando de la producción primaria y de otras actividades. Las diferencias de productividad entre periferia y centro son tales, que a pesar de los menores ingresos latinoamericanos, con respecto a Estados Unidos y a las naciones de Europa Occidental, los costos de producción no suelen permitir a la América Latina resistir la competencia extranjera. Es claro que en este caso, como en el caso británico, las industrias así desarrolladas son económicas, en cuanto se traducen en un incremento neto de ingreso real, que podría ser mucho mayor si se mejorase la técnica productiva, y dentro de ella, la organización y administración de empresas.

Sería posible argüir también, en el presente caso, que el libre juego de las fuerzas económicas bastaría para dar solución al problema de la desocupación o al de la ocupación con escasa productividad; obrando ese juego dentro de la economía interna, por supuesto, pues no se concibe el desplazamiento de grandes masas humanas desde la periferia hasta los centros, en busca de ocupación industrial. Pues bien, el razonamiento abstracto podría demostrar cómo la rebaja de salarios, provocada por el incremento y el sobrante de población a que se hizo referencia, permitiría rebajar los costos, hasta competir con las importaciones extranjeras. El coeficiente de importaciones se rebajaría así espontáneamente y no en forma deliberada, como cuando se aplican restricciones expresas.

Las consecuencias de estos hechos serían, sin embargo, muy desfavorables para la periferia. En efecto, sus ingresos, muy bajos en relación con los correspondientes a los países industriales, disminuirían más aún, y por consiguiente, no sólo mermaría el costo monetario de la producción interna, sino también el de las exportaciones, con evidente detrimento de los términos del intercambio. Más aún: al acentuarse así el desnivel de ingresos, con respecto a los centros industriales, no sólo aumentaría el costo relativo de las importaciones de consumo, sino también el desembolso impuesto por las importaciones de bienes de capital, con lo cual se reforzarían las dificultades opuestas a la industrialización, y la proporción entre el capital fijo y los salarios se alejaría más aún del nivel óptimo alcanzado en el centro.

En resumidas cuentas, este tipo de ajuste natural, además de todos los trastornos que traería consigo, disminuiría sensiblemente los mayores ingresos netos debidos a la industrialización, y hasta podría ocasionar pérdida real en los ingresos totales, cuando el ingreso neto producido por la población agregada a la actividad industrial no bastase a compensar las pérdidas causadas por el empeoramiento de los términos del intercambio.

Por consiguiente, las restricciones a la importación, destinadas a rebajar deliberadamente el coeficiente respectivo, equivalen en realidad a conceder un subsidio interno, para que las industrias que se pretende crear o estimular puedan rendir ingresos por lo menos iguales a los prevalecientes en el país de que se trate, y aumenten con ellos la masa total de los mismos. Por donde llegamos a la segunda categoría de medidas mencionadas al comenzar este capítulo. Los países de altos ingresos toman disposiciones para evitar que los países de menores ingresos les presenten perjudicial competencia, en ciertas ramas de la producción, gracias a esos menores ingresos o a la mayor productividad o a una combinación favorable de ingresos y productividad; y los países de menores ingresos toman también medidas, en otras ramas de la producción, para impedir que los grandes países industriales, en virtud de su mayor productividad y a pesar de sus altos ingresos, perjudiquen el desarrollo de la industria en los primeros y disminuyan así los ingresos de éstos aumentando a la vez el desnivel de recursos entre periferia y centro.

Y todavía cabe agregar a los anteriores otro tipo de competencia: la ejercitada por países que al ir asimilando efectivamente la técnica productiva de los centros, y al mantener ingresos inferiores a los de otros países en desarrollo, están en condiciones de provocar desocupación en unos y otros, y de afectar desfavorablemente los respectivos niveles de ingresos.

6. El desnivel de ingresos y el juego de las fuerzas económicas

La conclusión de todo esto parece clara. Las disparidades o desniveles de ingresos y de productividad, que el desarrollo desigual de la técnica productiva y de la forma de distribución de sus frutos traen consigo, plantean problemas que al no poder resolverse de un modo espontáneo y satisfactorio, por el libre juego de las fuerzas económicas, en el respectivo ámbito nacional, han exigido la aplicación de medidas tendientes todas, no obstante su diversidad, a proteger el nivel de ingresos alcanzado por un país y a acrecentarlo. Mas si el libre juego de las fuerzas económicas no se circunscribe al ámbito nacional y se extiende al internacional, se concibe abstractamente un estado de cosas en el cual la plena movilidad de factores pro-

ductivos y la libre circulación de los productos tiendan a ocasionar, con el andar del tiempo, una relativa nivelación de ingresos. Pero el mundo económico actual difiere profundamente de ese mundo abstracto, y en los hechos concretos, la premisa de la movilidad de los factores productivos no es puramente económica, sino que entraña valores de otra índole, que suelen considerarse tanto o más importantes que los estrictamente económicos.

Con todo, el tiempo consagrado a recordar estas consecuencias de aquel razonamiento abstracto no es tiempo perdido, pues al hablar del libre juego de las fuerzas económicas, no siempre se tiene presente que la teoría derivada de tal razonamiento tiene un sentido universal; mal se podría pues, en la apreciación de los casos concretos, dividirla arbitrariamente, para aplicarla a cuanto atañe a lo nacional y desentenderse en lo internacional de las trascendentales consecuencias que entraña.

De ahí la justificación del esfuerzo que se hace en estas páginas, para ir esclareciendo las peculiares complicaciones que el desarrollo económico y sus disparidades y discrepancias traen consigo. No bastan por cierto estas consideraciones, sobremanera esquemáticas y generales. Hacen falta, a la vez, más hondo análisis teórico y una cuidadosa investigación de los hechos.

7. Casos particulares de altos ingresos en actividades de exportación de la América Latina

En este sentido, aparte del problema general, común a todos los países de la América Latina y que les ha llevado a la protección, en una u otra forma, para desarrollarse económicamente, se presentan algunos casos particulares, los cuales, además del interés que entrañan en sí mismos, permitendiscernir, mediante su interpretación teórica, la presencia de elementos de gran significación para nuestros anteriores análisis. Hay dos países en América Latina (Cuba y Venezuela), que no han depreciado sus monedas y que mantienen altos salarios en dólares, dentro de sus respectivas industrias de exportación. Esos altos salarios, traducidos en monedas que han experimentado depreciación, resultan sensiblemente mayores que los generalmente existentes en los demás países latinoamericanos. Pero las industrias fabriles que Cuba y Venezuela se proponen desarrollar para absorber el incremento y sobrante de sus poblaciones activas y satisfacer a la vez las necesidades del consumo interior, no se caracterizan por una mayor productividad, en cotejo con las correspondientes a los demás países. De ahí que Cuba y Venezuela precisen recurrir a derechos aduaneros más elevados que los requeridos por otros países de equivalente productividad, pero de salarios más bajos. Y esta mayor protección es indudablemente uno de los factores

que explican la existencia de precios más altos en estos países que en otros de la América Latina, cuya moneda ha sido depreciada.

De este hecho podría deducirse la siguiente conclusión: a igualdad de ingresos, el subsidio que la protección arancelaria implica necesita ser tanto más alto cuanto mayor es el nivel de los salarios.

Como se verá en el lugar correspondiente, Cuba, aleccionada por la repercusión catastrófica de las depresiones cíclicas en su economía de monoproducción, ha recurrido, desde 1927, a proteger arancelariamente la agricultura y la industria, permitiendo así a estas actividades absorber mano de obra que la producción de azúcar no habría podido emplear. Nos encontramos aquí en uno de tantos casos en que un país periférico tropieza con hechos que no puede modificar y a los cuales tiene que ajustar forzosamente su propia política. Sin duda Cuba, dadas sus condiciones naturales y su alta productividad, podría producir mucho más azúcar, para bien o para mal, y ocupar mucha más gente en esta actividad o emplear la que hoy trabaja con intensidad mucho mayor, se concibe, en efecto, a Cuba derrumbando los precios del azúcar en Estados Unidos y satisfaciendo la mayor parte del consumo, si no la totalidad, a expensas de la producción norteamericana y de los países competidores. Es cierto que para ello tendría que reducir el nivel de salarios; pero es posible, aunque de ningún modo seguro, que el incremento total de ingreso real obtenido de ocupar más factores en aplicaciones de gran productividad, fuera mayor que el resultante ahora de emplear parte de tales factores en actividades que, por su menor productividad, requieren protección.

Sin embargo, es bien sabido que aunque Cuba se propusiera seguir este camino, no podría hacerlo, por las restricciones a la importación de azúcar en Estados Unidos. Se trata aquí, por cierto, de un caso de protección, que no se debe tanto a los menores ingresos del país competidor, como a su mayor productividad. La protección reviste la forma de una cuota, además del derecho arancelario; la cuota permite a la exportación cubana obtener precio más alto que el del mercado mundial, tan alto como Estados Unidos juzgan necesario para proteger su elevado nivel de ingresos.

En tales condiciones de hecho, Cuba logra para su azúcar términos de intercambio más favorables que los conseguibles probablemente en un mercado libre, en el cual intervendrían otros países productores que abonan menores salarios; pero tiene también que buscar en otras actividades empleo para el sobrante de su mano de obra. Es claro que cuanto más alta sea la productividad con que realice esto último, tanto mayor será el incremento de su ingreso real.

El caso de Venezuela presenta un interés análogo, tanto desde el punto de vista teórico como del de política económica. Ahí el petróleo permite pagar salarios que traducidos en dólares, resultan sumamente altos, en cotejo con los de otros países latinoamericanos. Además el Estado venezolano percibe del petróleo recursos muy importantes, que ascienden a cerca del 50 por ciento del beneficio neto que logran las empresas productoras. El efecto directo de propagación de los altos salarios, desde la industria petrolera a las demás actividades, no es posiblemente muy intenso (mucho menos que el de la industria azucarera en Cuba, sin duda alguna), por el hecho de absorber aquélla apenas un 3 por ciento del total de la población activa. Pero los efectos indirectos del gasto que estos salarios suponen, así como del desembolso de los grandes recursos que del petróleo obtiene el Estado, se han traducido en una gran demanda de brazos, con el consiguiente aumento de ingresos, efectos ambos que se han ido propagando a todas las ramas de la actividad económica del país.

Este parece ser uno de los factores que han contribuido a colocar a ciertas exportaciones, como el café y el cacao, en condiciones competitivas inferiores a las de otros países exportadores. Explícase así el subsidio que, en forma de un tipo más favorable de cambio aplicado a la exportación de esos productos, otorga el gobierno venezolano. Existe a este respecto una cierta analogía con el subsidio que implicaba, en los años treinta, el pago de las diferencias por paridad de precios en Estados Unidos; pero la analogía es sólo parcial, pues parece ser que la producción de café y cacao se hace con técnica primitiva, en tanto que el progreso técnico en la agricultura de Estados Unidos ha sido muy notable.

Así pues, el nivel de salarios de Venezuela, lo mismo que el de Cuba, resulta más alto que el de otros países latinoamericanos y ha llevado también al Estado venezolano a establecer derechos aduaneros, relativamente elevados, para proteger la industria. El petróleo, en efecto, dista mucho de bastar para absorber el incremento de población de Venezuela, ni por tanto el sobrante que podría derivarse del progreso técnico de la producción primaria. Pero ello ha planteado, en verdad, otros problemas que mencionaremos a su debido tiempo.

Sólo nos interesaba señalar aquí, dentro del plan de este capítulo, los efectos, que en países de ingresos bajos, como eran antes Cuba y Venezuela, determinan los altos ingresos de la industria de exportación. Preséntanse de este modo, en el campo de la economía interna, desniveles que al irse corrigiendo en el curso del tiempo, mediante la movilidad de los factores productivos, traen consigo la necesidad de tomar medidas tendientes a proteger el nuevo nivel de ingresos.

8. Dificultades para aumentar el ingreso en las actividades de exportación

Se trata de problemas en cierto modo nuevos para la periferia latinoamericana, en cuyas actividades de exportación han prevalecido más bien salarios relativamente bajos. Por ello conviene mencionar brevemente las consecuencias que estos problemas acarrearán para los grandes países industriales. En el caso de Estados Unidos, donde las importaciones constituyen una proporción pequeña del ingreso nacional, según se ha señalado tantas veces en el curso de este informe, el aumento de los ingresos en las actividades de exportación de los países proveedores tiene una repercusión relativamente exigua. Por ejemplo, si dado un coeficiente de 3 por ciento, las importaciones se encarecen, digamos en 50 por ciento, ello apenas significaría el 1,5 por ciento del ingreso nacional de aquel país. En cambio, para países de mayor coeficiente, por ejemplo, de 20 por ciento, ello puede significar un 10 por ciento del ingreso nacional. Compréndese así la preocupación de los países que se hallan en tales condiciones ante cualquier mejora sensible en los términos del intercambio de los países periféricos.

En consecuencia, la elevación del ingreso en los países latinoamericanos, por medio de las exportaciones, salvo en casos especiales como los explicados más arriba, puede tropezar con grandes dificultades, suscitadas por la competencia de otros países o regiones de la periferia, que se desenvuelven primariamente, mientras aquéllos han entrado en la fase del desarrollo industrial. Es más, hasta en esos casos especiales pueden sobrevenir complicaciones de otro tipo: una autoridad reconocida en materia de petróleo, en efecto, al tratar precisamente del caso de Venezuela, advierte las consecuencias adversas que podrían tener para este país los menores impuestos y salarios que se pagan en otras regiones exportadoras dotadas de gran productividad.^{3/}

9. Consecuencias del desnivel de ingresos y productividad en el comercio recíproco latinoamericano

La consecuencia del desnivel de ingresos y de productividad no solamente se manifiesta, en la forma analizada, entre la periferia y los grandes países industriales y entre éstos entre sí, sino también entre los mismos países de la periferia. No es, por supuesto, impropio considerar a éstos, en general, como países de ingresos relativamente bajos. Pero sin embargo, hay diferencias, a veces muy marcadas, entre unos y otros, tanto en los ingresos como en la productividad. Y estas diferencias, en unión de otros factores, han constituido unos de

^{3/} Véase "El petróleo en Venezuela", por Joseph Poque.

los obstáculos para el entendimiento económico recíproco, especialmente entre países limítrofes.

Muchas veces se ha concebido la unión aduanera como forma de ampliar los mercados estrechos y contribuir así a ese aumento de la productividad que la producción en gran escala suele traer consigo. Pero los desniveles de ingresos o de productividad, sin embargo, pueden acarrear desfavorables situaciones de competencia, análogas a las analizadas anteriormente en este capítulo. Más aún, las diferencias de ingresos podrían acentuarse con la depreciación monetaria de un país, o con grados distintos de esta depreciación en países diferentes.

Se concibe así cómo un país, que por razones permanentes o transitorias esté en condiciones desfavorables de competencia, se perjudica en su propia producción interna, con el aumento de las importaciones provenientes de otro. Es claro que si este último dedicara el mayor poder de compra así obtenido a realizar adquisiciones en el primer país, las exportaciones de éste aumentarían paralelamente a sus importaciones, y el inconveniente provocado por el desplazamiento de factores productivos podría verse ampliamente compensado por las ventajas de este intercambio adicional. Sin embargo, por las razones expuesta en otro capítulo, no hay nada en el juego espontáneo de las fuerzas económicas que produzca este resultado en forma espontánea, salvo cuando se trata de un intercambio cuya magnitud es grande con respecto al ingreso nacional, lo cual no suele suceder entre los países latinoamericanos. Al contrario, dado el problema de desequilibrio y escasez de divisas que aqueja a casi todos ellos, cualquier país latinoamericano podría emplear el producto de un exceso de ventas a otro país de la América Latina en importar bienes de capital desde los centros por ejemplo, sustrayendo así aquel producto al intercambio recíproco.

Como se dijo en otro lugar, los convenios bilaterales se han propuesto con frecuencia evitar estos resultados. El carácter de estos convenios ha sido más bien transitorio. Pero no han perseguido un fin de más largo alcance como sería estimular el intercambio industrial, asegurando en un país mercado para ciertos productos industriales de otro, a cambio de concesiones recíprocas de equivalente cuantía.

Poco es lo que se ha explorado este camino. Mientras tanto, ocurre generalmente que en el proceso de industrialización, cada país está tratando de desarrollar aunlado de la frontera producciones industriales y agrícolas análogas a las desenvueltas en el otro lado, en desmedro de la especialización y de la amplitud de los mercados.

En el desarrollo industrial de Europa no se llegó a tales extremos por varias causas, entre ellas la más importante es el hecho de no haberse dado entonces escasez general de divisas, como ya se explico en otro lugar. Los países en desarro-

llo pudieron así aumentar continuamente sus exportaciones, a fin de compensar el pertinaz incremento de sus importaciones. Pero al sobrevenir la escasez de divisas, durante los años treinta, el intercambio entre los países industriales sufrió un duro golpe, de muy serias consecuencias para el occidente de Europa. Compréndese pues la trascendencia de las iniciativas auspiciadas insistentemente por Estados Unidos con miras a estimular dicho intercambio recíproco.

El propósito de este capítulo ha consistido en señalar los problemas que tanto en países altamente evolucionados, como en los de escaso desarrollo, pasando por la variada gama de situaciones intermedias, surgen del desnivel en los ingresos y en la productividad. Tales problemas han dado origen a ciertas medidas deliberadas, las cuales, no obstante su manifiesta diversidad, tienen un rasgo común, pues todas ellas se explican, a la luz de la experiencia, por no haber surgido soluciones espontáneas, en un mundo económico cuyas condiciones distan sobremanera de las premisas del razonamiento clásico.

Entre esas medidas, se han mencionado las de protección, a las cuales siempre han tenido que recurrir los países en desarrollo. Al exponer este hecho no se pretende recomendar determinada política, pues ello significaría rebasar el propósito de este informe, sino demostrar simplemente que no existiendo otra forma de absorber población activa ni de mejorar su productividad, las actividades desarrolladas gracias a la protección son, pues, las únicas asequibles para lograr, dentro de ciertos límites, un incremento del ingreso total. En el informe del año anterior han quedado señalados estos límites. No cabe ahora sino advertir que traspuestos tales límites, el ingreso real, contra el propósito que se persigue, disminuye, en vez de aumentar.

Capítulo VI

DESARROLLO ECONOMICO DE LA ARGENTINA

Introducción

1. Nada más expresivo, si se quiere abarcar a grandes rasgos el desarrollo económico de este país, que las sencillas líneas del Gráfico 1. Abarca éste dos épocas claramente delimitadas por la crisis mundial de los años treinta. Primero, la época de crecimiento hacia afuera de la economía argentina, en virtud de poderosas fuerzas de la economía internacional. Y después, la época presente de crecimiento hacia adentro, cuando, debilitadas esas fuerzas exteriores, el país busca en sí mismo el impulso primordial para desenvolverse.

En aquella primera época, iniciada en la segunda mitad del siglo pasado, la Argentina se articula estrechamente al sistema económico mundial. La rápida extensión de los ferrocarriles vuelve accesibles vastas regiones de tierra fértiles, en donde grandes masas migratorias expanden los cultivos y acrecientan las exportaciones, con rapidísima cadencia. El país se desarrolla aceleradamente y el desenvolvimiento de la economía sobrepasa al crecimiento de la población, con ser éste muy grande. La población, a su vez, disfruta de importaciones siempre mayores, apenas estorbadas por la depreciación intermitente de la moneda o el fiscalismo de aranceles, trabajosamente elaborados, para no menoscabar el comercio internacional.

Sin embargo, esa velocidad de crecimiento no se mantiene sin alteración, con el andar del tiempo: tiende a atenuarse antes de la crisis mundial. Ya no hay nuevas tierras que abrir al cultivo, en medida comparable a la de tiempos anteriores. y la demanda europea no sigue acrecentándose en la misma progresión de antes. Comienza pues a percibirse la necesidad de otros estímulos, para suplir la insuficiencia de las fuerzas exteriores propulsoras del desarrollo argentino.

La Argentina estaba llegando acaso a aquella fase en el crecimiento de los países de producción primaria en la cual la propagación del progreso técnico, según explicábamos en la primera parte de este trabajo, va imponiendo nuevas formas de actividad económica. Como quiera que fuere, lo cierto es que la crisis mundial dió decisivo impulso a esas nuevas formas, por las grandes mudanzas que trajo en el acontecer de los fenómenos. En los años treinta, el curso de las exportaciones muestra por vez primera tendencia a declinar y los términos del intercambio exterior se tornan sobremanera desfavorables, mientras la población continúa aumentando, si bien en menor medida. Y a todo esto añádese la merma sensible de las inversiones extranjeras. El problema de desarrollo

Cuadro 1

ARGENTINA. INDICES DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

Año	Población (Miles de habitantes)	Saldo migrato- rio acumulado	Longitud de líneas férreas construidas (Kilómetros)	Índice del volumen físico de las exporta- ciones (1937=100)	Superficie total de granos y forrajes (Miles de Hect.)
1875	2.162	364,4	..	..	340
1876	..	381,8	..	..	..
1877	..	399,8	..	..	..
1878	..	427,9	..	..	..
1879	..	459,4	..	..	..
1880	..	480,6	2.516	..	..
1881	..	505,8	..	..	..
1882	..	548,6	..	..	..
1883	..	602,3	..	..	..
1884	..	665,6	..	..	..
1885	..	759,8	..	..	..
1886	..	839,0	..	..	..
1887	..	946,2	..	..	..
1888	..	1.095,0	..	..	..
1889	..	1.305,2	..	..	..
1890	..	1.335,6	9.432	..	..
1891	..	1.305,8	..	..	..
1892	..	1.335,2	..	..	..
1893	..	1.370,8	..	..	..
1894	..	1.410,1	..	..	..
1895	..	1.454,3	..	..	..
1896	..	1.543,6	..	..	..
1897	..	1.591,3	..	..	..
1898	..	1.632,9	..	..	..
1899	..	1.681,8	..	..	..
1900	4.607	1.732,2	16.563	27	5.957
1901	4.741	1.778,0	16.907	32	6.840
1902	4.872	1.794,6	17.377	30	7.203
1903	4.976	1.832,5	18.404	41	8.604
1904	5.104	1.927,0	19.428	47	10.168
1905	5.290	2.065,8	19.794	51	10.875
1906	5.524	2.264,2	20.560	44	12.525
1907	5.822	2.384,1	22.126	45	13.473
1908	6.046	2.560,2	23.741	57	15.017
1909	6.331	2.700,8	24.781	54	15.957
1910	6.586	2.903,2	27.994	48	15.650
1911	6.914	3.012,8	30.059	43	17.258
1912	7.148	3.218,9	31.461	63	18.708
1913	7.482	3.364,3	32.494	65	19.823
1914	7.949	3.303,3	33.510	49	20.705
1915	8.148	3.237,8	33.710	62	20.977
1916	8.354	3.190,9	33.821	54	21.112
1917	8.561	3.158,6	33.841	39	20.314
1918	8.775	3.149,3	33.841	56	21.771
1919	8.990	3.151,5	33.884	66	21.239
1920	9.220	3.186,5	33.884	64	21.782
1921	9.451	3.246,0	33.907	60	20.905
1922	9.681	3.334,2	34.024	73	20.023
1923	9.928	3.490,2	34.054	76	20.083
1924	10.174	3.605,8	34.220	94	22.076
1925	10.429	3.681,1	34.468	75	21.169
1926	10.691	3.771,6	34.623	84	22.461
1927	10.954	3.883,4	36.649	112	22.538

Cuadro 1 (continuación)

ARGENTINA. INDICES DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

Año	Población (Miles de habitantes)	Saldo migrato- rio acumulado	Longitud de líneas férreas construidas (Kilómetros)	Índice del volumen físico de las exporta- ciones (1937=100)	Superficie total sembrada de granos y forrajes (Miles de Hect.)
1928.....	11.231	3.969,6	36.986	104	23.149
1929.....	11.510	4.058,9	37.583	104	25.207
1930.....	11.804	4.132,3	38.634	72	25.182
1931.....	12.098	4.148,1	39.191	100	26.547
1932.....	12.400	4.151,5	39.645	92	24.587
1933.....	12.710	4.155,7	40.101	88	25.071
1934.....	13.028	4.161,0	40.191	90	25.818
1935.....	13.354	4.182,1	40.587	95	26.622
1936.....	13.688	4.209,3	40.914	84	24.465
1937.....	14.093	4.253,2	41.215	100	26.634
1938.....	14.298	4.293,5	41.480	66	26.232
1939.....	14.686	4.299,6	..	83	26.624
1940.....	14.865	4.314,0	..	69	25.577
1941.....	14.985	4.331,0	42.889	63	26.766
1942.....	15.102	4.350,3	..	61	25.167
1943.....	15.318	4.357,0	..	63	24.439
1944.....	15.554	4.361,4	..	69	25.426
1945.....	15.787	4.364,5	..	69	24.138
1946.....	16.029	4.368,2	..	73	23.435
1947.....	16.108	4.414,3	43.666	79,4	24.431
1948.....	16.506	..	..	..	..
1949.....	16.696	..	..	..	..

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

Notas: Para el período de 1937-1947, las cifras de población proceden de datos de "Síntesis Estadística"; para los años anteriores las cifras se ajustaron según el crecimiento de la población entre los censos de 1914 y 1947.

Los saldos migratorios se han calculado con datos de "Síntesis Estadística", "Anuario de la Sociedad Rural, 1928" y "Anuario del Comercio Exterior de la República Argentina, 1943-44".

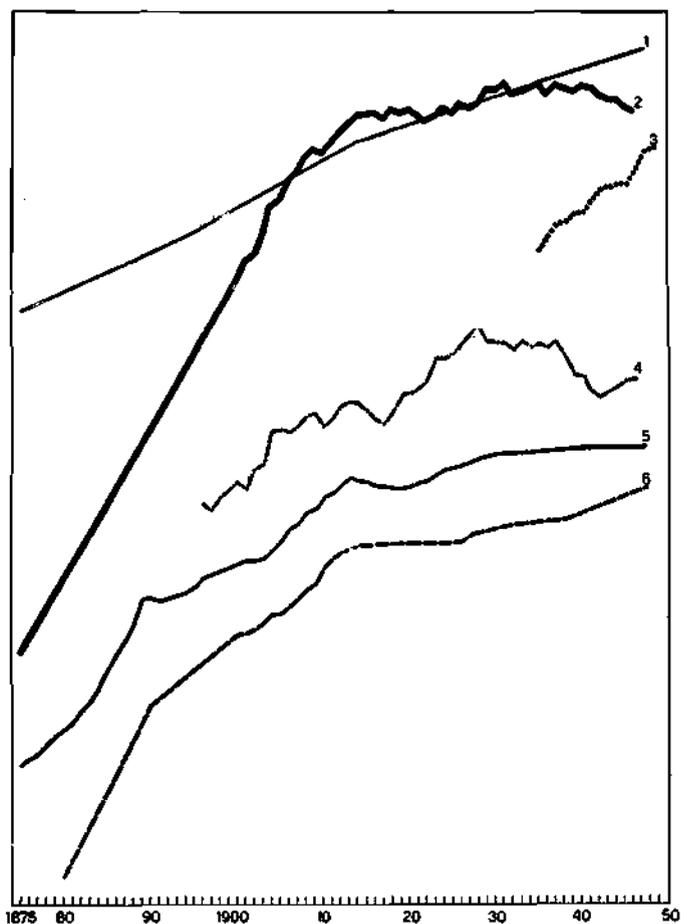
La longitud de líneas férreas se ha calculado a base del "Anuario de la Sociedad Rural, 1928", de "La Economía Argentina", por Emilio Llorens y Rafael García Mata, del "Estudio Económico de América Latina, 1948", CEPAL.

comienza pues a plantearse, en términos muy distintos a los de antes, términos que van discerniéndose con mayor claridad, a medida que la experiencia de los años treinta enseña a diferenciar los cambios substantivos de los episódicos y circunstanciales.

Amortiguado en esos años el impulso dinámico exterior, ya no era posible seguir recibiendo con holgura nuevos aportes migratorios; es más, el desarrollo espontáneo de la economía no lograba absorber el incremento natural de la población activa. A la política tradicional de libre inmigración siguen entonces actitudes restrictivas. Y también se reajusta el coeficiente y se modifica la composición de las importaciones,

Gráfico 1
ARGENTINA
INDICES DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

Escala semilogarítmica



1. Población.
2. Superficie sembrada de granos y forrajes.
3. Índice del volumen físico de la producción industrial.
4. Índice del volumen físico de las exportaciones.
5. Saldos migratorios acumulados.
6. Longitud de líneas férreas construidas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

para desarrollar francamente la industria nacional y remozar así el impulso vital de la economía.^{1/}

La industria florece con amplitud y firmeza, y lo que es más, ese florecimiento se consigue mediante el propio ahorro del país, pues en aquellos tiempos adversos, las inversiones extranjeras se reducen a muy escasa cuantía.

La época de expansión hacia afuera, sin embargo, ha dejado profunda huella en los modos de pensar. Las nuevas actitudes suscitan antagonismos y contradicciones, que si no se resuelven en el ámbito de la teoría, van despejándose en la práctica, por incontrastables exigencias de la realidad.

Una de esas exigencias condujo al país a las complicaciones del control de cambios. Empleado primero como transitorio arbitrio, conviértese a poco en instrumento de política económica, a fin de reforzar la protección a la industria y de llevar el comercio exterior argentino por el cauce inusitado del bilateralismo.

2. Durante esas grandes transformaciones de la economía argentina, el avance industrial era ya evidente al terminar los años treinta. La segunda guerra mundial vendría a someter a dura prueba la nueva estructura. Los resultados de esa prueba fueron positivos y el país pudo comprobar cuánto había progresado desde la crisis mundial, en su empeño por hacerse menos vulnerable a las fluctuaciones y contingencias exteriores. Pero al mismo tiempo, la experiencia de esos años sirvió para poner de manifiesto los puntos débiles del sistema. En combustibles y transportes, en hierro, maquinarias y repuestos, y en productos químicos, así como en otros artículos esenciales, produjéronse situaciones críticas, que habríanse agravado en extremo, si desde comienzos de la emergencia no se hubiese iniciado la formación de la flota mercante nacional.

Es pues natural que una vez pasada esa emergencia, se reconociera la necesidad de aportar nuevos refuerzos a la solidez de la economía del país. Hay, en esos momentos, gran bonanza exterior y manifiesta euforia en la actividad interna: ambiente propicio para concebir y ejecutar, para hacer presentes viejas aspiraciones y expresar otras nuevas, de más vasta envergadura.

Las grandes reservas monetarias, acumuladas en años anteriores, años de escasas importaciones, y las que se siguen acumulando por extraordinarias ventas exteriores, alientan el propósito de acelerar la industrialización del país, para responder a su enorme capacidad potencial de consumo y elevar su nivel de vida. Recórrase a todos los medios posibles para

^{1/} La explicación teórica de estos fenómenos de crecimiento se ha dado en la primera parte de este trabajo. No es pues necesario insistir sobre ello en este análisis.

hacerlo: protección decidida, abundancia de crédito, amplia participación del Estado, facilidades para realizar fuertes importaciones de bienes de capital. Estas importaciones y muchas otras, en que se manifiesta la demanda insatisfecha de los años de guerra, no son óbice para acometer la repatriación de la deuda externa, iniciada antes del conflicto armado, con el designio de eliminar otro de los elementos de vulnerabilidad que la crisis económica de los años treinta había patentizado en la economía argentina. Ahora es posible esa repatriación en mayor escala, al mismo tiempo que las libras bloqueadas en gran cantidad permiten además realizar la vieja aspiración nacional de lograr la propiedad del sistema ferroviario.

El notorio contraste que la situación presente ofrece en la Argentina con esos tiempos no lejanos, pese a características particulares del país, se observa en gran parte de los demás países de la América Latina, sujetos como están en sus balances de pago a violentas alternativas de origen exterior. Si bien se mira, los acontecimientos de la guerra y la postguerra han disimulado en todos ellos la existencia del problema fundamental de crecimiento que se había planteado en los años treinta. Cuanto más se desarrolla un país, tanto más fuerte es la tendencia hacia el desequilibrio exterior, si el desenvolvimiento interno no va acompañado de un aumento correlativo en la capacidad para importar, según hemos tratado de demostrar en la primera parte de este trabajo.

Tal es, en el fondo, el problema de desequilibrio que hoy afronta la Argentina, acentuado por ciertos factores circunstanciales, que se examinarán más adelante. No extrañe, pues, que ahora, como en aquellos años, hayan tenido que tomarse medidas para obrar sobre el coeficiente de importaciones y seguir cambiando la composición de éstas al mismo tiempo que se procura aumentar las exportaciones, en reconocimiento de una verdad patente en estos países: hay que exportar más, para adquirir más bienes de capital y más elementos esenciales al desarrollo de la economía.

Mientras van lográndose esos objetivos, ha debido atenuarse la capitalización. En verdad, después de tan amplio avance en los hechos, los conceptos y las aspiraciones, conviene cierta pausa, para reconocer y afianzar mejor lo logrado, y cerciorarse de cuáles han sido las ramas de la actividad en donde el impulso ha sido acaso demasiado rápido o de aquellas otras en donde no ha tenido suficiente pujanza.

En un país en desarrollo, es mucho lo que hay que hacer, y una pausa semejante da tiempo además para establecer adecuada correspondencia entre las vastas necesidades de capitalización y consumo, y los recursos limitados de que se dispone para satisfacerlas.

La realidad ha impuesto así un proceso selectivo, dentro del cual la agricultura está siendo objeto de notoria atención.

La industrialización parece haber cobrado tales proporciones en los últimos años, que la agricultura no ha podido compensar, mediante una mecanización adecuada, la intensa atracción de trabajadores ejercida por la industria. Por éstas y otras razones, la producción agrícola ha disminuído, y la Argentina no ha exportado tanto como hubiera podido hacerlo, en circunstancias más favorables a esta actividad. La industrialización requiere crecientes exportaciones y el Gobierno ha puesto bien de manifiesto su empeño en alentar la agricultura, mediante precios mayores y facilidades para importar maquinaria esencial.

Son grandes, en realidad, las necesidades de maquinaria agrícola, acumuladas en largos años de escasa importancia. Lo mismo cabe decir, en lo tocante a material de transporte, cuyo desgaste viene también de mucho tiempo atrás y exige cuantiosas inversiones, si además de mejorar los servicios, se han de economizar grandes cantidades de combustibles. La necesidad, no menos urgente, de aumentar la explotación petrolífera, resentida por falta de elementos, requiere también inversiones de consideración, lo mismo que el acrecentamiento de la potencia hidroeléctrica; a todo lo cual se atribuye destacada significación, en un país que importa una buena parte de la energía que consume. Agréguese a ello la capitalización adicional que exigen industrias esenciales, como las del papel y de los productos químicos y el fuerte desembolso que requeriría el establecimiento de una industria siderúrgica, y se llegará a cifras que probablemente habrán de repartirse a lo largo de los años, en vista de los limitados recursos disponibles para satisfacer de una vez el conjunto de estas necesidades y aspiraciones. Semejante distribución en el tiempo supone un orden de prelación, dentro del cual, al menos cuando se trate de casos donde los motivos económicos preponderen sobre los de otra naturaleza, no sería extraña la preferencia por aquellas inversiones que, en relación con su importe, permitan economizar mayor suma de divisas, pues en la medida en que éstas se economizan, se dispondrá de más recursos para importar bienes de capital.

3. La falta de estadísticas recientes no permite ver con claridad los problemas, ni asentar opiniones sobre la base firme de los hechos. Mas no se olvide que en materia de capitalización, la Argentina había llegado a una etapa en que podía prescindir en gran parte de las inversiones extranjeras, si no en absoluto, al menos como elementos sistemáticos de su desarrollo económico. Dispone el país de un ingreso real per cápita relativamente alto y el incremento de su población no es tan cuantioso como en otros países latinoamericanos. Aun siendo la Argentina país esencialmente exportador de productos agrícolas, la proporción de gente ocupada en la agricultura es allí relativamente escasa. Además, la exportación por habi-

tante, a pesar de mermas recientes, sigue allí figurando entre las mayores de América Latina. El problema de capitalización se ha ido pues acercando en la Argentina al de las naciones más desarrolladas. Por lo demás, como se dijo antes, el esfuerzo industrial de los años treinta se logró en gran parte mediante el ahorro nacional, no derivado de fuentes inflacionarias. Ahora, con un nivel de ocupación mucho más alto que entonces, después de haber absorbido la industria numerosa gente de escasa productividad anterior, la Argentina podría probablemente formar con su propio ingreso real el ahorro necesario para la capitalización ordinaria del país. Tanto más si logra rendimientos crecientes de su potencial humano y si el disfrute inmediato de esos rendimientos no prevalece prematuramente sobre la necesidad de capitalizar.

Sean como fueren los medios que las circunstancias aconsejen para aliviar la tensión actual del balance de pagos, la idea de prescindir de empréstitos extranjeros reposa sobre hechos fundamentales, independientes de pasajeras circunstancias.^{2/} Todo depende de la rapidez que se haya de imprimir al desarrollo económico. Si la Argentina se propusiera subsanar prontamente todas sus deficiencias de capital y dar gran aliento a todos sus proyectos, acelerando extraordinariamente la capitalización, sus recursos propios le resultarían sin duda insuficientes. Pero aun cuando le fuese dado obtener amplias inversiones extranjeras, habría que preguntarse hasta qué punto el forzar la capitalización se concilia con el desarrollo ordenado de la economía y en qué medida los balances de pagos futuros podrían afrontar holgadamente al pago de servicios financieros muy acrecentados.

Preséntanse pues a la Argentina problemas muy interesantes de desarrollo, que es necesario examinar con amplia perspectiva, para dar debida proporción a las dificultades presentes. En fin de cuentas, la misma experiencia argentina prueba que

^{2/} Al escribir estas líneas, el Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos anuncia haber concedido un crédito de 125 millones de dólares a bancos argentinos, con garantía del Banco Central; este préstamo se destinará al pago de atrasos en el pago de importaciones provenientes de Estados Unidos y de otras deudas. La amortización de los citados atrasos venía exigiendo el pago de cantidades excesivas, que ahora se alivian al ampliarse el plazo a 14 años. Es éste el segundo préstamo que el Banco referido otorga a la Argentina. El primero fue concedido en 1940, por 60 millones de dólares, a los que se agregaba un anticipo de 50 millones de dólares del Tesoro, con el fin de aliviar la tensión del balance de pagos de aquellos tiempos. El aumento subsiguiente de las exportaciones hizo innecesario emplear estos créditos. Es digno de notar que la Argentina debió recurrir a ellos poco tiempo después de haber repatriado 142 millones de dólares de deuda externa (1937), lo cual nos demuestra la extrema variabilidad del balance de pagos de este país. El presente crédito ocurre también poco tiempo después de haberse repatriado deudas públicas e inversiones extranjeras en la Argentina, equivalentes a 293 millones de dólares en divisas de libre convertibilidad.

dificultades de este género no son incompatibles con la acción constructiva. En la grave crisis de los años setenta del siglo pasado, se inició el cultivo del trigo a favor de la protección aduanera, ante la imposibilidad de seguir comprándolo en el exterior. Otra crisis sería, la de los años noventa, tiene el mérito de engendrar los primeros impulsos de industrialización; la primera guerra mundial hizo germinar nuevas ideas industriales, las cuales hallaron su más ancho cauce en la gran crisis y la guerra subsiguiente. Grandes recursos potenciales y la decisión de utilizarlos con eficacia han permitido siempre superar las mayores dificultades.

Observaciones acerca del desarrollo económico de la Argentina

1. En la Argentina, después de la bonanza de la postguerra, han reaparecido los problemas de desarrollo económico, en forma que no difiere sustancialmente de la de los años treinta, a pesar del intenso crecimiento del país. Las exigencias determinadas por estos problemas podrían presentarse esquemáticamente así: a) necesidad de reajustar la composición de las importaciones y de reducir su coeficiente con respecto al ingreso real, a fin de aumentar la capitalización, de acrecentar dicho ingreso y de fortalecer la estructura de la economía, haciéndole menos vulnerable a las fluctuaciones y contingencias exteriores; b) necesidad de realizar crecientes importaciones desde aquellas zonas económicas del mundo a las cuales es posible exportar en favorables condiciones, lo que la Argentina produce; c) necesidad de llegar a entendimientos económicos con los países vecinos, a fin de ampliar recíprocamente los mercados, en el desarrollo industrial.

Al reaparecer estos problemas, compruébase la persistencia de hechos fundamentales sin los cuales no sabrían explicarse ciertas manifestaciones de continuidad en la política económica. no obstante radicales mudanzas en otros aspectos de la vida nacional.

Esa continuidad ya podía entreverse al comenzar la guerra, cuando viva aún la experiencia de los años treinta, tendía a proyectarse en la previsión razonable de los hechos futuros. Así se desprende de algunas opiniones autorizadas de aquellos años, que cotejaremos con otras más cercanas, en las cuales tienen plena expresión esas exigencias de la realidad argentina. Durante la guerra, se decía en un documento público fechado en 1942: "El país se encontrará con que una parte importante del consumo de su población y de lo que requiere para su actividad económica se obtiene por el esfuerzo de su propia industria". Y se añadía que no habrá "por qué seguir importando lo mismo que antes, si ahora se produce razonablemente aquí. Pero sí tendremos que importar ingentes cantidades de otros artículos, no sólo porque los necesitamos, sino también por

ser indispensable seguir importando para seguir exportando. Por lo tanto, el problema no consiste en reducir las importaciones, sino en cambiar su composición, o en otros términos, en reestructurar las importaciones en forma tal, que sin menoscabo de su industria, el país pueda importar lo mucho que no produce y necesita, y con tanta amplitud como lo permitan sus exportaciones".

"Lejos, pues, de ser incompatible nuestro desarrollo industrial con el comercio exterior, ambos podrían complementarse, a fin de lograr el máximo de provecho para la economía nacional y asegurar las condiciones propicias para su más intenso desarrollo demográfico, por la inmigración y el crecimiento vegetativo de sus habitantes".

Y más adelante se aclaraba la índole del problema: "se trata de un problema de mejor aprovechamiento de las divisas provenientes de nuestras exportaciones. No teniéndose que importar la misma proporción que antes de artículos elaborados o de los materiales que hoy produce la actividad nacional, se podrá destinar mayor proporción de divisas a la importación de los bienes de capital que requiere el desenvolvimiento de la industria, de las comunicaciones y de la actividad económica en general, tanto por su crecimiento orgánico como para reponer lo que exija el intenso desgaste a que está sometido actualmente el aparato de la producción y los transportes: material ferroviario y de transportes urbanos, automotores, en los que se habrá llegado a un bajísimo coeficiente, material de aviación comercial, máquinas e instrumentos para la industria y la agricultura y otros materiales indispensables para el desarrollo y seguridad del país". 3/

Algunos años después, una vez terminada la guerra, se decía en igual documento, correspondiente a 1946, que habrá "considerables necesidades que satisfacer con importaciones, que no serán evidentemente de igual naturaleza que las que el país tenía cuando la industria no había alcanzado el desarrollo actual y cuando no existían los planes de expansión de orden público y privado que han tenido ya comienzo de ejecución".

La idea de cambiar la composición de las importaciones vuelve a aparecer más adelante con toda claridad, cuando se dice que "dadas las cuantiosas necesidades de importación de materias primas y elementos para las industrias y los transportes, con fines de reposición y expansión, es lógico que las divisas de que se dispone no se empleen para introducir artículos cuya provisión pueda efectuar la industria nacional, en condiciones satisfactorias. De este modo, no sólo se procura el mejor empleo para las reservas monetarias, sino que se

3/ Memoria del Banco Central de la República Argentina, año 1942, págs. 30, 31 y 32.

proteje a la mano de obra nacional ... " Y se agrega finalmente que este tratamiento de las importaciones "tiende a que, sobre la base de industrias más diversificadas y desarrolladas, se generen en el país las condiciones que permitan una plena ocupación para la mano de obra existente y para la que pueda recibirse por vía de la inmigración, una base segura para mantener las retribuciones del trabajo en el alto nivel obtenido, sin desmedro de la economía industrial ... "4/

2. Esa misma experiencia de los años treinta hacía ver la posibilidad de que el país pudiera basarse en sus propios recursos para desarrollar su capitalización. Señalábase, en efecto, en el documento de 1942 que "cuanto mayor sea la proporción de nuestras divisas que se dedique a la importación de esos bienes de capital o capitales concretos, tanto menor será la necesidad que tenga el país de tomar divisas adicionales en préstamo o acudir a la inversión de capitales foráneos para promover el mayor desenvolvimiento de su economía. Gran parte de las inversiones extranjeras en nuestro país ha tomado en última instancia la forma de importación de bienes de capital. El destinar a éstos una parte creciente de nuestras propias divisas, mientras se expande la producción local de otros artículos, nos permitirá lograr los mismos resultados, con un considerable fortalecimiento de la economía nacional".

Y finalmente se hacía ver la relación entre esta política selectiva de divisas y la necesidad de hacer menos vulnerable la economía del país a las fluctuaciones exteriores: "La mejor utilización de las divisas tiene además otro significado, en un país cuyas exportaciones están sujetas a fluctuaciones continuas y muy pronunciadas. De producirse en el país la mayor parte de los artículos elaborados que requieren el consumo y la actividad corriente, nuestras importaciones en épocas de penuria de divisas, como las que el país ha conocido, podrían en gran parte limitarse a los materiales esenciales para el funcionamiento de la industria y de la actividad económica, según hoy sucede por otras razones. Los tiempos de holgura, de abundancia de cambio, podrían aprovecharse para importar los capitales concretos a que se hizo referencia y todo aquello que, por no ser indispensable, no pudiera traerse del exterior en tiempos de escasez de divisas. Hay que aprovechar las enseñanzas derivadas de la presente emergencia, tanto en materia de importaciones como en lo que toca a las posibilidades que ofrece la política monetaria y financiera, para lograr progresivamente que el país pueda mantener un ritmo intenso en su actividad económica, con mínima repercusión de las fluctuaciones exteriores", 5/

4/ Memoria del Banco Central de la República Argentina, año 1946, pág. 36.

5/ Idem, año 1942, págs. 32 y 33.

Esta misma idea vuelve a surgir en el informe de 1946, cuando se expresa que mediante la política de importaciones y de industrialización, se logrará "el fortalecimiento de nuestro mercado interno, para evitarle al país los desniveles y desajustes provenientes de su extrema dependencia de los mercados extranjeros, en la colocación de los productos agrícola-ganaderos". 6/

3. Hay pues una realidad persistente en el fondo de los problemas económicos argentinos, realidad impuesta en gran parte por los acontecimientos exteriores. Tales acontecimientos dieron también, desde aquellos años de la crisis, una nueva configuración al comercio exterior argentino. En el documento de 1941, se exponía ya una interpretación de los hechos, que por no haber cambiado éstos, corresponde fielmente a las circunstancias actuales.

La Argentina, como otros países latinoamericanos, sin contar otros muy importantes del resto del mundo, se ha visto precisada a volver al régimen bilateral de intercambio, que había comenzado a practicar en los años treinta. Que esto fue una imposición de las circunstancias más que una preferencia doctrinaria, se desprende claramente de estas otras citas. Se expresa en ellas que los convenios bilaterales "más que al propósito deliberado de ajustar el comercio y los pagos internacionales a nuevas normas, distintas de las que por tanto tiempo habían prevalecido, se debieron a una imposición de las circunstancias", y se agrega luego que estos convenios de trueque o compensación "sobrevienen en las negociaciones económicas cuando los países compradores establecen como condición para seguir comprando que el país vendedor adquiera de ellos, en reciprocidad, mercaderías que junto con el pago de servicios financieros, representen un valor equivalente. Se tiende así a equilibrar el balance comercial o el balance de pagos entre país y país. La fácil demostración de que eso es tan absurdo desde el punto de vista de la sana teoría económica, como complicado desde el punto de vista de la práctica, no impidió la extensión progresiva del sistema. Fue más fuerte, en los países que lo iniciaron, el designio de asegurar sus ventas al exterior en los mercados de aquellos otros en que gravitaba intensamente su potencia de grandes compradores. Quizá se hayan resuelto así problemas particulares de intercambio de país a país. Pero al generalizarse el procedimiento, un nuevo factor depresivo venía a sumarse a los que de tiempo atrás sofocaban el comercio mundial".

"Fue así como nuestras importaciones dejaron en buena parte de orientarse por razones de precio, calidad o preferencias del comprador, para dirigirse forzosamente hacia aquellos países en que teníamos un saldo de divisas que utilizar. Estas

6/ Memoria del Banco Central de la República Argentina, año 1946, pág. 37.

divisas ya no podían usarse libremente para realizar pagos o adquisiciones en otros países, sino que tenían que emplearse en el país que las había producido con sus compras. El permiso de cambio, además de ser un instrumento restrictivo de las importaciones, se convirtió entonces en instrumento selectivo, y puede afirmarse a la luz de la experiencia que esta segunda función fue a menudo más importante que la primera".

"Por lo tanto, no pudiéndose utilizar los saldos de divisas en otros países, dentro de la lógica del sistema no cabía otra solución que restringir las importaciones provenientes de aquellos que no compraban productos argentinos en cantidad suficiente para pagar con las divisas resultantes nuestras importaciones y servicios financieros. Esta fue en breves palabras la historia de nuestras relaciones económicas con Estados Unidos, desde la crisis mundial hasta tiempos recientes. Las restricciones fueron de variable intensidad: atenuábanse en momentos de holgura provocados por mejores exportaciones o abundantes importaciones de capitales, o se reforzaban en circunstancias adversas, sea en forma de limitaciones directas o de movimientos en los tipos de cambio". 7/

Tan profunda había sido la influencia que estos acontecimientos habían tenido en la Argentina, que ya en esos tiempos surgían dudas acerca de si al terminar la segunda guerra podría volverse prontamente al multilateralismo. Así, a las consideraciones precedentes se agregaba la pregunta de si la "Gran Bretaña, después del ingente esfuerzo financiero de esta guerra, se sentirá dispuesta a abandonar prontamente el régimen de libras bloqueadas y prescindir de arreglos de compensación cuya técnica va perfeccionando progresivamente". Y en seguida se decía que si continuaban esos arreglos, el país se vería precisado nuevamente a "desviar en lo posible sus importaciones hacia Gran Bretaña con desmedro de la competencia de otros países". Y ello, no obstante resultar evidente para la Argentina "la conveniencia de comprar allí donde mejor le resulte, siempre que tenga a su disposición los medios para hacerlo". Lo mismo sucedería en los principales países del continente europeo, se agrega a continuación, con los cuales la Argentina ha mantenido importantes relaciones de intercambio: Volveríamos, pues, impelidos por las circunstancias, al sistema de equilibrar en compartimientos estancos nuestro comercio internacional y a usar del permiso de cambio con fines restrictivos y selectivos".

Efectivamente, tuvo que volverse a este sistema bilateral algunos años después por la fuerza de los acontecimientos. Explícate de este modo, en el documento de 1948, que tales acontecimientos "constriñen forzosamente a encauzar en estos

7/ Memoria del Banco Central de la República Argentina, año 1941, págs. 9, 11 y 12.

momentos las importaciones, desde aquellos países que adquieren los productos argentinos, pues sólo en esta forma lograremos abastecernos de bienes, sin afectar nuestras disponibilidades de oro y divisas. En este sentido, debe aceptarse que la estructura básica de nuestro intercambio y la inconvertibilidad actual de las divisas que recibimos en pago de nuestra producción exportable, nos llevan necesariamente a tratar de utilizar al máximo las posibilidades que encierra la negociación comercial bilateral, sin dejar de reconocer que con esta política el país no puede alcanzar todos los beneficios que recogería con la restauración del multilateralismo en el comercio internacional. En efecto, esta política de acuerdos bilaterales, que deriva de la necesidad ineludible de colocar nuestras exportaciones y de mantener nuestras importaciones, no deja de afectar, en alguna medida, el desenvolvimiento de la economía nacional". 8/

4. El entendimiento con los países vecinos es otra de las finalidades declaradas de la política económica argentina. La Argentina tiene una enorme capacidad para producir granos y carnes, y si se atiende a la experiencia de los últimos veinte años, es muy comprensible que busque mercados que compensen, en los países vecinos y en otros países de Latinoamérica, aunque sólo sea en parte, la insuficiente absorción de productos por los grandes centros industriales. El problema de alimentos se vuelve más agudo en varios de los países latinoamericanos, conforme la industrialización va elevando su nivel de existencia. Es cierto que la producción de alimentos puede aumentar en dichos países, aunque a costos relativamente altos; como también es cierto que la Argentina podría desenvolver ciertas producciones, como las de hierro y carbón, por ejemplo, a costos elevados. Existen pues evidentes posibilidades de complementarse mutuamente estos países, tanto mayores cuanto más se progresa en la industrialización. Intercambiar alimentos y materias primas por productos industriales, como en los tiempos de crecimiento hacia afuera, no podría representar una solución estable de estos problemas, entre los países latinoamericanos. En verdad, no hay ninguna razón fundamental para que no pueda desenvolverse un activo intercambio de manufacturas que abra recíprocamente a cada país el mercado del otro, para sus productos especializados. Tal es el caso de los productos de aquellas industrias esencialmente dinámicas, esto es, aquellas que podrían contar con el vasto mercado potencial de los países latinoamericanos.

5. Por supuesto, el comercio con Europa sigue siendo para la Argentina de primordial importancia. Aquí también los acontecimientos han vuelto a demostrar cuántos aspectos complejos tiene el problema del desarrollo económico. Es

8/ Memoria del Banco Central de la República Argentina, año 1948, págs. 10 y 11.

muy natural que la Argentina trate de desarrollar ciertas industrias como la de tejidos, que aprovechando la abundancia de materia prima nacional, pueden desarrollarse fácilmente, pues de esta suerte podría el país eximirse de importar los correspondientes productos y le sería dado traer de fuera, en cambio, bienes de capital y otros artículos esenciales al desarrollo económico nacional. Pero también es natural que los países exportadores de esos bienes cuya producción la Argentina desea desarrollar, países que a la vez son compradores importantes de productos argentinos, aspiren a seguir exportando aquellos bienes y aprovechando así la capacidad de producir los que poseen. Por añadidura, el viejo propósito argentino de exportar productos elaborados, en vez de las materias primas tradicionales, encuentra asimismo lógica resistencia en los países compradores, que desean conservar para sí los ingresos relativamente altos dimanantes del proceso de elaboración industrial.

En consecuencia, la Argentina, como otros países latinoamericanos, encuentra dificultades para transformar la composición de sus importaciones y exportaciones, transformación que necesita a fin de mejor servir a su desarrollo económico. Esas dificultades, sin embargo, son inherentes a las formas actuales de desarrollo económico en los países latinoamericanos, determinadas por el proceso de propagación de la técnica productiva, como se ha expuesto en la primera parte de este trabajo. Las formas anteriores ya han sido superadas, salvo en las regiones que en otras partes del mundo se ofrecen a la expansión económica de los grandes países. No podría pues esperarse que para evitar dichas dificultades, se vuelva a un régimen pretérito de comercio internacional, en el cual los países latinoamericanos se dediquen de nuevo a exportar productos primarios a cambio de los artículos que los centros industriales tengan más interés en vender.

El reconocimiento general y explícito de este hecho, es decir, de la necesidad ineludible de crecer hacia adentro en la presente constelación de la economía mundial, entraña pues esas dificultades y complicaciones en cuya superación se ofrece vasto campo tanto para la experiencia de cada país como para el empleo de nuevos instrumentos de cooperación económica internacional.

Capítulo VII

DESARROLLO ECONOMICO DEL BRASIL

Introducción

El Brasil es acaso la nación de América Latina en la cual se manifiestan más expresivamente los fenómenos dinámicos de una economía en pleno desarrollo.

El de este país ha sido intenso. No obstante mostrar allí la población un alto coeficiente de crecimiento, el ingreso real se acrecienta en proporción mucho mayor, durante el último cuarto de siglo. Entre el quinquenio de 1925-1929, anterior a la crisis mundial, y el quinquenio de 1945-1949, el número de habitantes del Brasil ha aumentado en un 41.3 por ciento, mientras el ingreso real se habría acrecentado aproximadamente en 70.4 por ciento, si se toma como expresión de sus variaciones el índice del total de bienes disponibles para el consumo y la capitalización.

Es obvio que semejante incremento del ingreso real tenía que imprimir fuerte impulso a la demanda de importaciones. Pero como la capacidad para importar ha aumentado muy débilmente entre ambos quinquenios, no es extraño que el Brasil se haya caracterizado en tal época por una tendencia crónica al desequilibrio exterior, que si se atenúa o desaparece en las fases de bonanza de las exportaciones o de las inversiones desde el extranjero, es para reaparecer otra vez en la menguante subsiguiente.

A fin de contrarrestar esa tendencia al desequilibrio y asegurar a la vez la importación creciente de ciertas clases de bienes, el Brasil se ha visto precisado a sustituir, en medida cada vez mayor, la importación de otros bienes por sucedáneos de producción nacional. No se restringe con ello el conjunto de las importaciones por debajo de la capacidad para importar: simplemente, se transforma la composición de aquéllas, a fin de adecuarlas a las exigencias del desarrollo económico. Sólo así ha podido este país desarrollar con gran amplitud la importación de combustibles, productos químicos y farmacéuticos, papel y otros artículos. No le hubiera sido posible hacerlo, si la importación de alimentos y tejidos no hubiese mermado grandemente, gracias al desenvolvimiento de la producción nacional. En efecto, alimentos y tejidos, que a principios de este siglo componían cerca del 50 por ciento de las importaciones totales, únicamente constituían el 21.8 por ciento de éstas, durante el quinquenio próximo pasado. El lugar que esos artículos dejaron vacante ocupáronlo provechosamente aquellos otros citados antes, cuya importación aumentó con tal amplitud, que no dejó margen a un incremento destacado en la importación de bienes de capital y de automotores. Así, entre el quinquenio

de 1925-1929 y el de 1945-1949, el índice del volumen físico de esta última importación se acrecentó en un 16.6^{1/} por ciento, mientras el índice correspondiente a la importación de combustibles, productos químicos y papel aumentaba en un 101 por ciento.

¿Cómo se explica que la importación de bienes de capital haya aumentado con intensidad relativamente escasa, en un país de tan fuerte desarrollo? Aclaremos, ante todo, que dicha importación representó el 39 por ciento^{2/} de la importación total en 1945-1949. El Brasil destina pues una parte considerable de su capacidad para importar a los bienes de capital, y si pudo contener la mayor importación de éstos, dentro del límite que acaba de verse, ello se debe a que se ha preocupado en desenvolver rápidamente la producción nacional de los bienes primarios de capital, de gran significación para un país en desarrollo: el acero y el cemento. Si al índice del volumen físico de las importaciones de bienes de capital se agrega pues la producción nacional de acero y cemento, el índice de capitalización resultante revela un incremento del 58.3 por ciento entre 1945-1949 y 1925-1929, frente a un crecimiento de la población del 41.3 por ciento, en igual tiempo. Este índice de capitalización conjunta es desde luego incompleto, puesto que no incluye la fabricación de maquinaria y herramienta, que ha adquirido promisor impulso a partir de los años treinta; puede no obstante considerarse que dicho índice mide con aproximación satisfactoria el incremento de la capitalización.

El citado incremento, a pesar de su magnitud notable, ha sido algo inferior al del total de bienes disponibles, mencionado al comenzar este capítulo. Explícase de esta suerte el empeño que está poniendo el Brasil en acrecentar la producción de hierro y de cemento, y en desarrollar la fabricación de otros bienes de capital, que no puede el país adquirir fuera, dada su estrecha capacidad para importar.

Con esto, el Brasil estará muy lejos de resolver, de una vez por todas, el problema de desequilibrio provocado por el constante aumento de ciertas importaciones, conforme aumenta el ingreso real y se eleva el nivel de vida. En realidad, ese problema tiene que reaparecer continuamente en una economía en desarrollo; pues el desequilibrio es un fenómeno esencialmente dinámico, y sólo podría resolverse en forma definitiva, si un país se resignara a desarrollarse en la escasa medida de su capacidad para importar, sometién dose, por añadidura, a las violentas fluctuaciones de la economía internacional.

1/ Incluidos todos los automotores, por no poderse clasificar los que corresponden a bienes de capital; si se excluyen aquéllos, el incremento resulta ser de 19.1 por ciento.

2/ Idem, si se excluyen, la proporción sería del 31.5 por ciento.

Aleccionado por una larga experiencia, el Brasil parece empeñado en adelantarse a los acontecimientos y en prevenir a tiempo futuros desequilibrios, mediante el desarrollo de ciertas producciones nacionales, que eviten o atenúen al menos el aumento de otras importaciones. Si ahora, con el alza de los precios del café y la política selectiva de las importaciones, ha podido este país acercarse al equilibrio en el balance de pagos, el aumento previsible, con el andar de escaso tiempo, en la importación de combustibles, productos químicos y papel, y en la de ciertos bienes de capital, automotores y otros productos, no tardaría en crear nuevamente fuerte presión sobre el balance de pagos y en determinar la imperiosa necesidad de efectuar nuevos reajustes. Las medidas con las cuales se fomenta actualmente la producción de algunos artículos básicos, más lo que se acaba de decir acerca del cemento, el acero y otros bienes de capital, demuestran pues una clara comprensión de ese fenómeno de desequilibrio que el crecimiento económico trae consigo.

En tal sentido, el establecimiento reciente de la industria siderúrgica moderna a base de coque, que se agrega al muy ponderable esfuerzo que en esa industria venía realizándose desde los años treinta, a base de carbón vegetal, para aprovechar las vastas reservas de hierro brasileñas, constituye un hecho de trascendencia, no sólo para el desarrollo económico de este país, sino para toda la América Latina. Lo es por dos razones primordiales.

Primero, porque representa la creación de una industria de elevadísima técnica capitalista, en un país donde alrededor del 65 por ciento de la población activa está aún empleada en la agricultura y usa procedimientos de trabajo generalmente muy primitivos. Se calcula que unas tres cuartas partes de esa población cultivan la tierra, sin otra clase de energía que la de sus propios brazos, valiéndose del azadón como capital casi exclusivo. Por donde formas muy evolucionadas de producción entran en violento contraste con procedimientos muy precarios de técnica precapitalista. Segundo, porque la industria siderúrgica, base esencial para el desarrollo hacia dentro de la economía brasileña, representa una nueva modalidad en las inversiones extranjeras. En el presente caso, ya no se trata de inversiones que van a estimular el desarrollo de la economía hacia afuera, mediante la producción y transporte de productos primarios destinados a los grandes centros industriales, sino de una aplicación de capital que se hace directamente con destino al consumidor brasileño.

Porque el Brasil necesita, entre otros elementos, cantidades ingentes de hierro y acero, para elevar el nivel de vida de sus grandes masas de población. Y como no ha podido ni podría procurárselas por el intercambio exterior, ha tenido que resolverse a producir internamente esos bienes, al comienzo

por la fuerza de las circunstancias y después con propósitos definidos de política económica.

El hierro y el acero son esenciales ante todo para satisfacer parte de las crecientes necesidades de capital de la industria en desarrollo cuya continuidad permite absorber no solamente el incremento de población activa en los centros urbanos, sino también una parte cada vez más amplia del incremento de la población rural; pues si no se encauza de este modo el sobrante virtual de gente en la agricultura, ésta seguirá careciendo de grandes incentivos para progresar técnicamente, sobre todo en aquellas de sus ramas que producen para el consumo interno. A su vez, la evolución técnica de la agricultura requiere hierro y acero en forma de maquinaria y herramientas. También lo requieren insistentemente los transportes, como se necesitan asimismo hierro y cemento, a fin de construir habitaciones en los medios industriales para albergar la mayor población fabril y la población desplazada de los campos.

En suma, el Brasil precisa maquinaria agrícola, industrial y de transportes, a fin de llevar a cabo el enorme esfuerzo de capitalización exigido por su desarrollo económico. Y como su capacidad para importar es limitada y hay otras necesidades esenciales de importación, según se ha dicho más arriba, ha tenido este país que desarrollar su propia producción de hierro y acero, sentando, así, la base para producir internamente, en el curso del tiempo, lo que no le sea dado procurarse en el exterior, en materia de bienes de capital.

En un país donde el problema del desarrollo económico se plantea como en éste, el fomento de una siderurgia moderna, que parece incongruente con la existencia de una agricultura primitiva, constituye en realidad el paso previo y esencial para transformar el trabajo de la tierra y elevar la productividad del mismo. La noción de que primero hay que mejorar la agricultura y ocuparse después de fomentar las industrias ligeras, antes de pensar en las industrias pesadas, indispensables para la capitalización, no pasa de ser un simple esquema mental, que la realidad histórica contradice frecuentemente. Consideremos el caso de los Estados Unidos. Allí el progreso técnico de la agricultura no ha precedido al de la industria; todo lo contrario: el desarrollo de la industria ha forzado, en notable medida, la tecnificación de la agricultura, al substraer a ésta potencial humano. Y para tecnificar la agricultura, se ha contado con el desarrollo previo de la siderurgia y de las industrias de bienes de capital, derivadas de aquélla.

Tan pronto como se comienza este análisis de los hechos, hay que precaverse contra posibles confusiones. El Brasil necesita un alto grado de capitalización, en virtud del crecimiento de su población y de la considerable indigencia de capital que caracteriza a gran parte de la población existente. Que el país trate de producir internamente una parte de los

bienes necesarios para esa capitalización, antes que resultado de una preferencia deliberada, es consecuencia inexorable de los hechos. Si al Brasil le fuera dado optar entre producir parte de los bienes de capital que necesita o procurárselos mediante el intercambio internacional, podría pensarse en tal género de preferencia. Pero en la realidad, la opción consiste sencillamente entre producir internamente esa parte de dichos bienes o pasar sin ella. Que esto es así, intentaremos demostrarlo en el siguiente análisis del desarrollo económico brasileño.

Algunas observaciones acerca de los problemas de desarrollo económico del Brasil

1. En el somero examen que acaba de hacerse del desarrollo económico del Brasil, no nos ha guiado un simple prurito de descripción histórica, sino el propósito de comprender los problemas que surgen en un país en pleno crecimiento.

2. En el análisis precedente, aparte de comprobarse la intensidad con que se ha desarrollado la economía del Brasil, en sus más importantes manifestaciones, se patentizan algunas conclusiones, que podrán servir de guía en el esclarecimiento de los hechos presentes y de las medidas destinadas a influir en el curso de esos hechos.

Las actividades económicas internas del Brasil se han hecho menos vulnerables a las fluctuaciones exteriores, gracias al amplio desenvolvimiento de la industria y a la orientación preferente de una parte de la producción agraria hacia el abastecimiento del consumo nacional. Pero el grado de progreso de la economía brasileña sigue dependiendo en gran manera de factores exteriores. Esos factores han obrado adversamente sobre el desenvolvimiento de la capitalización del Brasil durante gran parte del último cuarto de siglo, a causa de poseer el país insuficiente capacidad para importar, no tanto porque no haya podido aumentar sus exportaciones, sino por el empeoramiento en los términos de su intercambio con el exterior. Estos han mejorado recientemente, y si le fuera dable así al Brasil acrecentar su presente capacidad para importar, en la medida en que crece su población, los problemas del desarrollo económico se irían resolviendo en condiciones más favorables que las prevalecientes en tiempos anteriores, pues habría más holgura que antes para importar bienes de capital y también para pagar los servicios financieros de aquellas inversiones extranjeras que se realicen con el propósito de dar más fuerte impulso a la capitalización y por tanto a la economía brasileña.

Que el Brasil, como muchos otros países de la periferia, ha tropezado con dificultades para abonar regularmente esos servicios, durante el período que examinamos, es un hecho

bien conocido. Pero al mencionarlo, hay que recordar también que al comenzar los años treinta, la capacidad para importar del Brasil llegó a reducirse a casi la mitad de lo que había sido en 1925-1929, en tanto que la población había seguido creciendo. Es difícil concebir cómo se hubieran podido abonar regularmente los servicios de las inversiones extranjeras, sin sacrificar importaciones esenciales para la actividad económica. Surgieron pues muchas dificultades, y como quiera que fueron resolviéndose con arbitrios circunstanciales, contribuyeron ellas a suscitar ciertas reacciones, así en deudores como en acreedores, que no favorecieron la ulterior reanudación de la corriente de inversiones extranjeras, con la amplitud que cabía esperar en un país de tan vastas posibilidades. Por donde se comprueba una vez más, con miras al futuro, que entre las condiciones para estimular aquellas inversiones, el desenvolvimiento regular de la economía de los grandes centros industriales del mundo, sin las graves fluctuaciones de otros tiempos, es de primordial importancia.

Es claro que el pago regular de los servicios de estas inversiones significará un nuevo elemento de desequilibrio externo, si no va acompañado de nuevas inversiones o de una previsora política de comercio exterior. Compréndese así la preocupación del Brasil en el sentido de que esas inversiones, como en el caso de la energía, el acero y las industrias químicas, se encaucen hacia ramas de la producción nacional que permitan substituir ciertas importaciones por productos nacionales, a fin de poder realizar otras importaciones exigidas por el desarrollo económico, y afrontar asimismo el pago de los servicios correspondientes con relativa holgura.

Las vicisitudes del balance de pagos del Brasil han ido llevando a este país a formular una política deliberada, mediante la cual, al reconocer implícitamente que el desarrollo económico tiende a ser elemento persistente de desequilibrio, se trata de contrarrestar éste a tiempo, por medio de nuevos cambios en la composición de las importaciones y del reajuste de su coeficiente, con respecto al ingreso nacional.

3. Se reconoce generalmente en el Brasil que sin nuevas y más amplias inversiones de capital extranjero, sería extremadamente difícil acelerar el ritmo del desarrollo económico. El incremento de la ocupación en la industria ha sido casi tres veces mayor que el de la población, y sin embargo, la proporción de gente empleada en la agricultura disminuye con relativa lentitud. Es más, la gente desplazada de la agricultura a la industria, si bien ha logrado elevar su propio nivel de vida, también ha contribuido a mantener estable el nivel de vida de los trabajadores industriales. Para imprimir mayor ímpetu al desarrollo económico, sería necesario intensificar el desplazamiento de gente de la agricultura hacia la industria y otras actividades; lo cual entraña, evidentemente entre otros

requisitos importantes, el de intensificar también la acumulación de capital por habitante, tanto en la agricultura como en la industria y los transportes. Es probable, sin embargo, que no pueda amplificarse apreciablemente la formación de capital, sin desmedro del nivel de vida de las masas, el cual, como acaba de decirse, no se ha elevado perceptiblemente durante el último cuarto de siglo, por lo que atañe a los trabajadores industriales. Las inversiones extranjeras podrían lograr esta mayor capitalización e impulsar el incremento del ingreso real por habitante. Conseguido este mayor ingreso, el ahorro interno y la capitalización nacional dispondrán de márgenes más amplios.

4. Existen, desde luego, otros problemas, que se plantean conjuntamente con el de la mayor capitalización, si se desea elevar gradualmente la productividad por hombre empleado. La aptitud para manejar con eficacia las dotaciones de bienes de capital es uno de estos problemas. Por lo que atañe a la industria, se ha reconocido en el Brasil la importancia de esta cuestión, y estimase que la mitad del nuevo potencial humano que se incorpora a las tareas industriales en ramas especializadas, ha pasado por escuelas de aprendizaje. También se presta creciente atención a la investigación tecnológica industrial; gracias a ella, el Brasil podrá asimilar más pronta y eficazmente la técnica extranjera, adaptándola a la extensa variedad de sus recursos naturales.

5. Pero es indudablemente en la agricultura donde el camino a recorrer es más largo, difícil y complejo. Se dijo una y otra vez en este informe que la absorción de gente agrícola por la industria y otras actividades creará poderoso acicate para mecanizar la agricultura y mejorar los primitivos procedimientos de cultivo. Pero la experiencia de otros países demuestra que no basta ese acicate; sin la acción técnica del Estado en el medio rural, el incentivo podría malograrse y aún transformarse en causa de postración de la actividad agrícola, pues la tecnificación de la agricultura requiere cuidadosa y tenaz preparación.

Hay algo más que añadir en la materia. Junto a la necesidad de aumentar la cantidad de capital por hombre, a fin de contribuir a su mayor productividad, es también indispensable evitar lo que podría llamarse, con cierta latitud, la descapitalización natural de la tierra, esto es; la pérdida de su capacidad productiva. La erosión es el agente más importante de esta descapitalización. La acción erosiva reviste distintas formas y es posible que la abundancia de tierra, como ha ocurrido hasta ahora en el Brasil, haya contribuido mucho a este fenómeno. Desde el punto de vista individual y mirando los hechos con perspectiva corta, es posible que el tomar una tierra y agotarla con cultivos depredatorios, para pasar luego a otras tierras, sea el procedimiento más ventajoso; pues cabe admitir

que la aplicación de trabajo y capital a esas nuevas tierras rinda más que igual esfuerzo empleado en evitar el empobrecimiento de las tierras ya cultivadas. Pero a la larga, y desde el punto de vista colectivo, tales procedimientos van destruyendo cantidades ingentes de riqueza natural. Aquí radica otro de los problemas fundamentales, sin cuya solución oportuna podrían entorpecerse muy seriamente los esfuerzos emprendidos para aumentar la productividad y elevar el nivel de vida de los pueblos. Por suerte, en el Brasil se ha ido desarrollando clara conciencia de este problema: en los planes de gobierno, la conservación del suelo figura entre las principales preocupaciones.

6. El desequilibrio externo del Brasil confirma la interpretación de este fenómeno, que habíamos expuesto en la parte general del presente informe. Por un lado, los países en desarrollo necesitan realizar importaciones crecientes, a medida que aumenta su ingreso; en tanto que, de otra parte, los países ya desarrollados no les permiten suficiente capacidad para hacerlo. En consecuencia, el intercambio entre países en desarrollo y países ya desarrollados tiene que someterse a reajustes periódicos, tendientes a corregir el desequilibrio que tal disparidad trae aparejada.

Sin embargo, en las relaciones entre países en desarrollo, especialmente entre países de la América Latina, no tendrían por qué ocurrir fenómenos semejantes. Todos estos países necesitan realizar importaciones crecientes y podrían generar recíprocamente la capacidad efectiva para hacerlo, en el grado en que aumentan sus respectivos ingresos.

Hace falta en esta materia una política firme y clarividente, no obstante más de una tentativa bien intencionada. Pero débese convenir en que la propensión a restringir el intercambio suele prevalecer sobre el designio de acrecentarlo. Las relaciones económicas entre el Brasil y la Argentina ofrecen, a este respecto, un campo de análisis constructivo muy interesante. Ambos son países complementarios, tanto por la índole de sus recursos naturales, cuanto por el hecho de haberse propuesto dar notable impulso al desarrollo industrial; ambos poseen grandes posibilidades de intercambio recíproco, según lo demuestra la experiencia de los que son ahora grandes países industriales. Pero el Brasil trata hoy de prescindir del trigo de la Argentina, para mayor desmedro de la menguante producción de este cereal en el vecino país, como la Argentina logró ayer prescindir de la yerba mate, que el Brasil obtenía fácilmente en sus campos vírgenes, sustituyéndola por costosos productos de cultivo. No está demostrado, en forma alguna, que el trigo importado no pudiera pagarse, en parte, con saldos de provechoso intercambio industrial recíproco, aparte de las posibilidades brindadas por los demás productos de mutuo interés.

Al finalizar el presente análisis, no cabría ignorar este problema, tan ligado al desarrollo económico de ambos países y cuyo estudio es tan pertinente, así por lo que atañe a los problemas comunes a los países citados, como al desarrollo económico de la América Latina.

7. El desequilibrio externo, provocado por el desarrollo económico, tiene siempre manifestaciones monetarias. Pero es fundamentalmente un fenómeno de crecimiento, que puede acentuarse y así suele suceder con la inflación monetaria. Hay países de la América Latina, y el Brasil es ejemplo conspicuo de ello, donde la inflación se ha convertido en instrumento del desarrollo económico. La expansión del dinero dilata continuamente la demanda interna, por un lado, y provoca, por otro, ciertas modificaciones distributivas, que hacen posible una mayor capitalización. Aumentan en esta forma las importaciones de bienes de capital, a más de las otras importaciones adicionales, exigidas por el desarrollo económico, y todo ello contribuye decisivamente al desequilibrio externo. Podría así argüirse que en la medida en que la inflación ha sido instrumento del desarrollo y el desarrollo ha traído el desequilibrio, este desequilibrio proviene en última instancia del proceso de inflación. Sin embargo, cualquiera que fuere el instrumento interno que un país emplee para desarrollarse, el aumento consiguiente en las importaciones traerá necesariamente desequilibrios, siempre que la capacidad para importar no aumente en igual medida.

Esto no entraña sentar juicio acerca del valor de la inflación como instrumento dinámico, ni mucho menos afirmar que la inflación conduce siempre a un desarrollo intenso, pues hay sobradas pruebas en contrario, dentro de la América Latina. Pero aún en los casos en que tal fenómeno ha ocurrido -como sucede en el Brasil- no han dejado de señalarse sus graves inconvenientes y el costo social que entraña, por cuanto la redistribución de ingresos, si bien permite capitalizar, sirve también para mejorar las condiciones de existencia de los grupos favorecidos, en detrimento de una mayor capitalización o de un mayor consumo de la parte más numerosa de la colectividad.

El problema es de los más complejos y aunque se comprende que entre el crecimiento inflacionista y el estancamiento con moneda estable se prefiera lo primero, no está demostrada la imposibilidad de salir de este dilema y crecer sin inflación, pues si ésta es una forma de ahorro compulsivo, útil cuando el ahorro es espontáneo, no es la única que puede concebirse. Otras formas de ahorrar, mediante las cuales los vastos sectores de la colectividad que en la inflación han de comprimir su consumo, no pierdan su derecho a disfrutar del ahorro así formado, ni a compartir las ventajas de la mayor productividad que con él se consigue, serían social-

mente más justas y económicamente más sanas. Pero hay que convenir en que tales formas requieren un grado de comprensión pública del problema del ahorro y de las inversiones, que hasta los grandes países no han conseguido alcanzar, conforme lo atestiguan hechos no muy lejanos. El país en desarrollo que lograra esas formas de ahorro habría atesorado una experiencia trascendental para el progreso económico de la América Latina.

Capítulo VIII

DESARROLLO ECONOMICO DE CHILE

Introducción

1. La inflación, fuente reconocida de males en dondequiera se presente, es objeto de comprensible preocupación en la República de Chile. Trátase de uno de esos problemas internos en los cuales lo económico está unido de un modo tan inextricable a lo político y social, que se requiere hondo conocimiento de la vida del país para combinar adecuadamente los remedios que la técnica aconseja.

Más por importante que sea eliminar la inflación, no podría esperarse que el cumplimiento de este propósito dejara expedito el camino para que el país recobrase la normalidad económica. Existe en Chile otro problema de indudable seriedad, cuya solución está acometiendo el país con toda la decisión que sus limitados recursos le permiten: es el problema del desequilibrio exterior, que precisa deslindarse claramente del primero, a fin de evitar equivocadas inferencias. El problema del desequilibrio, en efecto, es ajeno en su origen a la voluntad y conducta de Chile, pues representa la consecuencia perdurable de dos acontecimientos exteriores que sometieron la economía chilena a tremenda distorsión: la crisis económica mundial y el desplazamiento del salitre por el nitrato sintético en los mercados internacionales.

Esos acontecimientos, no obstante el tiempo transcurrido, siguen gravitando pesadamente sobre el país. Puede afirmarse que desde la fecha de uno y otro suceso, Chile se empeña primordialmente en obtener, mediante la producción nacional, lo que ya no puede conseguir por el intercambio exterior. Empeño nada fácil, por cierto, en un país que había venido desarrollándose rápidamente en virtud de muy fuertes impulsos exteriores. Dábanse allí, de modo innegable, las clásicas ventajas de la división internacional del trabajo, en un mundo económico que se desenvolvía y prosperaba. Chile traía del exterior cantidades cada vez más amplias de bienes, a medida del incansante aumento de sus exportaciones. Durante los años que preceden a la crisis, el volumen físico de las importaciones chilenas por habitante era muy superior al de comienzos del siglo. Chile disponía así de creciente cantidad de bienes mediante los cuales ir asimilando progresivamente las formas de vida de los países más desarrollados. Pero esta situación se trastorna profundamente por obra de aquellos acontecimientos. La capacidad de importar se redujo durante los años treinta a cifras exiguas, y a pesar del mejoramiento ulterior del intercambio, durante el último quinquenio cada habitante disponía

aún de 54 por ciento menos de bienes importados que en el quinquenio precedente a la crisis mundial.

Había que buscar en la propia dinámica del país nuevos impulsos de desarrollo. Pero Chile, como los demás países latinoamericanos, cuyas fuerzas convergían de un modo casi exclusivo hacia la economía internacional, no se encontraba preparado para acomodarse a la nueva realidad. Es cierto que se había iniciado allí de tiempo atrás el establecimiento de una industria propia, pero ésta no podía llenar sino en escasa medida el gran vacío que aquellos acontecimientos dejaban abierto en las importaciones. El país poseía recursos naturales con qué colmar la brecha, pero carecía de los bienes de capital necesarios al aumento de la producción existente y al desarrollo de nuevas producciones. No era posible traer esos bienes del extranjero, en la cuantía necesaria, pues dada la menguada capacidad del país para importar, era preciso dar preferencia a aquellos bienes indispensables para lograr que el consumo y la actividad económica de la población no se restringiesen más allá del punto crítico a que habían llegado. Comienza así el círculo vicioso que desde entonces había de caracterizar el desarrollo económico de la mayor parte de estos países: no es posible acrecentar, en la medida necesaria, la producción de bienes de consumo, porque no hay suficientes importaciones de bienes de capital, y tampoco éstas pueden acrecentarse porque es preciso importar bienes de consumo.

Sólo las inversiones extranjeras podían romper en Chile este círculo vicioso, sin reducir hasta lo inconcebible el consumo de las masas. Pero tampoco estaba preparado el sistema financiero internacional para ayudar a un país de periferia a cambiar la estructura de su economía y a desarrollarse vigorosamente hacia dentro, pues de acuerdo con los cánones prevalecientes en aquellos tiempos, sólo se justificaban las inversiones internacionales si un país poseía creciente capacidad para exportar, para desarrollarse hacia afuera, en virtud del estímulo persistente de la demanda exterior.

No es de extrañar entonces que el reajuste de la economía de Chile, durante los años treinta, hubiera de ser relativamente lento. Más aún, cuando comienza a operar en los Estados Unidos el Banco de Exportación e Importación con una política de inversiones favorable al desarrollo económico de los países periféricos, sobreviene la segunda guerra mundial y Chile tiene que diferir nuevamente la realización de sus proyectos.

2. Estas dilaciones, debidas a circunstancias adversas, tenían que influir en el desarrollo de la producción. No se crea, sin embargo, que en materia industrial, el avance haya sido pequeño, pues entre 1925-1929 y 1945-1949, el índice de la producción industrial aumenta en 125.9 por ciento, o sea casi tres veces y media más que la población del país. Pero este aumento es sin duda inferior a lo que hubieran permitido los recursos naturales de aquél, en circunstancias más pro-

picias. De presentarse estas últimas, el índice de la producción total de Chile habría podido aventajar holgadamente al crecimiento demográfico. No ha sucedido así, por cuanto el incremento de la población fue de 36.4 por ciento, en tanto el aumento en el índice de la producción total llegó sólo a 59.1 por ciento, en el período estudiado.

Con todo, puede suponerse que este desarrollo de la actividad productiva nacional ha contribuido a disminuir en alto grado la importación de bienes de consumo, en favor de una mayor capitalización realizada mediante bienes importados. Pero desgraciadamente la economía de Chile no ha podido escapar al círculo vicioso de antes. La razón de esto es sencilla: al incremento de producción ha correspondido, como es obvio, un incremento de ingresos reales, aunque no forzosamente en la misma medida; y estos mayores ingresos han estimulado la demanda de importaciones, al mismo tiempo que la capacidad para importar se resentía sensiblemente. Es claro que esta disparidad entre demanda de importaciones y capacidad para satisfacerlas tenía que acarrear fenómenos de desequilibrio y llevar al país a reducir su coeficiente de importaciones, a fin de corregir dichos fenómenos empleando a tales fines la regulación de los cambios como instrumento principal. Sin embargo, la situación del balance de pagos, crítica en estos momentos, demuestra que no se han podido sustituir ciertas importaciones, al menos en la medida necesaria, por productos nacionales. Son estas importaciones las que dificultan sobremanera la adquisición exterior de bienes de capital, sin los cuales precisamente no será posible desenvolver aquella producción sustitutiva.

El problema que así se plantea sería en verdad muy inquietante, si no hubiese ocurrido modificación sustancial en los cánones que rigen las inversiones internacionales. Chile ha obtenido, en efecto, del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos, importantes préstamos, mediante los cuales se ha comenzado a tender un puente financiero entre el presente y el futuro. Y si hay persistencia de propósitos y continuidad en la política de inversiones, este puente podrá conducir al país a la meta que se ha propuesto alcanzar.

3. Para alcanzar esta meta, Chile ha creado, hace diez años, un instrumento eficaz: la Corporación de Fomento de la Producción. Es el primer organismo, en su género, de la América Latina y ha servido de inspiración a otros países para fundar organismos similares. No sabría decirse si la Corporación se ha ajustado a un plan rigurosamente concebido de antemano, en tiempos propicios a la idea de planificación de la economía. Pero si se examina la acción cumplida y lo que se piensa cumplir, adviértese un conjunto de conceptos claros y bien concertados, acerca de lo que Chile puede y debe hacer

para escapar al círculo vicioso en que se mueven sus actividades económicas.

Ante todo, se ha comprendido el problema de la capitalización. Es ingente la necesidad de capital en la agricultura, la industria, las construcciones y en las demás actividades económicas, en general. Aun cuando se lograra amplia ayuda financiera del exterior, en ningún caso hubiera sido prudente descansar en las importaciones, para procurarse los bienes de capital necesarios. Por otro lado, vastas reservas de hierro y carbón brindaban la posibilidad de asentar la industria siderúrgica sobre sólidas bases. La Corporación se ha empeñado en desarrollar esa industria, y gracias a la cooperación técnica y financiera de los Estados Unidos, ese empeño es ya una realidad. Acaso deba esperarse algún tiempo para que el rendimiento de la nueva planta siderúrgica sea óptimo, pero no se debe olvidar que esta empresa se ejecuta para que el país siga desarrollándose y que si no se cuenta con la demanda futura, muy poco podría construirse en la dinámica de la periferia. Mientras tanto, Chile tendrá todo el hierro y acero que necesite, en cantidades que no habría podido procurarse de otro modo, dada la situación presente de su comercio exterior.

Además, la Corporación ha ensanchado la capacidad de producción de cemento. De este modo, el país cuenta hoy con dos medios de capitalización, que aparte de sus ventajas directas, le harán menos vulnerable a las contingencias exteriores.

El problema de la energía era tan crítico como el de la capitalización y también era hacedero comenzar a resolverlo. Chile es un país de grandes recursos hidroeléctricos, que aprovecha aún en escasa medida. Técnicos chilenos habían demostrado ya de tiempo atrás las posibilidades de utilizar esos recursos y trazado un vasto programa de electrificación; sólo faltaba el capital necesario para acometer la empresa. Conseguida ahora parte de ese capital en el exterior, el programa se encuentra en plena ejecución.

Hay además otros aspectos del problema de la energía que merecen la atención de aquella entidad: el de la explotación eficaz del carbón y del petróleo. Es comprensible que en el petróleo se hayan fundado tantas esperanzas, pues el desarrollo del automotor en Chile, como en otros países latinoamericanos, es uno de los factores que contribuyen al desequilibrio del balance de pagos. Debe anotarse, de paso, que todos los trabajos de explotación del petróleo se realizan con capital nacional, mientras en la explotación del carbón acaba de recibirse colaboración extranjera, para modernizar los sistemas de labores.

No obstante todos estos esfuerzos, el problema de la energía en Chile no está resuelto, pues no es de fácil solución.

Por el contrario, hácese tanto más difícil, cuanto más intenso es el desarrollo económico del país, lo cual constituye precisamente la mejor justificación de aquellos esfuerzos. Basta este dato para comprenderlo así y abarcar a la vez la complejidad del desequilibrio exterior de Chile: si entre el año actual y el de 1955 continúa aumentando el consumo de energía en igual medida que antes y si se cumple todo el programa en cuestión, la mayor economía de divisas no provendrá del desembolso efectivo que desde entonces se haga innecesario, con no ser este ahorro desdeñable, sino de haber evitado el progresivo aumento de ese desembolso, porque ya no será preciso importar cantidades cada vez mayores de combustibles y de carburantes.

Indudablemente, es mucho lo que se realiza en ésta y otras formas, pero no basta para eliminar los factores persistentes de desequilibrio, en un tiempo razonable. Tanto es así, que la Corporación se ha visto llevada a explorar otras posibilidades de reducir las importaciones o de prevenir al menos su incremento futuro.

El desarrollo de la industria química parece ofrecer posibilidades significativas, en cuanto a ciertos productos, cuyo consumo ha venido aumentando sensiblemente con el desarrollo industrial; entre estos productos, los derivados de la producción de coque son objeto de estudios, tendientes a establecer su fabricación en el país, como lo son otras ramas de la industria química que contarían con abundantes recursos minerales.

Pero es sobre todo en el aprovechamiento de los recursos agrícolas y forestales donde se esperan resultados más inmediatos sobre el balance de pagos. Dada la gran riqueza forestal de Chile, se confía en poder prescindir, en tiempo relativamente breve, de las importaciones de papel, especialmente de papel de diarios, que han aumentado rápidamente; se cuenta asimismo con la posibilidad de producir celulosa para rayón, cuyo consumo tiende a medrar en gran medida.

En materia de recursos agrícolas, el programa es muy extenso, pues en la agricultura hay amplio campo para mejoras técnicas. En este programa, se dedica especial preocupación a la posibilidad de producir azúcar de remolacha y de aumentar la producción ganadera. La importación de productos de una y otra clase absorbe parte muy apreciable de las divisas de que ahora se dispone y tiende también a aumentar constantemente, con el incremento de la población y la elevación de su nivel de vida.

4. Además de lo que acaba de expresarse, en el programa agrícola de la Corporación hay dos puntos de primordial importancia: la extensión de la tierra cultivable y la mejora de la técnica agrícola.

Chile no es un país de tierra espontáneamente generosa. Las tierras de lluvia suficiente son escasas, y de mucho tiempo

atrás la agricultura sólo ha podido extenderse conquistando nuevas tierras húmedas en la selva o construyendo numerosas obras de riego. Hay todavía tierras que ganar, pero parece ser que las mejores ya se han aprovechado y que a medida que se avance en tal sentido, los procedimientos serán más y más costosos.

En cuanto a mecanización, Chile figura en muy buen lugar, si se le compara con otros países latinoamericanos. Pero es grande aún la tarea que se tiene por delante, tarea en que la Corporación está también participando en forma muy activa.

En todo esto preséntase, desde luego, un problema de escasez de capitales para el desarrollo agrícola, pero no es el único. La tecnificación agrícola en Chile, como en otros países latinoamericanos, requiere un estímulo que acaso no ha recibido en cuantía suficiente. No lo recibirá así, mientras haya abundancia de brazos en el campo y la energía humana tenga un precio relativamente bajo. La abundancia de brazos parece manifestarse en dos formas: existe por un lado cantidad muy numerosa de pequeñas parcelas de tierra, de dimensiones insuficientes para rendir productividad satisfactoria, dada la técnica en uso; en otros términos, existe sobrante real de gente, con respecto a la escasa cantidad de tierra que esa gente posee. Y hay además sobrante virtual de gente en tierras, que si mejorase la técnica productiva, necesitarían menos brazos que los empleados hoy en ellas. Este último caso parece comprobable en grandes extensiones de la zona central del país, con más frecuencia que en el sur, donde la mecanización y los métodos de cultivo han logrado considerables adelantos.

Un síntoma expresivo del valor, relativamente pequeño, del trabajo humano en la agricultura de Chile, consiste en la amplitud con que se emplea el buey en las faenas agrícolas. El buey trabaja lentamente y su empleo requiere, por lo tanto, mayor cantidad de horas-hombre que el caballo, y éste, por supuesto, que el tractor.^{1/} He aquí pues los tres grados de evolución técnica, conforme va disminuyendo la abundancia relativa de mano de obra.

Pero esta disminución del sobrante real o virtual de mano de obra no es un fenómeno que pueda resolverse discrecionalmente, mediante cambios en los procedimientos de trabajo o por la simple reforma del régimen de tenencia de la tierra, por muy elevados motivos que la inspiren desde otros puntos de vista. Sólo podrá resultar del desarrollo intenso de la industria y otras actividades, que al absorber ese sobrante,

^{1/} El buey se emplea también para aprovechar su carne, cuando el animal ya no es útil en las faenas del campo. Pero si el trabajo humano que este sistema exige supusiera mayor costo, convendría más producir directamente carne, sin pasar por esta forma intermedia.

induzcan a la agricultura a mejorar su técnica, para producir más, con menos trabajo humano.

No ha de reducirse todo a un juego mecánico de incentivos, pues intervienen otros factores que complican los problemas apuntados; nuestro propósito no es abordar el examen de éstos, sino subrayar cómo todos ellos vienen a resolverse en uno mismo. Radica éste en la necesidad de capital, tanto para tecnificar la agricultura, como para ofrecer trabajo productivo fuera de ella, al exceso relativo de gente manifiesto en los campos y también al que existe, según es notorio, en otras manifestaciones de la vida económica chilena.

5. La obra que la Corporación ha realizado y realiza demuestra su clara comprensión de este problema fundamental. Para resolverlo, acude tanto a la cooperación técnica y financiera del exterior cuando a la iniciativa privada del propio país; pues merece señalarse la circunstancia de que no obstante ser la Corporación una entidad del Estado y de representar considerable poder, se ha preocupado de fijar límites a su acción y de dar ancho campo a la iniciativa privada, ya para asociarse con ella en comunes iniciativas, o para traspasarle aquellas empresas que ya no necesitan el impulso con que inicialmente las dotara la propia Corporación.

Chile parece haber encontrado pues el medio de fomento económico, que bien adecuado a sus modalidades, ofrece a la vez incentivos a la cooperación internacional, tan necesaria al país, para vencer el círculo vicioso en que se debate su desarrollo económico. Le falta aún encontrar el instrumento interno, que sustituyendo arbitrios inflacientes, permita extraer del escaso ahorro nacional el máximo esfuerzo de capitalización.

Observaciones acerca del desarrollo económico de Chile

1. El precedente examen del desarrollo económico de Chile, en sus aspectos más importantes, ofrece suficientes pruebas de que las serias dificultades que este país afronta en su balance de pagos son más la consecuencia de fenómenos de desarrollo que de la inflación monetaria que viene padeciendo de tiempo atrás. Con o sin inflación, existiría pues desequilibrio. Y sólo hay dos formas de resolver el problema: sustituir importaciones por producción nacional, o provocar la desocupación y el encarecimiento excesivo de los artículos y servicios de consumo popular, hasta que éste se reduzca a la medida de la capacidad del país para importar. No cuesta comprender las razones que ha tenido Chile para seguir el primer camino.

Esto no significa que el desequilibrio sea totalmente insensible a ciertos reajustes monetarios, impuestos de tiempo en tiempo por el proceso inflacientista; tales reajustes podrían estimular algunas exportaciones, según se afirma, y desalentar ciertas importaciones. Pero difícilmente pudiera irse muy

lejos en este último sentido, pues la regulación de las importaciones ha desviado hacia el mercado interno las consecuencias del incremento de la demanda, y parece que no quedaría mucho de superfluo que cortar en aquéllas, después de las severas restricciones que ya se han aplicado.

Pero si bien, en esa forma, los efectos de la inflación sobre las importaciones han sido mínimos, ha acarreado aquella otros muy serios trastornos, que el Gobierno se esfuerza en remediar. Hace tiempo que el proceso inflacionista ha traspuesto aquel límite, más allá del cual la producción ya no sigue aumentando fácilmente, en virtud del estímulo monetario. La inflación se va pues en vicio. Más aún, se ha llegado a una fase aguda, en que no hay grupos sociales de importancia resignados a soportarla. Y cuando las masas aprenden a defenderse de la inflación o a servirse de ella, se hace cada vez más difícil emplearla como instrumento efectivo de capitalización. Agréguese a esto que en países como Chile, donde la capacidad para importar es reducida y gran parte de los bienes de capital tienen que importarse, la función capitalizadora de la inflación tiene que resultar necesariamente de muy cortos alcances.

2. Hay otro aspecto del desequilibrio exterior, así en Chile como en otros países latinoamericanos, que no cabría omitirse en este comentario final. Hemos tratado de comprender las razones por las cuales todos estos países se han visto forzados a restringir sus importaciones, para seguir desarrollándose. Pero en este trance restrictivo, se corre el riesgo de malograr amplias posibilidades de comercio recíproco.

En efecto, las restricciones no sólo se aplican a importaciones procedentes de los grandes países industriales, sino también a los productos agrarios y manufacturados de otros países latinoamericanos. 2/ En consecuencia, cada uno de estos países, en su desarrollo industrial, tiene que contenerse dentro del marco, relativamente estrecho, de su propio mercado, sin disfrutar, por tanto, de las ventajas de la especialización y de la producción en gran escala.

Esta generalidad en las restricciones no significa que los países a los cuales se aplican aquéllas se encuentran en iguales condiciones. Por el contrario, si un país en desarrollo restringe la importación desde los grandes centros de artículos manufacturados, es porque, no siéndole posible pagarlos con productos primarios, tampoco podría hacerlo con artículos industriales. Es poco probable, en efecto, que un país latino-

2/ En la sección V, por ejemplo, se menciona la idea de producir azúcar de remolacha en Chile para aliviar el balance de pagos. Esta idea es muy comprensible, pero no podría dejar de reconocerse que perjudicará las exportaciones del Perú, país que Chile tiene en vista como mercado para su industria siderúrgica. De ahí la preocupación por encontrar una fórmula satisfactoria, que no perjudique el comercio entre ambos países.

americano pueda exportar estos artículos a aquellos centros, a causa de sensibles diferencias de productividad. En cambio, se concibe que ese mismo país pueda realizar exportaciones de artículos industriales a otros países latinoamericanos y recibir a la vez las exportaciones industriales de éstos. Más para ello, sería indispensable un régimen de preferencias, pues en igualdad de condiciones, prevalecería fatalmente el producto de los grandes centros.

Es cierto que al proceder en esta forma, un país estaría comprando artículos más caros que si los adquiriese en esos centros. Mas como no puede adquirirlos allí, no le queda sino esta disyuntiva: o tratar de producir estos artículos a un costo elevado, o importarlos de otro país latinoamericano, que por estar mejor dotado para esa producción, logra costos menores, aunque no tanto como los conseguidos en los países industrialmente desarrollados.

En un caso semejante, cada país podría especializarse en ciertos artículos industriales, que dispondrían así no sólo del propio mercado nacional, sino también del mercado del otro o de los otros países, que se comprometieran a admitir libremente o con exiguo arancel ciertos y determinados productos. Se ampliarían pues los mercados recíprocos, con los menores costos consiguientes a la dimensión más económica de las respectivas empresas productoras.

En otros términos, se extendería la órbita de acción de las industrias, así protegidas de la competencia de los grandes centros, de los cuales, sin embargo, se seguiría importando todo aquello que siendo adecuado al desarrollo económico de cada país, estuviese dentro de su capacidad de pago respectiva. No existiría pues limitación del intercambio mayor de la impuesta hoy por las circunstancias vigentes. Al contrario, sin restringir más las importaciones provenientes de los grandes centros, se acrecentarían las de los países latinoamericanos, especialmente las recíprocas de aquellos que son limítrofes y cuentan con recursos complementarios.

Si formulamos estas consideraciones, no es para proponer un programa de intercambio recíproco, lo cual no nos correspondería en este estudio, sino para señalar la conveniencia de explorar las perspectivas abiertas por los principios incorporados a la Carta de La Habana. Ello interesa primordialmente a Chile, pues dada su población, relativamente pequeña con respecto a la de otros países latinoamericanos, las limitaciones de su agricultura y sus grandes recursos naturales para la industrialización, la necesidad de intercambios recíprocos de artículos manufacturados resulta evidente.

3. Hasta ahora, según los principios vigentes de comercio internacional, era dable a un país proteger su industria, aunque ello le representase elevado costo; pero no le era permitido entrar en convenios con otros países, para proteger conjunta

y recíprocamente las industrias respectivas, sumar los respectivos mercados y disminuir los costos en las industrias protegidas.

En cambio, la proyectada Carta de Comercio de La Habana^{3/} autoriza la aplicación de aranceles preferenciales, para estimular el desarrollo económico. No sería pues objetable que países limítrofes u otros países latinoamericanos en desarrollo, admitieran sin derechos aduaneros un producto industrial chileno, mientras gravaran arancelariamente el proveniente de países industriales más desarrollados; ni tampoco que Chile a su vez procediera en reciprocidad. En otros términos, un país protegería ciertas industrias del otro, para conseguir de éste análogo trato a ciertas industrias propias.

En los capítulos referentes a la Argentina y el Brasil, tratamos de paso este mismo tema. Existe, desde luego, de mucho tiempo atrás, la idea de la unión aduanera, pero ésta ha encontrado siempre escollos insalvables, por su misma generalidad, puesto que lo ya existente en la economía de cada país suele tener títulos definitivos para seguir existiendo y todo cuanto no reconozca esta realidad muy difícilmente podrá abrirse camino. Pero si se mira el problema desde el punto de vista dinámico y se considera la enorme capacidad potencial del consumo y de la producción industrial de estos países, que sólo han comenzado a desarrollarse, en la mayor parte de los casos se comprenderá que el futuro ofrece posibilidades considerables de intercambio en la esfera industrial, sin excluir desde luego el comercio de alimentos y materias primas. Industrias esencialmente dinámicas, con un vasto mercado potencial, son la de productos químicos, la de celulosa para papel y rayón, la metalúrgica, la de bienes de capital, y en todas ellas, para no alargar la lista, existen posibilidades muy amplias de provechosa especialización si se cuenta con mercados comunes.

El hierro y el cobre de Chile nos ofrecen un ejemplo que es, sin duda, de gran importancia, de este género de posibilidades. Concuerdan los expertos en que es muy difícil que estas industrias alcancen su dimensión más económica y que Chile obtenga el máximo de economía de divisas, en virtud de sus inversiones siderúrgicas, si no se añaden al mercado chileno los mercados exteriores, principalmente los de países vecinos.

Pero no es este un problema que sólo afecte a Chile. Plantéase también en otras partes, si bien no en los mismos términos. Por donde comunes dificultades podrían llevar a nuevas fórmulas de cooperación, ciertamente innecesarias en aquellos tiempos de mera producción primaria, cuando estos países se desarrollaban hacia afuera, estimuladas sus economías por el desarrollo de los grandes centros industriales.

^{3/} "Tendencias del comercio internacional y de la política comercial en países de la América Latina." Documento E/CN.12/165, página 4.

Capítulo IX

DESARROLLO ECONÓMICO DE MÉXICO

Introducción

En el balance de pagos de México han surgido, hace algún tiempo, tensiones un tanto agudas, que indican una vez más la incompatibilidad fundamental entre desarrollo y equilibrio, dentro del juego espontáneo de la economía de un país en desarrollo.

Dos veces se ha desvalorizado el peso mexicano, en el curso de los años de 1948 y 1949, hasta conjurar finalmente el déficit exterior. Acontecimientos de esta índole, por serias que sean sus consecuencias momentáneas, tienen, por otra parte, la virtud de llamar la atención sobre los factores del desequilibrio y los modos de lograr adecuadas soluciones al problema. Esos factores han venido gestando, de tiempo atrás, el desajuste exterior de la economía mexicana, hasta que éste hubo de patentizarse en manifestaciones críticas de perentoria consideración. Corregidas éstas, ha llegado la oportunidad de examinar aquellas causas y de plantear de otro modo los términos del problema de desarrollo económico, a fin de discernir qué finalidades se persiguen y confrontarlas con los recursos de que el país dispone o que podría conseguir en fuentes extranjeras, para llevarlas a cabo.

Ese examen nos revela que en el caso de México, como en el de otros países latinoamericanos, el esfuerzo para desarrollarse aceleradamente y elevar el nivel de vida de las masas se ve prontamente contenido por la limitada capacidad para importar.

México, en efecto, tuvo que hacer frente a una extraordinaria demanda de bienes de capital; a mayores necesidades de alimentos y demás artículos de consumo, que el incremento del ingreso nacional trajo consigo, y a crecientes requerimientos de materias diversas para la industria en desarrollo.

Es bien claro ahora que el país no puede desarrollarse en tal medida y realizar a la vez importaciones tan amplias. Por donde México se encuentra también ante una disyuntiva clara y terminante: atenuar en forma sensible el desarrollo de su economía, o realizar un vigoroso esfuerzo para cambiar la composición de las importaciones y ajustar su coeficiente de tal manera que el ingreso nacional pueda acrecentarse en alto grado, y dichas importaciones mantenerse, no obstante, dentro de los límites impuestos por la capacidad efectiva del país para pagarlas.

La importación de bienes de capital, conforme acaba de decirse, contribuyó a la reciente crisis en las importaciones

totales. Indudablemente la capitalización había adquirido en México un alto grado, no tanto acaso como fuera deseable para elevar rápidamente el nivel de vida de las masas, pero si demasiado alto, si se toma en cuenta aquella efectiva capacidad para importar. El índice de capitalización que hemos construido para tener una idea de este fenómeno, aunque inferior a la realidad, nos dice, sin embargo, que en el período de 1945-1948, México destinó a este fin alrededor del 14 por ciento de todos los bienes disponibles. Durante el último cuarto de siglo, éstos aumentaron apreciablemente, pero la capitalización lo hizo en mucho mayor medida, entre 1925-1929 y 1945-1948, el volumen físico de los bienes disponibles para la población mexicana se incrementó en un 88.5 por ciento, en tanto que el de los bienes destinados a la capitalización se acrecentó en un 131.9 por ciento.

Buena parte de los bienes de capital provienen del extranjero. No es de extrañar así, que en los mismos años de 1945-1948, dichos bienes de capital hayan constituido alrededor del 39 por ciento del valor total de las importaciones mexicanas. ^{1/}

Entre las importaciones de bienes de capital, el hierro y el acero ocupan un lugar muy importante. Aquí nos encontramos precisamente con uno de los problemas que preocupan a México, en el replanteamiento de su desarrollo económico. Con una industria siderúrgica que ha probado su capacidad para producir bien, desde comienzos del siglo, y con sobradas reservas de mineral de hierro, México, al decir de los expertos, podría producir casi la totalidad del hierro y del acero que consume, salvo algunos aceros especiales. También posee el país yacimientos de carbón, y parte de este carbón es transformable y se transforma de hecho en coque. Se presenta aquí, sin embargo, un doble problema por un lado, hace falta aumentar la producción de coque o llegar a fórmulas técnicas satisfactorias, que permitan utilizar directamente el carbón de antracita en la producción siderúrgica; y por otro lado, será necesario ensanchar la capacidad de producción de las plantas siderúrgicas, una vez que la solución del primer problema permita el incremento de la producción.

Como en el caso del Brasil, México necesita desarrollar estas posibilidades para capitalizar en forma intensa. Paralelamente a la industria siderúrgica, necesita también imprimir gran impulso a ciertas ramas de la industria mecánica, a fin de proporcionar a otras actividades mexicanas los bienes de capital que no podrían procurarse fuera del país, a causa de la limitada capacidad importadora de éste, por bien que se utilice esta capacidad.

^{1/} Entre los bienes de capital, figuran los automotores, por no haberse podido separar los automóviles de pasajeros, que deben considerarse bienes de consumo. Más adelante se darán las cifras pertinentes.

Mencionemos en primer lugar, dada su urgencia, la renovación del equipo de los ferrocarriles. No hay crónica de la economía de este país que no mencione el problema ferroviario, como uno de los más críticos. Varias causas concurren a crear esta situación, pero la antigüedad e insuficiencia del equipo es una de las más importantes. Cuando México comienza en los años veinte a preocuparse de la renovación del material ferroviario, después de las perturbaciones ocurridas en el decenio anterior, sobreviene la crisis mundial primero, la segunda guerra después y la escasez de divisas ahora, con el resultado de que apenas ha podido cumplirse lo más urgente e imposter-gable, con gran detrimento de la economía general del país. Se trata pues de que el propio país produzca gran parte del material ferroviario, y no sólo la cantidad insuficiente que ahora fabrica, y es indudable que el mayor desarrollo de la industria siderúrgica contribuiría a ello en gran medida.

En construcción de máquinas para las industrias, se han realizado progresos bien apreciables, y ha de ser alentador para la industria mecánica de México el juicio favorable de expertos extranjeros, acerca de lo que ha podido lograrse con recursos ciertamente precarios. Aquí existen también promisoras posibilidades.

Pero es en la agricultura y en las obras necesarias para poner al campo mexicano en fácil contacto con los grandes núcleos urbanos, donde existe una enorme demanda potencial de bienes de capital, que no podría satisfacerse, en medida adecuada, mediante importaciones. Requírese allí gran cantidad y variedad de maquinaria, desde el tractor hasta la bomba de agua. El tractor está abriendo extensos campos al cultivo, en la nueva agricultura de México, y el riego, principalmente con aguas fluviales, o de pozos dotados de bombas, está transformando regiones antes eriales, como la Baja California, que contribuye ahora en forma apreciable al incremento reciente de las exportaciones agrícolas. Algunas experiencias iniciales en la fabricación de estos instrumentos mecánicos, como suele ocurrir en tan difícil materia, han tropezado con más de un escollo. Pero persiste el acicate de la necesidad y no está demostrado que los obstáculos no pueden vencerse con tenaz esfuerzo.

Uno de esos obstáculos es el del costo, sobre todo el costo inicial. En algunas ramas de la industria mecánica, los salarios más bajos de México le permiten afrontar la competencia extranjera pero en otras no sucede así, por múltiples razones. Esto no quiere decir, sin embargo, que le sea dado siempre a México optar por el producto extranjero, pues su limitada capacidad para importar, por más que existan razonables inversiones extranjeras, no le permitiría adquirir todos los bienes de capital que requiere el desarrollo económico. El problema consiste, por lo tanto, en aprovechar esa limitada capacidad

para traer los bienes de capital de más difícil y compleja fabricación y fabricar el resto de lo que se necesita, aunque su costo sea mayor, puesto que la alternativa, como en el caso de otros países reside entre fabricar esos bienes de capital o no tenerlos en la medida suficiente.

Se dijo antes que no solamente los bienes de capital habían contribuido al incremento de las importaciones, sino también otras clases de bienes. En la importación de alimentos se encuentra una de las manifestaciones críticas, pues si bien ha aumentado la producción nacional, el alza del nivel de vida en las ciudades ha traído consigo ciertas exigencias, que se traducen en mayores importaciones, especialmente de trigo. En tejidos asimismo, no obstante abastecer la industria textil algodonera todo el consumo, el incremento de las importaciones de tejidos de lana y de materia prima para tejidos de rayón ha hecho aumentar el conjunto de las importaciones de este grupo. En productos químicos, el desarrollo industrial ha acrecentado fuertemente las importaciones y ha puesto de manifiesto la necesidad de ampliar las industrias químicas básicas, aprovechando felices experiencias ya realizadas en materia de álcalis y de sosa cáustica. También en este aspecto entra en consideración la agricultura, pues en México se emplean aún muy pocos abonos, a pesar de la considerable necesidad de corregir con ellos las reconocidas deficiencias del suelo.

El consumo de papel ha aumentado asimismo en gran medida, con el desarrollo económico de México. Se ha logrado ya producir todo el papel de envolver que se consume, pero el aumento en el consumo de papel de diarios ha tenido que abastecerse mediante importaciones, no obstante haberse demostrado, hace algunos años, la posibilidad de producir en México este artículo. Existe materia prima para fabricar celulosa con tal propósito, por lo cual se ha vuelto a dirigir la atención hacia este problema, resuelto el cual, podría examinarse después la posibilidad de fabricar celulosa para rayón, cuyo mayor consumo se juzga que no tardará en suscitar dificultades semejantes a las del papel de diarios.

En artículos de caucho, especialmente en cámaras y cubiertas para automotores, se esperan también, y es obvio que así ocurrirá, importantes aumentos de consumo. México ha acudido a su propia producción de goma, durante la segunda guerra mundial, a fin de satisfacer las necesidades más urgentes de tales artículos, pero parece que no radica ahí la solución permanente del problema. Se hacen ensayos ahora para hallar otras soluciones.

Finalmente, en el renglón de combustibles y lubricantes, también se ha presentado un problema en los últimos años, especialmente a causa del marcado aumento en las importaciones de lubricantes y a la importación de gas y energía eléctrica, para industrias cercanas a la frontera con Estados

Unidos. En éste, como en los demás casos, los expertos consideran que México tiene a su alcance la solución, y que ésta depende primordialmente de la inversión de capitales y de la inteligente adaptación de la técnica extranjera a los recursos y modalidades del país.

Todos estos problemas encierran un elemento común: la necesidad de substituir ciertas importaciones por sucedáneos de producción nacional, a fin de que la capacidad para importar pueda emplearse en otras importaciones y en el pago de los servicios financieros de inversiones extranjeras, sin que el país se vea arrastrado periódicamente a perturbaciones de carácter monetario. 2/

Se han mencionado hace un momento las importaciones de alimentos. México ha necesitado siempre importar alimentos, grasas y productos oleaginosos en los últimos tiempos, ha logrado prescindir casi por completo de importar estos últimos, merced al incremento notable de la producción nacional, pero no ha podido escapar a la necesidad de importar alimentos y grasas. El volumen físico de las importaciones de todos estos productos, durante el cuatrienio de 1945-1948, registra, en parangón con las cifras de aquel volumen en el lustro de 1925-1929, un aumento del 60.6 por ciento mayor que el crecimiento de 47 por ciento en la población. ¿Es que México no se ha esforzado lo bastante para limitar estas importaciones que tanto pesan en el balance de pagos? La contestación a esta pregunta depende del criterio con que se consideren hechos y aspiraciones. Si se toman como punto de referencia otros países latinoamericanos y se relaciona además el incremento de la producción agrícola con el de la población, resulta evidente la magnitud del esfuerzo cumplido. En efecto, el índice de producción calculado con los artículos más importantes de la agricultura mexicana, revela un incremento de 49.4 por ciento, entre 1925-1929 y 1945-1947 ligeramente superior al crecimiento de la población.

Este aumento de la producción agropecuaria ha permitido a México acrecentar su consumo de productos alimenticios, grasas y artículos oleaginosos en un 71.0 por ciento, o sea mucho más que las importaciones que, según se ha visto, aumentaron tan sólo en un 60.6 por ciento, entre ambos períodos. Más aún, ese incremento en el volumen físico de las importaciones ha sido compensado por un incremento de análoga magnitud en el volumen físico de las exportaciones de productos agropecuarios, de tal suerte, que el mayor consumo ha sido totalmente abastecido, en forma directa o indirecta, por la mayor produc-

2/ Es claro que si la capacidad para importar aumentara en virtud de mayores exportaciones, del mejoramiento de los términos del intercambio o del incremento del turismo, estos problemas se simplificarían considerablemente.

ción agropecuaria nacional, como se verá al examinar esta última, en lugar pertinente.

De todos modos, como México ha necesitado exportar productos agropecuarios, junto con sus demás exportaciones, para procurarse en el exterior los demás bienes que requiere, se comprende su preocupación por seguir acrecentando la producción agropecuaria y mejorar el balance exterior de ésta.

No es este un problema fácil, dadas las condiciones del medio físico. Hay en México una agricultura secular, a la cual no podría corresponder papel dinámico de importancia en el desarrollo económico. El papel dinámico toca ahora a la nueva agricultura, que se está desarrollando en las tierras ganadas por el riego: es allí donde están progresando notablemente los cultivos.

La nueva agricultura se está desarrollando, sin conexión directa con la tradicional, en tierras que han requerido costosas inversiones en obras de riego, a lo cual hay que agregar las inversiones insumidas por las maquinarias e instrumentos modernos con que se realizan las tareas.

La productividad por hombre es sumamente baja en la agricultura secular y las posibilidades de emplear maquinaria moderna son más bien limitadas, tanto por la índole del terreno, cuanto por las parcelas, relativamente pequeñas, en que se realizan los cultivos. Hay, sin embargo, margen apreciable de progreso técnico en los procedimientos de cultivo, como ya se está demostrando con la mejora de rendimiento obtenida mediante los nuevos maíces híbridos.

De mucho tiempo atrás, la superficie dedicada a la agricultura en las viejas tierras no ha podido dilatarse en forma significativa, en tanto que la población ha venido creciendo con elevado coeficiente. La creciente presión de la población sobre la tierra, la excesiva concentración de ésta en relativamente pocas manos y el estado social de las campiñas fueron probablemente los principales factores de la rebelión de las masas agrarias, en la fase activa de la revolución mexicana. Destruído así, casi por entero, el latifundio en las tierras agrícolas y repartidas éstas en ejidos, surgieron en los campos de México nuevos valores humanos, de gran trascendencia social y política. Pero el reparto ejidal no podía alterar el desequilibrio existente entre la escasez de tierra cultivable y el exceso de población. El dato aritmético y un tanto grosero de la cantidad de tierra por ejidatario es, sin embargo, un síntoma expresivo de ese estado de cosas: menos de 4 hectáreas por ejidatario, en tierras pobres, de lluvia aleatoria, de donde se ha de extraer penosamente el maíz para la propia subsistencia.

Este grave y hondo problema no podía tener solución completa en la agricultura precapitalista. Había pues que ganar tierras fértiles al cultivo y crear otra agricultura, y había que

impulsar también la industrialización de México, para aliviar a la agricultura precapitalista de su sobrante virtual de población.

Tal es el sentido fundamental que ha tomado el desarrollo económico de México. El progreso de las obras de riego ha sido notable. Comienza a planearse hace justamente un cuarto de siglo, y en este período se gana un millón de hectáreas de tierras regadas, o sea tantas como se habían conseguido regar en toda la historia anterior del país. Existen proyectos para regar cuatro millones más de hectáreas, cuya realización sólo requiere recursos financieros, pues México ha logrado, en esta materia, aptitudes técnicas, que le reconocen propios y extraños.

En cuanto a la industrialización, si bien está en las etapas iniciales, teniendo en cuenta la excesiva población que aún trabaja la tierra con escasa productividad, población sobrante que la industria y otras actividades tendrán que absorber progresivamente, esas primeras etapas se han ido realizando, en general, sobre la base firme de los recursos naturales del país, y se han logrado ya desarrollos en virtud de los cuales el índice de la producción industrial de México, en 1945-1948, sobrepuja en un 135.6 por ciento el índice medio de 1925-1929.^{3/}

México necesita proseguir intensamente su industrialización, para aliviar la presión demográfica prevalectante en el medio rural y dar mayor y mejor empleo al incremento natural de la población urbana. La limitada capacidad para importar es uno de los más serios obstáculos que se oponen a ello. Esta capacidad depende, en primer lugar, de las exportaciones y de los términos del intercambio y después, de las inversiones extranjeras y de los ingresos por turismo, que en los últimos años fueron importantes. Es preciso admitir que el cuadro de las exportaciones no ha sido halagador: el índice de su volumen físico, en 1945-1948, ha sido inferior en un 12 por ciento al de 1925-1929, pues el incremento considerable de las exportaciones agropecuarias no ha conseguido compensar la declinación en las exportaciones de petróleo y otros minerales. Parecería, sin embargo, que si bien ha disminuido así el volumen físico de las exportaciones totales, la proporción del valor de éstas que queda en el país ha aumentado en forma apreciable, por razones que se analizarán a su debido tiempo. Este hecho es de gran trascendencia y contribuye a explicar, junto con los ingresos por turismo y las inversiones extranjeras, el apreciable incremento del 79 por ciento en la cuantía de las importaciones, no obstante la merma de las exportaciones y el empeoramiento en los términos del intercambio.

Mientras llega el momento de examinar este aspecto del problema en la tercera sección de este capítulo, cabría formular

^{3/} Esta cifra es seguramente inferior a la real, por haberse omitido en las estadísticas de la producción industrial cantidad apreciable de nuevos establecimientos.

aquí una pregunta, cuya contestación atañe muy de cerca al desarrollo económico de México. ¿Hasta qué punto esa disminución en el volumen físico de las exportaciones durante el último cuarto de siglo, significa que declina en este país la aptitud para participar en el comercio internacional? ¿Se trata de un fenómeno general o es la consecuencia de una combinación de factores especiales? La respuesta a esta pregunta surge del gráfico 1, donde se han trazado dos líneas representativas del volumen físico de las exportaciones mexicanas, desde comienzos del siglo: una incluyendo el petróleo, línea 1, y la otra excluyéndolo, línea 2. En la primera, se nota, poco antes de entrarse en los años veinte, la influencia del brusco aumento en la producción y exportación de petróleo sobre el total de las exportaciones. Pero entrados ya los años veinte, comienza en seguida a decaer la exportación de este producto; en cambio, la de minerales aumenta con gran rapidez, a causa principalmente de los nuevos procedimientos técnicos de labores y del consiguiente aumento en la producción. La mayor exportación de minerales compensa en parte la menor exportación de petróleo. Los años veinte presentan así, en las exportaciones mexicanas, dos hechos extraordinarios, que llevan el índice de esas exportaciones a niveles fuera de toda relación con la velocidad de desarrollo que la economía mexicana venía manifestando desde el primer decenio del siglo. Una vez pasada la influencia de esos hechos primero y de la crisis mundial después, es muy sugestivo comprobar que si la misma tendencia de desarrollo económico que caracteriza los comienzos del siglo hubiera continuado, sin los trastornos recién mencionados, esa tendencia habría representado con gran fidelidad la que caracteriza a las exportaciones mexicanas durante los años cuarenta. Es lo que puede comprobarse en ambas líneas mediante dos rectas, que se ajustan muy satisfactoriamente a la trayectoria de aumento de las exportaciones, durante el primero y el quinto decenio de este siglo.

De todo esto se desprende la siguiente conclusión: que los años veinte reflejan fenómenos enteramente anormales en el desarrollo progresivo de las exportaciones mexicanas, razón por la cual, las comparaciones en que se tomen como puntos de referencia años de ese decenio podrían dar impresión equivocada de la realidad, si no se tuviese debidamente en cuenta la índole de tales fenómenos.

Así, el menor volumen físico de las exportaciones mexicanas en 1945-1948, en comparación con el de 1925-1929, está determinado en gran manera por esos fenómenos anormales. Si prescindimos pues de los años veinte, y para abarcar el medio siglo que acaba de terminar comparamos el índice del volumen físico de las exportaciones del quinto decenio con el del primero, comprobamos un incremento del 144.9 por ciento, sin el petróleo, y del 169.4 por ciento, incluido aquél, mientras la población

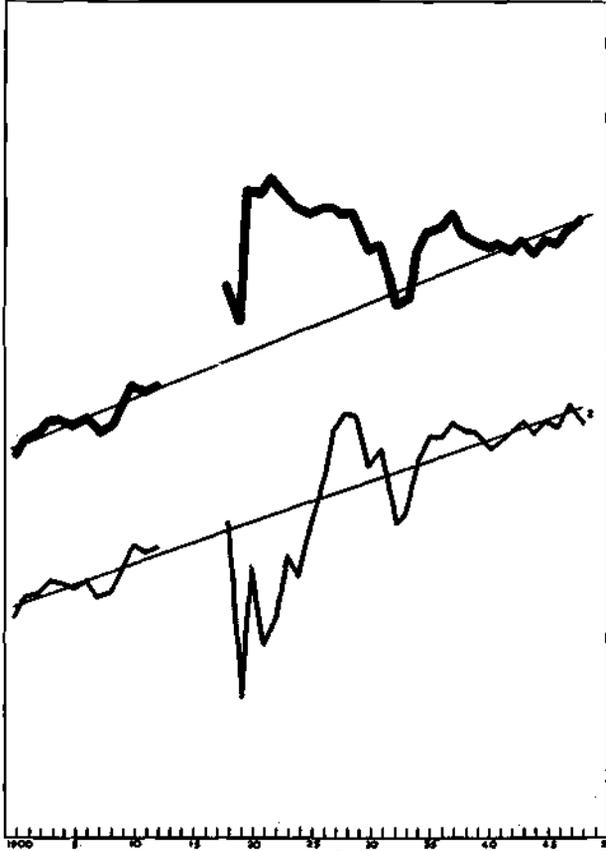
Gráfico 1

México

INFLUJO DE LA EXPORTACION DE PETROLEO EN EL VOLUMEN FISICO
DE LAS EXPORTACIONES TOTALES

1937 = 100

Escala semilogarítmica



1. Índice del volumen físico de las exportaciones totales.
2. Índice del volumen físico de las exportaciones, excluyendo el petróleo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

decenio del siglo. Una vez pasada la influencia de esos hechos primero y de la crisis mundial después, es muy sugestivo comprobar que si la misma tendencia de desarrollo económico que caracteriza los comienzos del siglo hubiera continuado, sin los trastornos recién mencionados, esa tendencia

Cuadro 1

MEXICO. INDICES DEL VOLUMEN FISICO DE LAS EXPORTACIONES, EXCLUYENDO EL PETROLEO

1937 = 100

Año	Indice	Año	Indice
1900.....	34,0	1925.....	58,1
1901.....	38,6	1926.....	72,1
1902.....	39,9	1927.....	97,0
1903.....	42,2	1928.....	100,7
1904.....	42,0	1929.....	104,6
1905.....	40,6	1930.....	79,7
1906.....	42,2	1931.....	88,3
1907.....	38,5	1932.....	57,0
1908.....	39,8	1933.....	61,5
1909.....	44,8	1934.....	84,4
1910.....	51,4	1935.....	93,9
1911.....	49,8	1936.....	93,6
1912.....	50,9	1937.....	100,0
1913.....	..	1938.....	97,2
1914.....	..	1939.....	91,2
1915.....	..	1940.....	86,5
1916.....	..	1941.....	90,9
1917.....	..	1942.....	96,3
1918.....	58,6	1943.....	102,3
1919.....	22,3	1944.....	95,4
1920.....	46,7	1945.....	103,2
1921.....	29,1	1946.....	98,4
1922.....	34,1	1947.....	112,6
1923.....	49,1	1948.....	102,4
1924.....	42,9		

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

Nota: Para el índice del volumen físico de las exportaciones totales, véase el Cuadro 3 A.

ha crecido en un 52.1 por ciento; el volumen físico "per cápita" ha aumentado así en un 61 y un 77.1 por ciento respectivamente.

No se infiera de esta comprobación que por haber recuperado las exportaciones de México el ritmo que tuvieron antes de aquella combinación de factores especiales (estrechamente vinculados a los grandes desplazamientos internacionales que suelen ocurrir en la producción minera), deba restarse importancia al hecho de que el volumen físico de las exportaciones mexicanas no ha logrado aún alcanzar las cifras anteriores a la crisis mundial. Por lo demás, aun cuando se haya recuperado el ritmo de aumento del primer decenio del siglo, no parece ser ello suficiente para facilitar rápidas transformaciones en la estructura de la economía mexicana, pues como se hizo notar en la primera parte de este trabajo, las exportaciones de México por habitante figuran entre las más bajas de América Latina, en tanto que la proporción de gente que trabaja todavía en la agricultura y el coeficiente de crecimiento demográfico acusan cifras que se cuentan entre las más altas.

Consciente de ello, México ha vuelto a poner su atención en las exportaciones de petróleo, después de haber acrecentado intensamente las de productos agropecuarios. En qué medida estos esfuerzos podrán acelerar el aumento del volumen físico de las exportaciones, es una incógnita tan difícil de despejar, como la capacidad de los grandes centros industriales para absorber esas exportaciones, sin desmedro de los términos del intercambio mexicano.

Algunas observaciones

1. Escasez de capital y abundancia de gente

En el impulso vital de México, la población está presionando fuertemente sobre la economía. El número de habitantes aumenta con gran amplitud. En el último cuarto de siglo, el crecimiento fue de 9 216 000 personas, con un coeficiente anual del 2 por ciento. En el cuarto de siglo anterior a la revolución de 1910, el coeficiente había sido del 1.5 por ciento.

Durante el último cuarto de siglo, como ya sabemos, los bienes disponibles han aumentado más que el número de habitantes, gracias a haberse propagado la técnica productiva capitalista a la agricultura, la industria y otras ramas de la actividad económica. Ha ascendido pues el nivel de vida y sus primeros efectos demográficos no han sido distintos a los que aparecieron en otros países, en circunstancias análogas de su evolución.

Una parte del aumento en los bienes disponibles ha tenido que destinarse a la formación de capital. Este esfuerzo de capitalización tiene que ser tanto más intenso, cuanto mayor es el incremento de población y más grande la proporción de este incremento que se incorpora a la técnica capitalista.

A su vez, ese desplazamiento de gente, desde ocupaciones menos productivas a otras que lo son más, explica, en buena parte, el incremento de los bienes disponibles. En virtud de este fenómeno, ha aumentado en México la proporción de gente con mayor nivel de vida. Pero no sabríamos decir, por falta de informaciones, en qué grado los sectores que ya tenían un nivel de vida más alto han podido elevarlo más, participando en el citado incremento de los bienes disponibles. Es evidente, sin embargo, que dichos sectores habrían podido participar mucho más ampliamente en tales bienes, si el esfuerzo de capitalización, en vez de extenderse tanto, para abarcar el aumento de la población y su parcial desplazamiento, se hubiese concentrado para constituir una mayor cuantía de capital por hombre, en aquellos sectores que ya habían adquirido la técnica productiva capitalista. No es ésta, sin embargo, la solución impuesta por la realidad, en países que se encuentran en esta etapa de su desarrollo.

Esta consideración no tiene ni podría tener otro alcance que subrayar uno de los términos principales del problema dinámico de México. Dada la exigüidad de los ingresos, las posibilidades de formación de capital son relativamente limitadas, si se las compara con el incremento de la población, con su desplazamiento hacia campos de mayor productividad y con la necesidad de mejorar esta productividad. En otros términos, hay demasiada gente para tan poco capital, tanto en la agricultura, como en la industria, los transportes y otras actividades.

De ahí que cuando en el examen de hechos concretos aislados se observa un número exagerado de trabajadores para una determinada dotación de capital, o el empleo de equipos inferiores a otros, que requieren menos gente, sea indispensable considerar el problema en el ámbito general de la economía de México, para no incurrir en apreciaciones equivocadas.

Hemos visto, por ejemplo, que en la industria textil hay más gente que aquella que sería necesaria, si con la maquinaria existente se organizara mejor el trabajo. Conclusiones similares se han señalado también en la industria del cemento y podrían anotarse seguramente en innumerables otros casos, sin omitir los ferrocarriles, en donde el aumento del personal carrero parece haber sido superior al incremento del tráfico. Suele atribuirse este hecho, que influye tan adversamente en el costo de los productos, a incomprensión o arbitrariedad de los sindicatos obreros, en sus negociaciones con los empresarios, o a que éstos, amparados por la protección o por diversos motivos, carecen del empuje indispensable para mejorar la técnica, dando a los trabajadores el incentivo que estimule su colaboración. Todo esto podría ser explicación razonable, en cada caso particular. Pero considerada la economía de México en su conjunto, habría que preguntarse primero qué ocupación se daría al sobrante de personal eliminado por mejores procedimientos de trabajo o por dotaciones de capital más eficaces.

Supóngase que desaparecidos en la industria de este país los obstáculos que impiden la utilización óptima del trabajo, en función de la maquinaria existente, aparezca un fuerte sobrante de trabajadores: estos trabajadores, evidentemente habrían estado mal ocupados, con una productividad teóricamente nula, puesto que es posible prescindir de ellos, sin perjudicar la producción. Para volverlos a emplear en circunstancias de productividad comparable a la de los trabajadores que quedaron empleados con mayor eficacia que antes, sería indispensable aumentar correlativamente la cantidad de capital. Si el capital no aumenta, ese sobrante de trabajadores quedará desocupado o se disimulará su desocupación, si vuelven a ocuparse mal, en otros sectores de la economía. En consecuencia, se habrían eliminado los trabajadores mal ocupados en la industria, pero los encontraríamos de nuevo mal ocupado en otras actividades, sencillamente desocupados, en virtud de la deficiencia de capital.

En la agricultura secular de México se plantea el mismo problema. Hay allí sobrante virtual de gente, que podría eliminarse sin afectar la producción. Pero si no se forma capital para emplear dicho sobrante, la gente mal ocupada en la agricultura volverá a estarlo en la industria o en los ferrocarriles o en cualquier otra parte, sin que haya aumentado en conjunto la producción nacional.

Es claro que una pequeña parte del sobrante podría emplearse en actividades que requieren exiguo capital. Pero esas actividades son también las de exigua productividad, y no se adelantaría mucho en la solución del problema, desde el punto de vista colectivo.

Con estos argumentos, no se pretende sentar juicio acerca de determinada realidad. No se trata sino de llevar la atención sobre ciertos factores generales, que son indispensables para interpretar esa realidad. Tampoco podría inferirse que el esfuerzo para mejorar la productividad, con las dotaciones de capital existentes, no sea aconsejable, desde el punto de vista nacional, además de las ventajas particulares que entraña. Todo lo contrario. Si los empresarios y los sindicatos de trabajadores pudieran llegar a satisfactorios convenios para aumentar la productividad, se habría conseguido la fórmula más económica de elevar apreciablemente el ingreso real del país. Mas para que esto no se malogre, sería indispensable el cumplimiento de otra condición, por lo menos: que haya un incremento de capital bastante grande para dar empleo productivo al sobrante de gente, que una mayor eficacia productiva desplace de sus presentes quehaceres.

Todo esto atañe a las actividades destinadas a satisfacer el consumo nacional. Las exportaciones requieren especial consideración, por cuanto la mejora en la eficacia productiva podría dar mayor amplitud a aquéllas y facilitar por lo tanto la importación de bienes de capital, necesarios para aumentar el número de ocupaciones productivas.

El problema que acabamos de mencionar no se circunscribe a México, sino que es general a los países de la América Latina, aunque en grado variable. Pero acaso en México haya adquirido más notoriedad, por aquella manifiesta actitud de los sindicatos obreros, que más que la causa determinante del fenómeno, es uno de sus síntomas significativos.

2. Asimilación del capital y de la técnica extranjera

Se comprende ahora por que México ha puesto gran empeño en aumentar la capitalización, como requisito esencial de su desarrollo económico. Es también corriente allí el reconocimiento de que dada la exigüidad del ingreso medio de la población, se necesita el concurso del capital, así como la experiencia de los países extranjeros, en numerosas ramas de la

técnica moderna.^{4/} Este, como otros aspectos del problema, se presenta en México con características bien peculiares, cuya mención no podría omitirse, sin riesgo de dar una visión muy incompleta de dicho problema.

Existe allí un fuerte sentido de lo mexicano, de raíz histórica muy honda, lo cual no es ciertamente incompatible con lo extranjero, en cuanto sea capaz de asimilarse y estimular las fuerzas creadoras del país. Así lo comprueban los valores perdurables de la cultura mexicana. Cultura, técnica y economía son expresiones de una misma realidad viva y compleja, y el sentido de lo mexicano aparece por igual en ellas y configura la actitud de México ante sus grandes problemas. De este modo, se busca y acepta el concurso del capital y de la técnica de otros países, en tanto ofrecen al propio nuevas oportunidades para desarrollarse dentro de sus propias modalidades. Más aún, el empeño de encontrar nuevas prácticas que, adaptadas a esa realidad fundamental, reconozcan a la vez el valor considerable de la colaboración extranjera, está dando promisoros resultados, tanto en las inversiones privadas como en las que se realizan por cauces oficiales. En el vasto campo del petróleo, como ya se tiene dicho, han comenzado a ejercitarse el capital y la técnica foráneas en la búsqueda y exploración de nuevos yacimientos, dentro de la órbita trazada por la empresa estatal. En la industria privada, desenvuélvense combinaciones mixtas, en que mexicanos y extranjeros aportan en común su capital y su experiencia. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento allega recursos a la Comisión Federal de Electricidad para la ejecución de sus planes de generación de energía, en los cuales se abren oportunidades a aquella iniciativa privada que se ajuste a las orientaciones del Estado, en asunto de tan primordial importancia para el desarrollo económico. Y el Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos otorga asimismo préstamos a la Nacional Financiera, para promover la siderurgia, la industria química, la del papel y otras producciones de importancia vital para México.

^{4/} "México" -dice a este respecto el Director de "Nacional Financiera", Licenciado Don Antonio Carrillo Flores- "espera y desea, para su desenvolvimiento económico, tanto a través de las inversiones públicas como de las privadas, lo mismo para construir presas y caminos, para abrir y mecanizar tierras, para mejorar ferrocarriles y puertos, como para levantar fábricas, del auxilio del capital extranjero". (Conferencia sobre "Las restricciones a la importación y la defensa de nuestra moneda", página 23).

Pero al mismo tiempo, el Licenciado Carrillo Flores destaca, en otro escrito, que el progreso de México "debe ser obra de los esfuerzos y de los ahorros nacionales y sólo en forma subsidiaria o complementaria, del apoyo o estímulo de las inversiones extranjeras, cualesquiera que sean las formas que ellas asuman". (Artículo sobre "Recursos financieros para el fomento económico de México", publicado en "Política", México, 28 de enero de 1949, N° 14).

En cuanto a la técnica, podrían citarse otros ejemplos igualmente sugerentes, de asimilación de lo extranjero por expertos mexicanos, que conociendo a fondo el país, encuéntrase en condiciones de adaptar esa técnica a las peculiaridades del mismo. Bástenos recordar los trabajos conjuntos de la Fundación Rockefeller y de la Escuela de Agricultura de Chapingo, en los estudios de genética del maíz, y mencionar la vasta obra de fomento técnico en que está empeñado el Banco de México, a través de su Oficina de Investigaciones Industriales. Dentro de los Laboratorios Industriales de este Banco, colaboran expertos mexicanos y extranjeros en investigaciones tan variadas, como el mejor empleo de la harina de maíz y el tratamiento de las materias curtientes nacionales.^{5/} El Banco además otorga cada año de 20 a 30 becas a jóvenes mexicanos para estudiar principalmente en el extranjero problemas relacionados con el desarrollo industrial del país.

No es de extrañar que el Banco Central se interese en esta forma por el progreso y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales del país, pues el Banco, con su crédito, ha tenido que sustentar en gran medida el desarrollo general de la economía y ha debido afrontar las consecuencias de este desarrollo en el balance de pagos. El estudio a fondo de las posibilidades que ofrecen tales recursos, para substituir ciertas importaciones por producción nacional es indispensable, si se han de poder aconsejar medidas contra el desequilibrio exterior y en pro del desarrollo económico. No se conocen bien aún los recursos mineros del país, ni se han examinado sistemáticamente sus fuentes de materias primas indispensables. La iniciativa del Banco tiene pues un vastísimo campo en donde ejercitarse, con un sentido de selección de ~~hombres~~ .

Anexo

INDICE COMPLETO
DE LA EDICION ORIGINAL
DEL ESTUDIO

INDICE

	Página
Prólogo	iii
Carta de Transmisión	ix

PRIMERA PARTE

CRECIMIENTO, DESEQUILIBRIO Y DISPARIDADES: INTERPRETACION DEL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO

Capítulo I. <u>Propagación del progreso técnico a la América Latina y problemas que plantea</u>	
1. Nueva etapa en la propagación del progreso técnico	3
2. Dos casos distintos de desarrollo económico	5
3. Términos variables en el problema del desarrollo económico	7
4. Incremento de ingresos y desequilibrio	9
5. El sobrante de población en la producción primaria y las exportaciones	12 -
6. La premisa de movilidad de los factores productivos	14
Capítulo II. <u>Debilitamiento de la capacidad para importar de la América Latina en el último cuarto de siglo</u>	
1. Las exportaciones de la América Latina; su volumen físico y sus precios relativos	16
2. Las importaciones de productos latinoamericanos en Estados Unidos	20
3. Las importaciones de productos latinoamericanos en la Gran Bretaña	24
4. Términos del intercambio y coeficiente de importación	27
5. Reajuste del coeficiente de importación en la América Latina	32
6. Conclusiones	34
7. Sensibilidad del centro principal a los estímulos exteriores	35
8. Tiempo e intensidad con que el centro retrasmite los impulsos exteriores	36
9. Tiempo de retrasmisión y desequilibrio	38

10. El centro cíclico principal en la hipótesis de plena ocupación	39
11. Condiciones en que funciona el patrón oro	41
12. Quiebra del sistema multilateral	44
13. El desequilibrio y la teoría clásica	47

Capítulo III. La propagación del progreso técnico y los términos del intercambio

1. Sentido dinámico del empeoramiento en los términos del intercambio	48
2. Significado de la relación entre precios primarios y precios industriales	49
3. El sobrante real o virtual de población activa y los términos del intercambio	50
4. Medida en que se efectúa la transferencia del fruto del progreso técnico	51
5. Importancia dinámica del desarrollo industrial	52
6. Renta del suelo y salarios en el desarrollo periférico	55
7. Los términos del intercambio en esta nueva fase de la propagación del progreso técnico . .	56
8. Otra forma de transmisión de los frutos del progreso técnico	57
9. Conclusiones que se derivan del análisis precedente	58
10. El ciclo económico y la variación de los términos del intercambio	60

Capítulo IV. Contrastes y disparidades en el proceso de desarrollo económico

1. Elevada capitalización y bajo nivel de ingreso .	65
2. Bajos ingresos e insuficiencia de demanda . . .	66
3. Progreso técnico y desocupación	67
4. Cantidad de capital disponible y medida de su empleo	69
5. La aplicación óptima de capital en la periferia	70
6. Distorsión en las combinaciones óptimas	71
7. Sobrecapitalización y términos del intercambio	73
8. Otros aspectos del progreso técnico y de la productividad	74
9. Disparidades en la capacidad de consumo . . .	76
10. Manifestaciones peculiares y elementos comunes en el problema del desarrollo económico .	76

Capítulo V. Consecuencias de los desniveles internacionales en los ingresos y en la productividad

1. Reacciones que el desnivel de ingresos trae consigo	78
2. Defensa del alto nivel de ingresos	78
3. Medidas para corregir el desnivel de ciertos ingresos	79
4. La competencia de países de escasos ingresos	81
5. Medidas para evitar la merma del ingreso y fomentar su incremento	82
6. El desnivel de ingresos y el juego de las fuerzas económicas	84
7. Casos particulares de altos ingresos en actividades de exportación de la América Latina	84
8. Dificultades para aumentar el ingreso de las actividades de exportación	87
9. Consecuencias del desnivel de ingresos y productividad en el comercio recíproco latinoamericano	87

SEGUNDA PARTE

DESARROLLO ECONOMICO DE ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

Capítulo VI. Desarrollo económico de la Argentina

I. Introducción	93
II. Ritmo de desarrollo económico y problemas que plantea	100
III. Desarrollo de la agricultura	122
IV. Desarrollo de las importaciones	148
V. Desarrollo de la energía	161
VI. Desarrollo de la industria	177
VII. Observaciones acerca del desarrollo económico de la Argentina	199

Capítulo VII. Desarrollo económico del Brasil

I. Introducción	206
II. Crecimiento demográfico, población agraria e industrialización	210
III. Ritmo del desarrollo económico	211
IV. Desarrollo de la producción agropecuaria y de las exportaciones	237
V. Desarrollo de la producción industrial y de las importaciones	250
VI. Algunas observaciones acerca de los problemas de desarrollo económico del Brasil	270

Capítulo VIII. Desarrollo económico de Chile

I. Introducción	276
II. Población activa y su distribución	282
III. Ritmo del desarrollo económico	284
IV. Las importaciones y el desarrollo económico	312
V. Desarrollo de la producción agropecuaria	332
VI. Desarrollo de la energía	357
VII. Desarrollo de la industria	368
VIII. Planteamiento de los problemas económicos de Chile	392
IX. Observaciones acerca del desarrollo económico de Chile	40

Capítulo IX. Desarrollo económico de México

I. Introducción	406
II. Variaciones de la población activa	415
III. Ritmo del desarrollo económico	417
IV. Desarrollo general de las exportaciones	443
V. La agricultura y el desarrollo de la producción agraria	448
VI. Desarrollo de la producción y exportación de minerales	470
VII. Desarrollo de la energía	480
VIII. Desarrollo de la producción industrial y de las importaciones	482
IX. Algunas observaciones	499

TERCERA PARTE

Capítulo X. Cambios recientes en la situación económica de la América Latina

1. Generalidades	507
2. Evolución de los precios	507
3. Expansión monetaria	510
4. Planes de fomento	516
5. Balances de pagos y reservas	520
6. Comercio internacional	524
7. Productos de exportación	534
8. Efectos de las depreciaciones monetarias de septiembre de 1949	541
9. Política comercial	543
<u>Anexos</u>	549