

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

E/CN.12/221



NACIONES UNIDAS

**PROBLEMAS TEORICOS Y PRACTICOS
DEL CRECIMIENTO ECONOMICO**

MEXICO, D.F.

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

NUMERO DE VENTA: 1952.II.G.1

E/CN.12/221

11 de septiembre de 1952

E/CN.12/221



NACIONES UNIDAS

**PROBLEMAS TEORICOS Y PRACTICOS
DEL CRECIMIENTO ECONOMICO**

MEXICO, D.F.



INDICE DE MATERIAS

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
CAPITULO I: <u>Reflexiones sobre algunos aspectos del desarrollo económico de la América Latina</u>	1
I. Dos tipos de desarrollo económico.	1
Características de los tipos de desarrollo	1
II. Cambios en las relaciones entre los países más desarrollados y los menos desarrollados	2
Cambios en la composición del comercio exterior	2
Cambios en las inversiones extranjeras	4
Necesidad de adaptar la técnica productiva	5
III. Hacia una política efectiva de desarrollo en los países latinoamericanos	5
El nivel de vida en la fase actual de crecimiento	5
El sistema impositivo desde el punto de vista del desarrollo económico	6
Necesidad de un programa de desarrollo	8
Posibilidad de un programa internacional de inversiones	10
Los principios de una política de desarrollo	10
CAPITULO II. <u>Progreso técnico, industrialización y desequilibrio</u>	11
El progreso técnico de los centros industriales y la demanda de productos primarios	11
El progreso técnico de la periferia y la demanda de importaciones	12
El máximo de ingreso real, las exportaciones y la industrialización	14
Economicidad de industrias de menor productividad que en los centros	15
Distribución óptima de factores en las distintas producciones internas	16
Crecimiento, desequilibrio e inflación	17
CAPITULO III. <u>El problema de la productividad y la escasez relativa de factores</u>	17
Las dos metas del progreso tecnológico y la densidad de capital	17
La desocupación tecnológica y el papel de las industrias de capital	21
Los equipos anticuados y la escasez de capital	22
El caso especial de las actividades de exportación	23
El problema de las inversiones en la agricultura	23
La inmigración y el sobrante de potencial humano	25

CAPITULO IV:	<u>Discusión preliminar acerca de los elementos de un programa de desarrollo económico</u>	26
I.	Contenido y metas de un programa	26
	División de este capítulo	26
	Universalidad del contenido de un programa	26
	Vinculación del programa con otras medidas de gobierno	27
	La determinación de las metas	27
	Dificultades en los sectores básicos de la economía	29
	La sustitución de importaciones y el desequilibrio exterior	30
	Vulnerabilidad exterior.	32
	Desenvolvimiento agrícola	32
	Desenvolvimiento de otras actividades internas	33
	Obras públicas	33
	Edificación	33
	Concentración excesiva de población industrial	34
	Productividad deficiente	34
	Financiamiento del desarrollo: inflación	34
	Los proyectos individuales	35
	Relación entre las distintas metas del programa	35
II.	Las inversiones del programa y la valoración de sus efectos	36
	El monto de las inversiones	36
	Visión de conjunto de los resultados del programa	39
	Duración del programa inicial	41
III.	La acción técnica complementaria de un programa	41
	Orientación de la investigación tecnológica en los países con escasez de capital	41
	La formación de economistas para las tareas del desarrollo económico	43



NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Cuarto Período de Sesiones

México, D.F.

28 de mayo de 1951

PROBLEMAS TEORICOS Y PRACTICOS DEL CRECIMIENTO ECONOMICO

INTRODUCCION

La resolución sobre Desarrollo económico y política anticíclica (Documento E/CN.12/194), aprobada por la Comisión en el período de sesiones de Montevideo, encomienda a la organización de la CEPAL continuar los estudios presentados a dicha sesión, "con especial referencia a los problemas de desarrollo económico". En la misma resolución se "recomienda a los gobiernos latinoamericanos determinar las metas específicas del desarrollo económico y establecer un orden de prelación en su realización".

En cumplimiento de este mandato, se presenta este trabajo relativo a algunos de los problemas que plantea el desarrollo económico. La interpretación teórica de estos problemas es indispensable para abordar soluciones prácticas, especialmente en materia de programas de desarrollo, para cuya prepa-

ración deben discutirse las metas que menciona dicha resolución. De ahí la necesidad de considerar a la vez ambos aspectos, como se hace en este informe.

A los cuatro capítulos de que está constituido, añadiremos otros en preparación acerca del proceso del ahorro y las inversiones y la relación entre la inflación y el desarrollo económico en la América Latina.

No tienen las páginas que siguen otro propósito, que exponer elementos de juicio para discutir los problemas aludidos. Depuradas y mejor sedimentadas las ideas en esta discusión, llegará el momento de enfrentarse a la redacción definitiva de este trabajo.

Raúl Prebisch
Director Principal a cargo de
la Secretaría Ejecutiva

CAPITULO I

REFLEXIONES SOBRE ALGUNOS ASPECTOS DEL
DESARROLLO ECONOMICO DE LA AMERICA
LATINA

I. Dos tipos de desarrollo económico

Características de los tipos de desarrollo

1. Las ideas expuestas recientemente en dos informes oficiales de los Estados Unidos,* a continuación de aquellas otras que algún tiempo antes condujeron al programa de cooperación técnica del Punto IV, representan una vigorosa condensación de formas de pensar que se manifestaron frecuentemente en reuniones internacionales y, en especial, en las sesiones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, así como en documentos sometidos a su consideración. Precisamente por eso cabe

atribuir a esas ideas considerable trascendencia para la América Latina, pues demuestran que en uno de los países que más puede influir en su desarrollo, existe la preocupación de esbozar un programa de cooperación económica internacional de dimensiones concordantes con la magnitud de los problemas.

Adviértese en estas ideas el reconocimiento implícito de que tales problemas son de un tipo distinto al que tenían en tiempos pasados y que, por tanto, requieren una política firme y definida para resolverlos en los países menos desarrollados así como nuevas formas de relación entre ellos y los más desarrollados.

Las diferencias entre el tipo de desarrollo presente y el pasado son bien manifiestas cuando se comparan las características del proceso que acontece ahora con los fenómenos que ocurrían en el siglo

* Report to the President on Foreign Economic Policies (Gray Report), Washington, noviembre, 1950.

Partners in Progress. A Report to the President by the International Development Advisory Board (Nelson A. Rockefeller, Chairman), marzo, 1951.

pasado y primeros decenios del presente. No hay, por cierto, una línea divisoria clara y neta entre ellos. Las formas actuales de desarrollo se inician de mucho tiempo atrás en algunos países latinoamericanos, llevados por propia dinámica de su economía, mientras que en otros comienzan en tiempos más recientes. Pero en todos ellos* fueron contingencias exteriores como las guerras mundiales y la gran crisis económica, las que contribuyeron a despertar o intensificar el proceso y sedimentar progresivamente las ideas de desarrollo. No se generan en forma espontánea estas ideas en la mente de los economistas y hombres de gobierno; sino que son más bien el resultado de impulsos vitales que obran poderosamente sobre el acontecer de los hechos. Sin embargo, cuando esas ideas terminen de adquirir precisión y consistencia, su gravitación podrá ser considerable, pues de ellas saldrán los principios que guíen en la acción práctica, esto es, en el propósito deliberado de orientar los hechos hacia el cumplimiento del designio fundamental del desarrollo económico.

Ambos tipos de desarrollo difieren en el objetivo que persiguen, en la extensión que toman y en la forma en que se cumple el proceso. Mientras el desarrollo pretérito tenía primordialmente en mira las necesidades de productos primarios de los grandes centros industriales, el de ahora tiene por propósito elevar el nivel de consumo de los países en que acontece. En un caso la exportación es el instrumento para conseguir toda suerte de importaciones de productos manufacturados; en el otro, es el instrumento para lograr el progresivo desenvolvimiento de su producción interna. En aquél, la técnica productiva moderna se limitaba en general a penetrar en las actividades vinculadas directa o indirectamente a la exportación, en tanto que en el proceso actual el progreso técnico trata de extenderse a todas las ramas de la actividad para lograr ese aumento en el nivel de consumo mediante la adaptación de las formas de producir de los países más desarrollados.

El fenómeno anterior de desarrollo se circunscribía a las zonas articuladas estrechamente con la economía internacional: no era, pues, un fenómeno de grandes masas humanas, salvo cuando traza consigo amplios movimientos de migración internacional. En cambio hoy el desarrollo económico abarca sectores cada vez más grandes de la población, ya que, en fin de cuentas, significa llevar la técnica productiva moderna a la producción primaria así como a ocupaciones de exigua productividad en las que está concentrada una parte considerable de la población activa.

Esta extensión considerable del proceso impone un esfuerzo muy grande de capitalización. Los países más desarrollados, al invertir capitales en la pro-

ducción primaria de los menos desarrollados, lo hacían para satisfacer en forma más económica su propio consumo. En el desarrollo de ahora, por el contrario, la mayor parte de la capitalización ha de salir del propio ahorro de los países en desarrollo para elevar el consumo de sus masas de población. La inversión extranjera, que antes era el elemento principal, pasa a ser ahora elemento suplementario, si bien de considerable importancia. Los grupos dirigentes de antes se eximían, por tanto, de la necesidad de capitalizar en las actividades vinculadas a la exportación y podían dedicar sus altos ingresos al consumo, adoptando las formas de existencia de los grandes países; de este modo se extienden progresivamente a ellos las formas de cultura y los refinamientos de la civilización europea, con muy lenta irradiación a las capas más densas y profundas de la vida popular. Por el contrario, la ingente necesidad de capitalizar ahora en las actividades internas resulta muchas veces incompatible con el empeño de reproducir en los países menos desarrollados las formas de existencia de los más desarrollados, entre los cuales destacan, desde luego, los Estados Unidos. Esas formas de existencia, las modalidades de consumo que implican, así como las modalidades de capitalización, son el resultado de los altos ingresos a que gradualmente llegaron esos países por el aumento de su productividad; y su mera transfusión a los países menos desarrollados, sin un esfuerzo deliberado de selección y adaptación, trae consigo tensiones que en tiempos pasados no tenían por qué presentarse. En esos tiempos, además de que los grupos dirigentes, según acaba de decirse, no sobrellevaban la carga más importante en las inversiones destinadas a la producción para el mercado internacional, encontrábanse en situación socialmente holgada dentro de una estructura económica, política y social en que las masas populares no solían ejercitar las fuertes presiones que sobrevinieron con el andar del tiempo.

Estas nuevas características del desarrollo económico traen implícitos importantes cambios en las formas tradicionales de relación entre los países más desarrollados y los menos desarrollados. Algunos de esos cambios son bien manifiestos, en tanto que otros no han llegado aun a percibirse en la superficie, aunque los acontecimientos están obrando en sentidos que sugieren la posibilidad de nuevas transformaciones. Estos cambios que van ocurriendo, o podrán ocurrir, conciernen a la estructura del comercio exterior, a la forma y orientación de las inversiones y a la propagación de la técnica moderna desde los países más desarrollados a los menos desarrollados.

II. Cambios en las relaciones entre los países más desarrollados y los menos desarrollados

Cambios en la composición del comercio exterior
2. Consideremos primero los cambios en la es-

* Cabría considerar aparte el caso de Venezuela, país que participa hoy día de la mayor parte de las características que acompañaron el desarrollo de otros países latinoamericanos durante los dos primeros decenios de este siglo.

estructura del comercio exterior. En el capítulo siguiente, continuando ideas esbozadas en el Estudio Económico de 1949, nos proponemos demostrar cómo el desarrollo económico obliga a modificar la composición de las importaciones a medida que crece el ingreso, y cómo, para que el ingreso crezca, es necesario ir substituyendo ciertas importaciones por la producción interna a fin de que puedan crecer otras importaciones. No se trata ciertamente de conceptos de autarquía, de perseguir la reducción sistemática de las importaciones, sino, por el contrario, de importar cuanto se pueda en virtud de las exportaciones y de las inversiones extranjeras. Sólo que las importaciones tienen que realizarse en forma que estimulen el desarrollo económico y no lo retarden. Las posibilidades de crecer en otra forma son sobremanera limitadas, si bien no debiera descuidarse en modo alguno toda posibilidad de acrecentar satisfactoriamente las exportaciones.

Los grandes países industriales están reconociendo la necesidad de modificar la composición de sus exportaciones a los países menos desarrollados, así como éstos tuvieron más de una vez que hacer lo mismo con sus propias exportaciones en virtud de cambios sobrevenidos en la técnica, los gustos o la política comercial de aquellos. Pero estos reajustes no están exentos de serias dificultades y la mejor forma de encontrar su adecuada solución es esforzarse en comprender la naturaleza de los fenómenos de donde emergen.

Admitido que un país en desarrollo necesita estimular la producción substitutiva para seguir creciendo, tendrá que prescindir fatalmente de algunas importaciones que bien pudieran corresponder en ciertos casos a las exportaciones que más interesa desarrollar a los centros industriales. Si se demuestra que no hay otras formas alternativas para resolver el problema de crecimiento, y si se demuestra, además, que el país empeñado en substituir importaciones ofrece en compensación creciente mercado para otros artículos que el país exportador produce o podría producir, la cuestión, sin llegar en modo alguno a ser fácil, pasa a la categoría de los problemas solubles con esfuerzo o imaginación. Por esto el examen de las tendencias de las importaciones de los países latinoamericanos en función de las necesidades de su desarrollo económico y la probable proyección de estas tendencias en el futuro, no sólo tiene importancia en la elaboración de sus programas de desarrollo económico, como se verá en otro capítulo, sino también en los programas de los países exportadores, pues ello les orientará mejor en sus inversiones en las industrias de exportación y en los cambios que sea aconsejable introducir en ellas.

Hay otros casos en que los países menos desarrollados tratarán de reducir o evitar algunas importaciones, no ya para substituir las por producción interna equivalente, sino para prescindir en cuanto fuese posible de ciertos consumos a fin de

dar lugar a importaciones imprescindibles. Este punto se vincula a determinadas consideraciones que haremos más adelante. Hay ciertas formas de consumo, tanto de productos importados como de fabricación interna, que convendría desalentar si es que se ha de conseguir una mayor capitalización. Aquí también podrían surgir ciertos antagonismos de intereses en materia de comercio exterior, en que un examen cuidadoso de los hechos, así como de las necesidades de desarrollo podría llevar a soluciones satisfactorias.

Lo mismo cabe decir de un tercer orden de casos: un país se ve precisado a limitar importaciones que, a pesar de ser indispensables al desarrollo económico, tienen que restringirse en virtud de la elevada proporción de divisas que absorben. Aquí el problema es más hondo, ya que la solución más adecuada no sería por supuesto limitar esas importaciones, sino adaptar el tipo de artículos a la menor capacidad de compra de los países menos desarrollados y a sus ingentes necesidades de capitalización.*

Todo esto nos lleva a la consideración de un aspecto de las relaciones entre los países más desarrollados y los menos desarrollados que no se presentaba por cierto en aquellas formas anteriores del desarrollo económico. Los países latinoamericanos necesitarán realizar un considerable esfuerzo de capitalización para acelerar su desarrollo económico, y se verán por tanto ante la necesidad ineludible de importar buena parte de los bienes de capital, así como una parte apreciable de los otros bienes de producción y artículos de consumo esencial e insustituible que requieren. En tales condiciones, cabría preguntarse si la necesidad de acrecentar tales importaciones esenciales se concilia siempre con la demanda de otras importaciones, que sin ser en todos los casos superfluas, distan mucho de ser indispensables. Hacia la sistemática excitación de esa demanda convergen a diario todos los medios de sugestión o persuasión colectivos de que disponen los procedimientos modernos de publicidad, a los que vendrá a agregarse sin duda alguna la televisión. Tienden así a propagarse en todas las clases sociales formas de consumo, cuando no tipos de existencia, que sólo parecen compatibles con el alto nivel de ingresos de países avanzados. Trátase de nuevos artículos, o artículos más perfeccionados, que el incesante progreso técnico en dichos países crea para la mejor satisfacción de las necesidades existentes o para despertar nuevas necesidades. Mal podría negarse el significado de estos artículos dentro de un nivel de vida más alto como el que ambicionan los países de la América Latina. Pero para alcanzar ese nivel de vida hay que capitalizar intensamente; y es innegable que ciertas formas prematuras de consumo, al realizarse

* Sin desconocer las dificultades de estos casos, hemos creído conveniente dedicarles algunas consideraciones en el capítulo final de este informe.

en detrimento de una mayor capitalización, contribuyen a retardar la consecución de tal propósito.

Así pues, es evidente la necesidad de enfrentarse a todos estos problemas desde el punto de vista de las exigencias del desarrollo económico; y cabe esperar por ello que la determinación de los países más desarrollados a cooperar en el desenvolvimiento de los menos desarrollados, cree un ambiente propicio para que la progresiva transformación en la estructura del comercio exterior - requerida por el crecimiento de la periferia - se efectúe con el mínimo de trastornos y la recíproca comprensión de los intereses en juego.

En esta transformación, el intercambio entre los países latinoamericanos es una aspiración que los hechos no han satisfecho aún en grado destacable, como no sea de un modo pasajero y contingente. No es el caso de repetir a este respecto consideraciones del Estudio Económico y citado. Pero sí debemos recalcar la especialización en ciertas formas de producción industrial, que, con el consiguiente comercio recíproco, resultaría de evidente conveniencia. No obstante, los obstáculos de distinta índole que se oponen a esta idea son poderosos. Es difícil que los productos industriales de los países latinoamericanos puedan penetrar recíprocamente en sus mercados, si están expuestos a la competencia de los grandes centros industriales, con su más elevada eficiencia y productividad. Véanse así precisados cada uno de aquellos países a emprender la propia producción de todos los artículos industriales que su limitada capacidad para importar no les permite traer de los grandes centros. Acaso la presente emergencia, que pone nuevamente en descubierto los puntos críticos del desarrollo latinoamericano, sirva de aliento al serio examen de estas posibilidades.

Cambios en las inversiones extranjeras

3. Consideraremos ahora la influencia que las nuevas formas del desarrollo económico tienen sobre las inversiones extranjeras. Las consecuencias bien conocidas de la crisis mundial en el mercado internacional de capitales constituyen un factor muy importante en la disminución de la corriente secular de inversiones extranjeras hacia los países menos desarrollados. Pero, indudablemente, la honda transformación en el proceso de desarrollo económico, acentuada por la crisis, ha restringido sobremanera el campo de inversiones en las actividades tradicionales de exportación. Ahora las inversiones extranjeras son llamadas preferentemente al desarrollo de actividades internas. Antes que a aumentar las exportaciones, tienden a reducir las importaciones, aun cuando se está muy lejos de desdeñar lo primero. Sucede, sin embargo, que el capital privado extranjero, por una serie de razones que no es del caso discutir ahora, no ha respondido aún en la medida deseable a esta nueva orientación de las inversiones. Lo demuestra la proporción relativamente pequeña que

en las escasas inversiones privadas de los últimos veinte años han tenido las destinadas al desenvolvimiento industrial y demás actividades internas de los países latinoamericanos.

Mientras tanto, se han organizado instituciones que están tomando una participación cada vez más activa en el financiamiento de ciertas inversiones de sentido interno, mediante préstamos a los gobiernos o préstamos garantizados por éstos. Hay ciertamente un vasto campo de acción en este tipo de préstamos, sobre todo si se llega a encauzarlos dentro de amplios programas de desarrollo económico. Pero se siente cada vez más la necesidad de hacer directamente accesibles esas fuentes de financiamiento internacional a la iniciativa económica privada de la América Latina. El crédito industrial no está limitado tanto por la falta de organización adecuada, cuanto por la relativa carencia de recursos prestables a plazos medianos y largos. En realidad, en la mayor parte de los países existe una buena organización de la banca comercial, con cierto número de entidades de probada seriedad y experiencia que han venido trabajando de tiempo atrás con la industria y que han contribuido mucho a su desenvolvimiento; pero estas entidades encuentran obstáculos infranqueables en la cortedad de sus recursos, tanto en volumen como en duración de los plazos. Hay pues allí una posibilidad muy interesante de cooperación internacional, que ha comenzado a atraer la atención de los círculos que están mejor situados para tomar decisiones. No podría decirse lo mismo en cuanto al crédito agrícola, pues a la manifiesta falta de recursos se une generalmente la pequeña cantidad de organizaciones de tipo adecuado para hacer frente a las necesidades reales de la agricultura, salvo en uno que otro país latinoamericano que podría servir de ejemplo en esta materia. Aquí también habría consideraciones muy importantes en favor de una adecuada combinación de la experiencia del propio país con la experiencia de los otros países, para hacer llegar, mediante el financiamiento internacional, parte de los recursos que necesita la agricultura de los países latinoamericanos, tanto para su capital fijo como para la urgente necesidad de aumentar su capital circulante a fin de adoptar procedimientos de cultivo que le permitan mejorar prontamente su productividad. Es cierto que esto significaría realizar préstamos internacionales no sólo para importaciones de bienes de capital, sino también para la parte puramente interna de las inversiones, lo cual se juzga inconveniente por más de una razón. Preséntase, sin embargo, la posibilidad de combinar estas operaciones con el empleo de las divisas no requeridas por dichas inversiones internas en la realización de otras importaciones de bienes de capital.

Fórmulas de esta naturaleza podrían alentar notablemente la iniciativa privada en estos países sin perjuicio del financiamiento que sea necesario realizar por cauces oficiales. Pero queda en pie el problema de la iniciativa privada extranjera y de su

renuencia a realizar inversiones en Latino América. Hace falta estimular estas inversiones, no sólo por el capital que aportan, sino también por la ayuda técnica que traen consigo, por la propagación del saber hacer, de que tanto se necesita en estos países. La solución no es fácil, si bien algunas experiencias que se han realizado en la América Latina de participación conjunta de intereses privados nacionales y extranjeros en empresas industriales, abren posibilidades que podrían ampliarse considerablemente. Ello sería factible si se resolvieran en forma satisfactoria las dificultades nacidas de la doble imposición internacional y de las restricciones de cambios, aparte de otras en que la experiencia podrá ir señalando las fórmulas adecuadas de entendimiento recíproco.

Necesidad de adaptar la técnica productiva

4. Se reconoce generalmente la necesidad de ampliar por todos estos medios el volumen de las inversiones internacionales en la América Latina. Como quiera que fuere, su papel en el desarrollo económico tendrá que ser suplementario. El papel principal corresponda a las inversiones nacionales, como ha ocurrido en realidad a partir de la crisis mundial. No se han realizado aún cálculos fidedignos de las necesidades de capital en estos países, en relación con las tasas de desarrollo que sería posible lograr dados sus recursos, el crecimiento de su población activa y el desplazamiento de ésta de la producción primaria y otras ocupaciones de inferior productividad a la industria y otras actividades. Pero sin duda las cifras son sensiblemente mayores que las registradas en los dos últimos decenios, en que ha habido sectores importantes donde la renovación de equipo ha sufrido considerable retraso.

Acabamos de referirnos a la necesidad de aumentar las inversiones externas y más adelante mencionaremos las medidas internas que se requiere para aumentar la capitalización. Pero esto no es todo. Hay un aspecto del problema de la capitalización que no tenía por qué aparecer en el desarrollo económico pretérito y que ahora se pone de manifiesto cuando la técnica moderna, y las inversiones indispensables para aplicarla, tratan de extenderse a todo el ámbito de la economía. Aparece entonces una relación entre capital disponible y población activa que lo necesita, distinta de la que caracteriza los grandes centros industriales. En éstos el capital es relativamente abundante y el potencial humano relativamente escaso; en tanto que sucede todo lo contrario en los países menos desarrollados en que una proporción considerable de la población activa trabaja con escaso capital y exigua productividad.

Pues bien, el progreso tecnológico de esos centros, de modo especial en Estados Unidos, se ha orientado hacia el desenvolvimiento de formas técnicas que, absorbiendo mucho capital, logran economizar

sensiblemente mano de obra, además de sumentar la producción por unidad de capital. Ha aumentado así progresivamente la cantidad de capital por hombre empleado. Es claro que si a los países menos desarrollados les fuera posible disponer del ahorro necesario para dotar a toda su población activa de un capital de semejante intensidad, podrían lograrse en ellos, una vez desarrolladas las aptitudes necesarias, las mismas formas de producción de los grandes centros. Más no sucede así por la escasez relativa de capital. Habría pues que preguntarse hasta qué punto se justifica este otro caso de trasfusión a los países menos desarrollados de formas que los más desarrollados han ido adquiriendo progresivamente y a medida que aumentaba el ingreso real per capita. Mientras los países latinoamericanos tengan abundancia de potencial humano empleado con poco capital y exigua productividad, el escaso capital disponible, según se demuestra en el capítulo III, debiera emplearse en forma de conseguir el aumento máximo de producción, economizando mano de obra sólo en la medida en que el capital disponible permita absorberla en otras actividades. Como en los grandes centros industriales, sobrevendrá desde luego, con el andar del tiempo, una fase de desarrollo en que, habiéndose extendido el progreso técnico a gran parte de la mano de obra, sea necesario invertir preferentemente mayor capital por hombre para economizar trabajo. Pero mientras no se haya llegado, a esa fase - que está más bien lejos - se desperdicia el capital escaso si se invierte una parte exagerada del capital en reducir trabajo. Desgraciadamente, los equipos son por lo general indivisibles y no se suelen ofrecer a los países de escaso capital las combinaciones que mejor les convengan entre las inversiones que reducen mano de obra y las que aumentan la producción por unidad de capital.

En consecuencia, hay que adaptar la técnica moderna a estos países y no limitarse a trasfundirla. Si la investigación tecnológica se orientara especialmente hacia la consecución de formas que aumenten la producción por unidad de capital, combinándolas con las que logren las indispensables economías de mano de obra, y se lograra en ello resultados positivos, los resultados serían de vastas proyecciones para los países latinoamericanos. He aquí pues, otra de las oportunidades de fructífera cooperación entre los países más desarrollados y los que están desarrollándose.

III. Hacia una política efectiva de desarrollo en los países latinoamericanos

El nivel de vida en la fase actual de crecimiento

5. Ahora pasaremos a la consideración de las medidas internas que es necesario tomar en los países latinoamericanos para acelerar el ritmo de su crecimiento. Tienen estas medidas importancia decisiva, pues el desarrollo ha de ser fundamentalmente obra de los mismos países. Su capacidad para hacerlo queda demostrada por la experiencia de

los tiempos que corren entre la crisis y la segunda guerra mundial: con insignificante inversión de capitales extranjeros, con términos desfavorables del intercambio - que hicieron gravosas las importaciones de equipos de capital en los años treinta -, y con grandes dificultades para realizarlas durante la contienda, estos países dieron fuerte impulso a su desenvolvimiento industrial.

Sin embargo, de esa misma experiencia se desprende que para elevar sensiblemente el nivel de vida de las masas y acercarse más al de los grandes centros, el desarrollo económico tiene que adquirir más intensa cadencia que hasta ahora. El esfuerzo de capitalización interna, y el suplemento de inversiones extranjeras, tendrán que ser mayores, aparte de otras medidas que habrá que tomar en sentido concordante.

La simple comparación entre el nivel de vida de los países más desarrollados y los menos desarrollados puede obscurecer un fenómeno que está ocurriendo en estos últimos en virtud de la fase en que se encuentran. Salvo ciertas excepciones, la forma de vivir en los núcleos industriales de Latino América no parece haberse modificado apreciablemente en los dos últimos decenios. Sin embargo, el nivel medio de vida en cada país y el monto de los bienes disponibles per capita demuestran significativos aumentos. La explicación es sencilla; la gente se va desplazando de ocupaciones de menores ingresos hacia otras de mayores ingresos reales, con lo cual aumenta el promedio de ingreso y el nivel de vida medio, aun cuando el nivel de vida de esas ocupaciones de mayores ingresos no haya subido en forma muy manifiesta.

Trátase de un fenómeno característico de los países menos desarrollados. Son menos desarrollados por el hecho, que tantas veces hemos mencionado, de tener una fuerte proporción de su población activa trabajando con escaso capital y productividad en la producción primaria y otras ocupaciones de trabajo barato. Mientras la técnica moderna no se extienda a toda esa población y cambie la composición de sus ocupaciones disminuyendo progresivamente los desniveles de productividad e ingresos, el carácter prevaleciente de su desarrollo será extensivo. Se necesitarán grandes masas de capital para que ese desplazamiento de gente pueda efectuarse, en desmedro de las posibilidades de intensificar el empleo de capital. Y el aumento resultante de nivel de vida será más bien consecuencia de este desplazamiento que de una elevación absoluta en el nivel a que la gente se desplaza. Sobrepasada esta fase de desarrollo y asimilada la técnica moderna en las distintas ramas de la actividad económica, el desarrollo podrá adquirir las características intensivas de los países más industrializados, el aumento de la productividad media sólo podrá lograrse por la aplicación más intensa de capital en forma de economizar mano de obra y aumentar de esta manera su productividad, según se explicaba más arriba. La

extensión del capital sólo se necesitará para emplear el incremento natural (o migratorio) de la población activa. Tal parece ser la etapa de desarrollo a que está llegando la Argentina.

Esa dotación de capital a grandes masas de población, que por no tenerlo son de escasa productividad, es pues la característica del desarrollo extensivo que exige tan fuertes inversiones. A ello se agrega el alto crecimiento de la población que se ha acentuado en varios de los países latinoamericanos. La difusión de prácticas higiénicas y sanitarias ha disminuído la tasa de mortalidad, especialmente la infantil, sin que hayan sobrevenido aun aquellas otras reacciones - mucho más lentas, por cierto - que dependen al decrecimiento de la natalidad. Mientras tanto, este incremento más intenso de la población aumenta las necesidades de capital. Y todo ello invita a discurrir acerca de las posibilidades de acrecentar la capitalización en los países latinoamericanos.

El sistema impositivo desde el punto de vista del desarrollo económico

6. Se va afirmando cada vez más la convicción de que no son muy grandes las posibilidades de estimular persistentemente el desarrollo económico con medios inflacionarios. No cabe duda de que en buen número de países se ha podido aumentar de manera efectiva las inversiones en ciertas fases del proceso inflacionario. Pero tarde o temprano sobreviene la reacción del consumo que no permite seguir muy lejos en esta forma de capitalización. Es más, con frecuencia ha de retrocederse en el camino andado, mientras prosiguen o se acentúan los trastornos típicos que este fenómeno trae consigo. Se tiene por cierto que el costo social de esta forma de capitalización es muy grande, puesto que el aumento de inversiones se logra mediante la elevación inflacionaria de los ingresos de los grupos de altos ingresos y el crecimiento desmesurado de estos grupos, lo cual trae también consigo un fuerte incremento en su consumo superfluo.

De ahí ciertas tendencias - aún muy débiles en la práctica - a buscar en el sistema impositivo ya sea el medio de alentar la capitalización privada en detrimento del consumo, o de dar al Estado mayores recursos para intervenir directamente en la capitalización. No se ha realizado todavía un examen metódico de los sistemas impositivos de los países latinoamericanos desde el punto de vista del desarrollo económico. Prevalen, desde luego, las preocupaciones fiscales, y así, en el impuesto sobre los réditos o ingresos, la parte que se invierte está gravada en la misma forma que la que se consume; es más, muchas veces no se tiene en cuenta, al gravar beneficios inflacionarios, la proporción que representa el consumo de capital.

Acaso sea muy difícil establecer tales distinciones en los gravámenes sobre los ingresos y resulte preferible, en la práctica, gravar directamente ciertas

formas de consumo de los grupos de altos ingresos. Entre las formas conspicuas de este consumo se mencionan a menudo ciertas importaciones características; pero suele suceder que, en ciertos casos, cuando se las ha restringido o prohibido para mitigar desequilibrios exteriores, han surgido formas equivalentes de producción interna, desviando la inversión de capitales de otras aplicaciones socialmente más útiles. Esto ha llevado a considerar la necesidad de impuestos internos que restrinjan estas formas de consumo y permitan un mejor encauzamiento del capital disponible. En este orden de consideraciones, suele mencionarse, asimismo, el impulso que en muchas ciudades latinoamericanas ha tomado la edificación de lujo. Es cierto que en los años de la guerra, ante las dificultades de importar bienes de capital, se desviaron hacia ese tipo de edificación fondos que acaso hubieran ido a aplicaciones más productivas de haber sido posible. Pero aparte de esta expansión circunstancial, no cabe duda de que esta es una de las manifestaciones inflacionarias que debieran observarse con mayor atención y en la que el impuesto pudiera actuar con eficacia económica y social.

Si se lograra, mediante el sistema impositivo, desalentar ciertos consumos y estimular la capitalización, no sería sorprendente que la proporción de inversiones productivas con respecto al ingreso nacional se elevara en uno o dos puntos. Pero esto es simple conjetura y nada valdero podrá decirse mientras no se realice un cuidadoso estudio de este asunto. Sin embargo, debe comprenderse que para acelerar sensiblemente las inversiones productivas es indispensable contar con el concurso de la masa de la población. Es ella en fin de cuentas, según la mayor o menor capacidad de sus distintos grupos para organizarse y defender su ingreso real, la que ha permitido aumentar la capitalización y el consumo inflacionario de los grupos de altos ingresos: a veces, a expensas del ingreso real que la población ya tenía; otras, a costa del mayor ingreso logrado ya sea por su desplazamiento de ocupaciones, según se ha explicado, por el incremento de productividad, o por la elevación de las entradas de la familia debida a la mayor ocupación de sus miembros. En el plano de la lógica es obvio que sería preferible para la masa de la población ceder parte de su ingreso real mediante un acto de ahorro destinado a la capitalización productiva, conservando su pleno derecho a él, que dejárselo extraer por el alza inflacionaria de precios. Pero en la práctica la situación es muy compleja, sobre todo cuando la misma inflación ha contribuido a desatar antagonismos que hacen difícil soluciones de ese tipo. Como quiera que fuere, no es concebible el concurso deliberado de la masa en un movimiento de esta naturaleza si no va acompañado de medidas efectivas para limitar el consumo y aumentar la capitalización en los grupos de altos ingresos.

Para hacer más difícil aun este asunto, hay que

mencionar también el riesgo de que un esfuerzo de esta naturaleza se malogre en el campo fiscal. En tanto el sistema impositivo estimula las inversiones privadas, no existe este riesgo; pero si, además ofrece mayores recursos al Estado, se presentará también a sus hombres dirigentes la alternativa de mejorar el consumo de ciertos grupos sociales o aumentar la capitalización. En verdad, el sistema impositivo es también un medio de redistribución del ingreso, ya sea en forma directa o indirecta. Y hay sin duda ciertas formas de redistribución mediante la prestación de servicios colectivos que tienen considerable significado social. Aquí nos encontramos nuevamente frente al inveterado dilema de satisfacer el presente en detrimento de futuras conveniencias.

No son siempre los motivos de carácter económico, ni tienen por qué prevalecer los de este carácter en la decisión final. Pero sin duda que el establecimiento de prioridades, con una clara noción de su significado y sus conveniencias económicas, es en todo caso recomendable. Ello permitirá discernir un mejor equilibrio entre ciertos gastos que, si bien satisfacen fines inmediatos, no mejoran en forma alguna la productividad, y las inversiones que la mejoran y que consiguen por tanto un incremento futuro y no muy lejano del ingreso real y el bienestar de las masas. De ahí la necesidad de discutir estas cuestiones cuando se elabora un programa de desarrollo económico.

Para terminar este género de consideraciones, habría también que explorar la posibilidad de emplear el sistema impositivo para conseguir el mejor aprovechamiento de la tierra en varios países latinoamericanos. Por supuesto que el aumento del rendimiento de la tierra depende fundamentalmente del mejoramiento de la técnica productiva y de la inversión de capitales. Pero hay numerosos casos en que la forma de tenencia es uno de los obstáculos que habrá que remover antes de que esas medidas puedan fructificar. El sistema impositivo podría ser uno de los medios más eficaces para hacerlo, sin dejar de lado las medidas directas de fraccionamiento que las circunstancias aconsejen.

Así en el trabajo de la tierra, como en la industria, los transportes y demás ramas de la actividad económica, el problema de la productividad es en última instancia un problema de inversiones. No podrá aumentarse persistentemente la productividad sin acrecentar la cantidad de capital. Sin embargo, esto no debiera llevarnos a desconocer posibilidades inmediatas de aumentar la productividad por el solo mejoramiento de los procedimientos de trabajo y exiguas inversiones directas de capital. Estas inversiones, en cambio, se necesitarían para absorber en otras ocupaciones a la gente que resultase desplazada por dichos aumentos de productividad. Estas posibilidades son muy importantes en los países latinoamericanos y su aprovechamiento podría ser uno de los elementos más decisivos en un conjunto de medidas antiinflacionarias. Por ello consideramos

que este aspecto debiera ser objeto de preferente atención en la primera etapa de un programa de desarrollo económico. Dedicaremos ahora algunas consideraciones finales a la necesidad de un programa de esta naturaleza.

Necesidad de un programa de desarrollo

7. No sería correcto decir que los países latinoamericanos necesitan un programa para continuar su desarrollo económico, pero sí para emplear eficazmente sus recursos internos, y facilitar a la vez la obtención de recursos exteriores para acelerarlo. Sin haber tenido un programa de este tipo, muchos de ellos registran un crecimiento apreciable en los últimos veinte años, a pesar de las dificultades mencionadas más arriba y de la guerra reciente. Pero probablemente este crecimiento no ha sido lo que pudo haber sido si los recursos disponibles se hubieran aplicado con mejor sentido selectivo. Ha habido en casi todos esos países frecuentes desequilibrios exteriores - consecuencia en gran parte del mismo crecimiento - que pudieran haberse atenuado en buena parte, si no evitado, mediante ciertas medidas de previsión; para corregir ese desequilibrio ha habido que detener o moderar por algún tiempo la cadencia del desarrollo. Pero no es eso solamente; el desarrollo no siempre ha sido parejo ni ha habido adecuada correlación entre las distintas actividades. Así, en algunos casos, el crecimiento de la industria no ha podido proseguir con el ritmo que habría sido posible si se hubieran desarrollado con suficiente amplitud las fuentes de energía; en otro, por haberse descuidado las inversiones en transportes, han sufrido las demás actividades de la economía. La falta de mano de obra ha constituido también en algunas partes un obstáculo al crecimiento industrial, aun en países que tienen abundancia de ella en las actividades primarias, pues no se han puesto en juego los factores necesarios para movilizarla. Sin embargo, hay también ejemplos en que esta movilización de mano de obra en favor de la industria ha sido excesiva y se ha privado a la producción primaria del potencial humano necesario para mantener un volumen adecuado de exportaciones. Una inversión oportuna de capitales pudo haber evitado semejante contratiempo. Podrían citarse, asimismo, ejemplos de lo contrario: haber exagerado la mecanización de la agricultura en regiones de mano de obra abundante, cuando urgía más bien aumentar el rendimiento por hectárea utilizando mejor la tierra disponible o aumentando la cantidad de ésta. Finalmente, para cerrar esta lista de ejemplos que sería muy larga, ha podido observarse también en uno que otro caso un acento exagerado en ciertas actividades internas sin haberse cubierto el margen posible de provechoso crecimiento en las exportaciones.

No se crea que esta falta de correlación en el desenvolvimiento de las distintas actividades es sólo el resultado de la escasez de capitales para atenderlas a todas en adecuada medida. Es claro

que la escasez de capitales es el común denominador de los problemas de desarrollo económico de la América Latina. Pero precisamente cuanto más escaso es el capital disponible, se vuelve tanto más necesario emplearlo en forma que permita el mayor incremento posible en el producto conjunto: no es otro el objetivo fundamental del desarrollo económico.

Afortunadamente, la experiencia no ha sido estéril. Se reconoce cada vez más en los países latinoamericanos la necesidad de elaborar programas de desarrollo para lograr el más intenso crecimiento de la economía sin aquellos desajustes que lo perturban y retardan. Ese reconocimiento se ve fortalecido de continuo por el empeño del Banco Internacional, en sus documentos públicos y en sus relaciones con los gobiernos, en estimular a éstos a trazar tales programas a fin de combinar mejor los recursos propios de cada país con los de carácter suplementario que aporte aquella institución de fomento económico.

Un programa de desarrollo no es un mero agregado de proyectos individuales para desarrollar tales o cuales industrias o ramas de la actividad económica. Cada uno de esos proyectos, considerado en forma aislada, puede ser técnicamente correcto. Pero eso no significa por sí solo que su conjunto constituya un buen programa. No basta la corrección técnica ni tampoco que cada proyecto sea costeable económicamente. Hay que cerciorarse, además, de que esos proyectos representan las soluciones más convenientes desde el punto de vista del desarrollo económico del país en cuestión. Hay que averiguar si no hay otras combinaciones que consigan con la misma inversión un mayor incremento en el producto total y, por tanto, en el ingreso real. Dicho de otro modo: para que tales proyectos constituyan un programa de desarrollo económico, es necesario considerar las distintas alternativas que se presentan en la inversión de capitales y determinar cuáles son las más aconsejables en vista del objetivo perseguido. En consecuencia, un programa tiene que ser completo y considerar todas las inversiones que requiere el desarrollo económico de un país en un período razonable de tiempo. Hay además que examinar el grado de compatibilidad que los distintos elementos de un programa tengan entre sí y otros aspectos no menos importantes que consideraremos en el capítulo pertinente.

8. Esto no significa que el Estado, al trazar un programa de desarrollo, tenga que extender sus funciones de empresario más allá de lo que le impongan consideraciones de otra índole. Se concibe un programa muy completo, que abarque las más diversas ramas de la economía, y en el cual, sin embargo, la acción del Estado se limite a crear condiciones favorables a la iniciativa privada y ejercer sobre ella los estímulos indispensables para lograr el cumplimiento de las metas propuestas. Y también se concibe un programa en que el Estado asuma una posición dominante de empresario. Por donde se

desprende que el reconocimiento de la necesidad de un programa de desarrollo económico en los países latinoamericanos, es materia ajena a la discusión doctrinaria acerca del grado de intervención directa del Estado en la actividad económica.

Pueden señalarse varios casos en la experiencia latinoamericana en que el Estado, si bien desempeña débilmente las funciones de empresario, influye en forma considerable sobre el curso de la actividad económica. Derechos aduaneros impuestos por razones fiscales o de protección a la balanza de pagos, restricciones de cambio que obedecen a este último propósito, medidas impositivas que alientan o desalientan ciertas inversiones, son las formas más frecuentes en que se ejerce esa influencia, pero sin que haya siempre un concepto claro y explícito de desarrollo económico y sin que esas medidas se vinculen a otros elementos indispensables para el desarrollo regular y ordenado de la economía.

El que el Estado tenga una influencia muy acentuada en el curso de las actividades económicas no quiere decir, por tanto, que haya un programa. Para que haya un programa, y no sólo una serie de medidas inconexas y parciales, se requiere un examen general de todas esas medidas para que, sin perjuicio de sus fines especiales, respondan a las metas del desarrollo.

Un programa es, pues, un acto de orden, en el cual se establece una clara y razonable relación entre los medios o recursos de que se dispone, las necesidades de desarrollo económico y su escala de relaciones y las distintas formas en que ha de operarse con esos medios para satisfacerlas. Es también un acto de previsión, puesto que no sólo se establece esa relación en el presente, sino que se examinan también los probables recursos, necesidades y formas de satisfacción en un período de tiempo suficientemente largo como para conseguir la debida sucesión de medidas y proyectos que, por su naturaleza, no pueden realizarse en forma simultánea, pero que son necesarios para eliminar ciertos obstáculos que se oponen al desarrollo regular de un país. Sin embargo, el período de duración no debiera prolongarse tanto que el campo de previsión del futuro se haga incierto e indeterminado e impida combinar razonablemente aquellos elementos.

9. Es muy poca aun la experiencia que se tiene en esta materia en los países latinoamericanos, pero ya es suficiente para iniciar la preparación de estos programas, sobre todo si se cuenta con el concurso de instituciones internacionales que, en estrecho contacto con la realidad económica de cada uno, han ido penetrando cada vez más en sus problemas de desarrollo. Por ello es oportuno discutir en términos generales la índole y contenido de un programa con el fin de llegar a ciertas consideraciones útiles en la acción práctica, como nos proponemos hacerlo en el capítulo final de este informe. No se trata de prescribir principios rígidos sino de llegar a ciertos métodos de análisis y proyección de hechos a fin de

determinar con claridad las metas que se persiguen y escoger los caminos y medios más adecuados para alcanzarlas dentro de un sentido de unidad y continuidad sin el cual podría comprometerse seriamente la eficacia de un programa.

Pero no se olvide que se está apenas en los comienzos de una vasta tarea y que esa misma metodología está en plena formación. Habrá que comprobar sus resultados y proceder mientras tanto con juicioso criterio experimental. El observar con objetividad la ejecución de un programa, las dificultades que encuentra y la forma en que se van resolviendo, será así fuente de nuevas experiencias, de la que ha de surgir incesantemente la rectificación y mejoramiento de aquellos métodos y principios de acción práctica.

Sucede con frecuencia que los hombres que están en esta acción práctica, absorbidos naturalmente en asuntos que requieren inmediata solución, carecen del tiempo necesario para sistematizar esa experiencia, cotejarla con la de otros hombres que tienen sobre sí parecidas responsabilidades, y extraer de todo ello las conclusiones que puedan guiar a otros en la consideración de problemas análogos, aprovechando los aciertos y errores cometidos por aquéllos. Sin embargo, el valor de su experiencia es considerable y hay que buscar la forma de captarla sin detrimento de aquellas responsabilidades. La organización de la CEPAL podría ser el campo más propicio para hacerlo y emplear los resultados así obtenidos, y los conocimientos que recogen sus economistas en la realidad latinoamericana, en la tarea de formar grupos selectos de expertos en los problemas de desarrollo económico y en la formulación y ejecución de los respectivos programas. En el mismo capítulo final de este informe se hacen algunas consideraciones acerca de este punto, que no carecen ciertamente de importancia, pues es notoria la escasez de este tipo de expertos en los países latinoamericanos.

Un programa es la forma concreta de llevar a la práctica una política de desarrollo. Y esa política requiere también principios que la orienten y le den consistencia. Los gobiernos que forman parte de la Comisión han demostrado considerable interés en la discusión de estos principios y han encomendado a la Secretaría Ejecutiva continuar en esta materia los trabajos que se iniciaron en la segunda sesión de La Habana y se prosiguieron primero en Montevideo y ahora con este informe, que se presenta a la sesión de México. Su discusión y crítica, como en anteriores oportunidades, servirán de fuerte estímulo para llevar adelante estas investigaciones sobre los problemas del desarrollo económico, y para mejor orientar los trabajos que implican.

La consideración de estas cuestiones por la Comisión no sólo podrá tener benéfica influencia en la política de desarrollo de los países latinoamericanos, sino que contribuirá asimismo a dilucidar ciertos aspectos internacionales de esta cuestión a que

nos hemos referido en la primera parte de este capítulo. A juzgar por ciertas indicaciones recientes, la acción internacional en materia de inversiones tiende también a concretarse en programas. Se comprende que así sea ya que la eficacia de una política internacional de inversiones depende de la correcta valoración de las necesidades de desarrollo y del orden de prelación con que han de atenderse; pues los recursos financieros y técnicos son necesariamente limitados y parece aconsejable un programa para su mejor distribución.

Posibilidad de un programa internacional de inversiones

10. Un programa internacional sólo podrá trazarse si los países interesados han logrado definir con aceptable grado de precisión sus propias necesidades de desarrollo y han hecho el cálculo de los recursos suplementarios que se requiere conseguir en el extranjero sobre los recursos internos con que se cuenta. Desde este punto de vista, si es cierto que un programa internacional ha de basarse en una serie de programas nacionales, no lo es menos que el indispensable sentido de continuidad de éstos no podría lograrse sin el cumplimiento efectivo de un programa internacional. La relación entre ambos programas es de evidente importancia y merece algunas consideraciones.

La responsabilidad internacional de quienes intervengan en un programa de inversiones internacionales justifica plenamente tanto el análisis cuidadoso de las inversiones del país que solicita este género de cooperación financiera, como la necesidad de que el respectivo programa abarque los distintos sectores de la economía, para evaluar el conjunto de necesidades de inversión y el suplemento de capital extranjero que sea necesario para satisfacerlo. La determinación de esta aportación extranjera deberá pues hacerse con arreglo a un determinado programa y su realización efectiva, año por año, deberá subordinarse al cumplimiento de este programa en el curso de su duración.

Más que reglas y estipulaciones precisas que pretendan cubrir cualquier contingencia, las relaciones entre los países y las entidades inversionistas, en este sentido, dependerán de la recíproca comprensión de sus puntos de vista. El cumplimiento de un programa por un país no sólo depende del propósito deliberado de hacerlo, sino también de circunstancias imprevisibles que deben ser afrontadas con criterio flexible y ecuánime. Habrá que saber discernir si las dificultades para cumplirlo provienen, por ejemplo, de haber desviado hacia otras aplicaciones los recursos que se asignaban a distintos fines, o de que un descenso en las exportaciones ha modificado los cálculos en que el programa se basaba. Si en el primer caso se justificaría reconsiderar el programa y determinar si corresponde o no aportar recursos internacionales en vista de

su alteración, en el segundo es indudable que una actitud comprensiva hacia esas dificultades y la continuidad en la ejecución de las inversiones, fortalecería notablemente el prestigio de la acción internacional y afianzaría en los países latinoamericanos el concepto fundamental de un programa de desarrollo.

Desde un punto de vista internacional, las dificultades de tipo análogo que puedan presentarse requieren el mismo espíritu de comprensión. Si hoy hubiera un programa internacional de inversiones, sería sin duda indispensable reajustar las cantidades establecidas anteriormente adaptándolas a las posibilidades reales de exportación de bienes de capital de los centros industriales, pues el persistir en ellas sólo agravaría la presión inflacionaria que se trata de mitigar. Por el contrario, si en vez de dificultades materiales de abastecimiento se tratara de un receso económico, la contracción de un programa de inversiones tendría lamentables consecuencias, no sólo para el prestigio de la cooperación internacional, sino para la misma estabilidad económica de los países interesados.

En el orden lógico de estas consideraciones se llega inevitablemente a la política anticíclica. Ya sería mucho que la continuidad de un programa internacional de inversiones no se viera afectada por las fluctuaciones de la economía. Pero si el programa tuviera suficiente flexibilidad para compensar ciertas consecuencias de estas fluctuaciones, acentuaría considerablemente su eficacia práctica. Huelga insistir acerca de la trascendencia que tiene este punto para el desarrollo económico de la América Latina.

Los principios de una política de desarrollo

11. Se ha dicho anteriormente que uno de los objetos de este informe es discutir el contenido de un programa de desarrollo. Se dijo también que este programa es la expresión de una política de desarrollo y que ésta requiere orientarse en ciertos principios cuya formulación corresponde a la investigación teórica. No extraña, por tanto, que en los capítulos siguientes hayamos creído conveniente proseguir el análisis de algunos aspectos de los fenómenos de desarrollo que se había iniciado en informes anteriores. La interpretación teórica de estos fenómenos no es incompatible con las conclusiones generales de la teoría, que por cierto continúa evolucionando, pero sí ha de explicar satisfactoriamente el modo peculiar con que ellos acontecen en la periferia de la economía mundial. Por eso mismo, determinados instrumentos de este análisis, aplicables en los centros industriales, no siempre pueden emplearse con éxito en la periferia. Si bien todas estas explicaciones teóricas tienen ese objetivo primordial, no se nos escapa que de ellas surge aún una impresión fragmentaria que sólo podrá evitarse conforme la discusión vaya depurando y sedimentando las ideas. Tal es el propósito que guía su publicación en este informe preliminar.

CAPITULO II

PROGRESO TECNICO, INDUSTRIALIZACION Y DES- EQUILIBRIO

El progreso técnico de los centros industriales y la demanda de productos primarios

1. En el ensayo de interpretación del proceso de crecimiento inserto en el Estudio Económico* del año precedente, se formularon algunas proposiciones teóricas que conviene discutir ahora con más amplitud por sus proyecciones en la política de desarrollo.

Según una de ellas, la industrialización es la forma de crecimiento impuesta por el progreso técnico en los países latinoamericanos, que forman parte de la periferia de la economía mundial. Y según otra, ese crecimiento de la economía trae consigo ciertas tendencias persistentes de desequilibrio exterior.

El origen de esas tendencias al desequilibrio está precisamente en las transformaciones provocadas por el mismo progreso técnico. Transformaciones en las formas de producir y en la demanda, por un lado, y, por otro en el modo en que la población activa se distribuye para satisfacer esa demanda dentro de cada país y en el ámbito de la economía mundial.

La eliminación del desequilibrio exterior es indispensable para conseguir el crecimiento regular y ordenado de la economía. Hasta ahora en los países latinoamericanos se ha tratado de corregir el desequilibrio una vez producido y a costa de muchas perturbaciones según nos muestra la experiencia del último cuarto de siglo. Pero de esa misma experiencia se derivan valiosas enseñanzas para prevenir este fenómeno o al menos atenuarlo si fuera imposible prevenirlo.

Antes de considerar estos objetivos prácticos hay que dilucidar la índole del fenómeno de desequilibrio. Decíamos hace un momento que ella ha de buscarse en ciertas manifestaciones de la técnica productiva que entrañan considerable importancia para los países de producción primaria. En general, el progreso técnico ha venido reduciendo la proporción en que los productos primarios intervienen en el valor de los artículos terminados. Dicho de otro modo, va disminuyendo el contenido de productos primarios en el ingreso real de la población, especialmente en los grandes centros industriales. Son varias las razones que lo explican; entre ellas, las siguientes:

a) las transformaciones técnicas, en su incesante creación de productos nuevos, elaboran en forma cada vez más compleja o refinada las materias primas que requiere el proceso productivo y disminuye así la proporción de ellas en el valor del producto final. En relación al valor total, la proporción de materias empleadas en la fabricación de un avión es así

menor que en el caso de una locomotora y en ésta que en un carro de caballos;

b) los adelantos técnicos permiten una mejor utilización de las materias primas, coproductos y subproductos, de tal suerte que una misma cantidad de productos primarios se traduce en un valor proporcionalmente mayor que antes de artículos terminados; si bien no hay razones para pensar que en general una pieza de tejidos de algodón contenga hoy menos cantidad de algodón que hace un siglo, de esa misma cantidad de algodón producido se extraen coproductos o subproductos industriales de los que se deriva un valor de productos finales considerablemente superior al de antes; y finalmente

c) las materias elaboradas por procedimientos sintéticos, como los nitratos, las fibras artificiales y los plásticos, substituyen a productos naturales en campos cada vez más importantes de la actividad industrial.**

Si las nuevas formas de producir contribuyen en esta forma a disminuir la intensidad con que se emplean los productos primarios, ciertas transformaciones que el progreso técnico ha provocado en las formas de consumir tienden al mismo sentido. Desde luego, las innovaciones técnicas han sido el factor dinámico que ha provocado los cambios más notables de la demanda. Pero, aparte de ello, el incremento de productividad y del ingreso per capita que trajeron consigo ha permitido a la demanda buscar nuevas formas de satisfacción de las necesidades. Así:

a) es un hecho bien establecido que al crecer el ingreso la demanda se diversifica y, mientras aumenta relativamente poco la de los alimentos usuales, después de pasado cierto límite, crece considerablemente la de los variados artículos en que van traduciéndose sucesivamente las innovaciones técnicas; además, esas innovaciones se manifiestan en creciente elaboración industrial de los alimentos, para conseguir mayor higiene, conservación o comodidad, con lo cual disminuye más aún la relación entre el crecimiento del producto primo y el ingreso real; y

b) en esa misma tendencia a la diversificación crece la demanda de servicios personales, y, por tanto, disminuye la proporción en que entran los productos primos en la satisfacción de la demanda global de la población.

La combinación de todos estos hechos, resultantes de la evolución de la técnica productiva, tiene una consecuencia de primordial importancia para la periferia, pues en virtud de ellos las importaciones

* Estudio Económico de América Latina 1949, Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas, (Documentos E/CN.12/164/Rev.1).

** Escrito este trabajo, nos enteramos que a conclusiones similares ha llegado el doctor H.W. Singer en conferencias pronunciadas en el Brasil. Véase Revista Brasileira de Economia, septiembre 1950, y Estudios Economicos, septiembre - diciembre 1950.

de productos primarios en los centros industriales tienden a crecer con menor intensidad que el ingreso real. En otros términos, la elasticidad-ingreso de demanda de importaciones primarias de los centros tiende a ser menor que la unidad.

A todo ello hay que agregar otros hechos que son también en parte la consecuencia del progreso técnico. El aumento de productividad en los centros industriales se manifiesta también en su propia producción primaria y en muchos casos les permite competir favorablemente en los mercados exteriores con la periferia, a pesar de los más bajos salarios que en ésta prevalecen. Y en otros casos en que no sucede así suele acudir a la protección para mantener o estimular la producción primaria de los centros defendiendo el mercado interno de la competencia de la periferia: otra de las consecuencias en que se manifiesta la desigual distribución del aumento de productividad en las distintas actividades internas y en los distintos países y de la escasa movilidad internacional del potencial humano, como se ha explicado en el ensayo del año precedente.*

La protección de la producción primaria en los centros industriales ha contribuido así a que la proporción de la población activa empleada en ella no haya descendido tanto como de otro modo hubiera podido ocurrir, y, por consiguiente, a que no haya crecido más la población empleada en la industria, los servicios y otras actividades. A su vez, en la periferia no sería tan intensa como ahora la necesidad de buscar ocupación en estas actividades secundarias y terciarias a la gente que no encuentra empleo en las primarias. Téngase en cuenta, sin embargo, que la protección céntrica simplemente acentúa el obligado desplazamiento de población periférica de la producción primaria a la secundaria y los servicios, pues este desplazamiento es en última instancia el resultado de la propagación del progreso técnico.

Se ha visto que las importaciones de productos primarios de los centros tienden a crecer menos intensamente que su ingreso real. De esto fluye una conclusión importante: si los países de la América Latina, como sucedió generalmente antes de la gran crisis mundial, sólo crecieran en virtud de sus exportaciones primarias, su crecimiento económico tendría un ritmo sensiblemente menor al de los centros industriales.

Sin embargo, los países latinoamericanos parecen encontrarse en condiciones de crecer tanto o más que los centros en su conjunto, dada la etapa de desarrollo en que la mayor parte de ellos se encuentra. La población crece con tasa mucho más alta, y su productividad, por ser relativamente baja, tiene un más amplio margen de crecimiento.

En realidad, la experiencia de los dos decenios que arrancan en aquella crisis demuestra palmariamente que las actividades de exportación de los países latinoamericanos, aun en el caso del extra-

ordinario crecimiento registrado en ellas en Venezuela, han sido insuficientes para dar ocupación al incremento vegetativo de la población activa y al sobrante de población provocado por el progreso técnico en la producción primaria.**

De ahí la necesidad dinámica de la industrialización para que el crecimiento de la economía pueda realizarse a un ritmo superior al del crecimiento de las exportaciones primarias. La industrialización absorbe parte de aquella población disponible y contribuye a que otra parte se absorba en actividades conexas como los transportes y el comercio que con ella se desarrollan. Además, el incremento de productividad media en que el proceso de industrialización se manifiesta, conjuntamente con el aumento de productividad que las mejoras técnicas determinan en la producción primaria, aumentan el ingreso per capita y traen consigo creciente demanda de servicios, con lo cual surgen nuevas fuentes de ocupación. La industrialización va pues ligada a distintos fenómenos de otro género propios del crecimiento. Si en nuestra exposición nos referimos sólo a ella, será por brevedad de expresión y no por dejar de lado la importancia de aquéllos.

El progreso técnico de la periferia y la demanda de importaciones

2. En este proceso de crecimiento de los países menos desarrollados, en que se van asimilando progresivamente nuevas formas de producir de los más desarrollados, también sobrevienen transformaciones en la demanda similares a las que en ellos se operan. A medida que el ingreso real per capita sobrepasa ciertos niveles mínimos, la demanda de productos industriales tiende a crecer más que la de alimentos y otros productos primarios. No obstante, la situación de los países menos desarrollados es muy distinta a la de los centros, pues éstos importan de aquellos productos primarios de mucho menor elasticidad-ingreso de demanda que la de los artículos industriales que la periferia importa de los centros. Para acrecentar su ingreso real, los países periféricos necesitan importar bienes de capital cuya demanda crece por lo menos con dicho ingreso, al mismo tiempo que la elevación del nivel de vida se manifiesta en intensa demanda de importaciones de gran elasticidad que tienden a crecer más que el ingreso.

Es de tal importancia esta disparidad dinámica de la demanda entre centro y periferia - si se permite esta expresión esquemática - que se justifica detenerse un momento en su explicación.

Es un hecho bien establecido que mediante la industrialización los países latinoamericanos tienden a crecer con ritmo superior al de sus exportaciones. Y como la capacidad para importar depende fundamen-

* Ob. cit., pp. 29-33.

** Ob. cit., pp. 5-17.

talmente de estas exportaciones,* es obvio que el ingreso real de tales países, en general, tiende a crecer con más intensidad que dicha capacidad para importar. De esto se desprende evidentemente que aquel volumen considerable de importaciones que crece con la misma o con mayor intensidad que el ingreso real no podría realizarse si otras importaciones no se comprimiesen en la medida necesaria para que el conjunto no sobrepase en forma persistente la capacidad para importar, salvo que el exceso se cubra con inversiones extranjeras.

Estas han sido en verdad muy escasas después de la crisis mundial. De ahí que el crecimiento de los países latinoamericanos sólo ha podido realizarse en la medida en que, de un modo u otro, se han ido operando las indispensables transformaciones en la estructura de las importaciones.

Examinemos en qué consisten estas transformaciones. Cuando el ingreso crece con mayor fuerza que la capacidad para importar, la necesidad de cambiar la composición de las importaciones responde a tres motivos distintos que en la realidad se entrelazan íntimamente. Consideremos pues los tres casos siguientes, con vistas a dichos motivos:

a) Supóngase que el ingreso aumenta en función de la población, manteniéndose constante el ingreso per capita, sin que cambie la composición de la demanda.

Partamos de un ingreso inicial de 100 y suponemos que se gasta en importaciones la cantidad de 40, la cual se cubre con una cantidad equivalente de exportaciones; y que ese ingreso inicial crece de 100 a 150, esto es en 50 por ciento, en tanto que la capacidad para importar sólo aumenta de 40 a 50, o sea, en 25 por ciento.

Ahora bien, aun cuando la composición de la demanda no haya cambiado al crecer el ingreso, tendrá que cambiar la de las importaciones. En efecto, de los 150 a que se ha elevado el ingreso, el 40 por ciento, o sea 60, se gastará en artículos que antes se importaban; pero como la capacidad para importar sólo es de 50, tendrán que producirse internamente 10. Es obvio que si no se desarrollara esta producción, el crecimiento del ingreso no habría podido acontecer en la medida indicada, pues el incremento correspondiente de la demanda no se hubiera podido atender con importaciones, dado que ellas habrían excedido permanentemente a la capacidad para importar. Agotadas las reservas monetarias, esta situación habría resultado imposible de mantener.

Desde luego, es poco probable que ese incremento de 10 en la producción interna para sustituir importaciones haya ocurrido proporcionalmente en todos los artículos que las constituyen. En general, se habrá elegido aquellos cuya producción es más fácil

emprender o aumentar. Así, en algunos artículos se dejará de importar, o se importará menos que antes, con gran desarrollo de la producción substitutiva, en tanto que en otros se seguirá importando en toda la medida exigida por el incremento de la demanda, sin desarrollo alguno de la producción interna. A raíz de ello, se habrá operado un cambio en la composición de las importaciones: los 50 que ahora se importan se distribuirán en forma distinta a la de los 40 que antes se importaban.

b) Supóngase que aumenta el ingreso per capita y cambia al mismo tiempo la composición de la demanda.

Sea el mismo ejemplo anterior, pero en vez de aumentar el ingreso paralelamente a la población, aumenta en virtud de una mejora de 50 por ciento en la productividad y, por tanto, en el ingreso real per capita.

En este caso, contrariamente al anterior, habrá modificaciones en la demanda que determinarán cambios en la estructura de las importaciones, distintos a los que en aquél habrían ocurrido. Estos cambios guardarán relación con los distintos grados de elasticidad de la demanda de artículos importados en función del ingreso; mientras en algunos no habrá aumento alguno, o será muy leve, en otros el incremento de 50 por ciento en el ingreso provocará un crecimiento de la demanda muchas veces mayor. En la medida en que esta mayor demanda tenga que satisfacerse con importaciones, tendrán que comprimirse o desaparecer otros artículos importados para que ello sea posible. Y así, la nueva estructura de las importaciones y de la producción interna será distinta que en el caso a).

c) Supóngase que no aumentan ni el ingreso total ni el ingreso per capita, pero se modifica la composición de la demanda.

Sea también un ingreso de 100 del cual 40 se destinan a importaciones como en los dos casos precedentes. Los 60 restantes del ingreso se gastan en productos internos. El ingreso no aumenta pero se transforma la demanda; crece la demanda de ciertos artículos extranjeros a expensas de la producción interna. Las importaciones suben, digamos, a 45 mientras que la demanda de artículos internos baja a 55. Habrá pues un doble desequilibrio de la misma magnitud: uno exterior, por los 5 de exceso de importaciones, y otro interior, por igual cantidad de insuficiencia de la demanda de productos internos.

No es posible mantener esta situación de desequilibrio. O se reduce permanentemente el ingreso hasta que las importaciones se ajusten a la capacidad para importar, o se mantiene el ingreso substituyendo importaciones. Desde luego, el problema se resolvería si se pudiera aumentar las exportaciones en la medida necesaria para equilibrar el balance de pagos. Pero esto contradice la premisa inicial de este razonamiento, según la cual las exportaciones no crecen en la medida suficiente para asegurar dicho equilibrio. Habrá que reducir 5 de importaciones

* No es del caso volver a considerar aquí el problema de la relación de precios de intercambio, del cual nos ocupamos extensamente en el Estudio Económico de 1949.

anteriores y sustituirlas por producción interna, utilizando los recursos que se destinaban anteriormente a producir los artículos cuya demanda se contrajo.

Esto caso puede ocurrir porque se modifica la demanda de importaciones destinadas al consumo, o porque aumenta el ahorro y se importan más bienes de capital que antes: ello no podrá hacerse sin detrimento del nivel de ingreso, a no ser que se modifique la composición de las importaciones.

Como se dijo al comenzar, estos tres motivos van íntimamente unidos en la realidad. Crece la población, aumenta el ingreso per capita y se modifica la composición de la demanda no sólo debido a este aumento, sino al esfuerzo constante que realizan los empresarios de dentro y fuera de un país para transformar el modo de gastar de la población en respuesta a incasantes innovaciones de la técnica productiva.

Así pues, la necesidad de cambiar la composición de las importaciones resulta de factores esencialmente dinámicos inherentes al proceso de crecimiento. Si no hay sustitución y cambio no puede haber crecimiento. x

El máximo de ingreso real, las exportaciones y la industrialización

3. De lo que más arriba se ha dicho se desprende que la industrialización, además de contribuir a la absorción de la población que crece y se desplaza de otras actividades, proporciona a un país en desarrollo los artículos manufacturados que no puede conseguir por su limitada capacidad para importar en función de las exportaciones.

El objetivo final de todo ello es lograr el máximo de ingreso real, esto es, de bienes y servicios que requiere la población según la índole de la demanda.

En la consecución de este máximo de ingreso real plantéanse dos problemas, y ambos conciernen a la mejor forma de aplicar los factores productivos. El primero consiste en determinar en qué medida los factores disponibles de una economía en crecimiento se emplearán en aumentar las exportaciones a fin de conseguir más importaciones, y en qué medida se ha de acrecentar la producción tanto agrícola como industrial para el consumo interno. Resuelto este primer problema, preséntase el segundo: dadas las cantidades óptimas de importación y producción interna cabe preguntarse qué es lo que conviene importar o producir internamente para lograr aquel máximo de ingreso real.

Consideremos el primer problema en general, tomando en su conjunto a la producción primaria de los países latinoamericanos.

El volumen total de exportaciones primarias depende primordialmente del nivel del ingreso de los centros industriales, del estado de la técnica productiva, de la composición de la demanda y del grado de protección. Los precios de tales exportaciones, en relación con los de los artículos manufacturados, parecen tener, en general, una influencia

secundaria en el volumen de exportaciones:* influyen más bien en la proporción del ingreso que los centros industriales dedican a adquirir productos primarios.

En consecuencia, el volumen exportado no es una cantidad arbitraria. Y en virtud de baja elasticidad-precio de su demanda, el esfuerzo del conjunto de los países productores para aumentar sensiblemente el volumen exportado, fuera de relación con el crecimiento del ingreso de los centros, iría acompañado de una baja tal de precio, que el valor de las exportaciones no crecería y hasta podría llegar a ser inferior al de antes.

Esto no es óbice para que un país productor aislado, sobre todo si es de magnitud relativamente pequeña, no pueda acrecentar sus exportaciones a expensas de otros países competidores mediante ligero sacrificio en el precio. Pero es evidente que, si se considera el vasto problema de desarrollo de la periferia, esto no puede representar solución alguna para el conjunto.**

Volviendo ahora al caso general, parecería que la opción que se presenta usualmente a los países de producción primaria de emplear el incremento de sus factores productivos en aumentar las exportaciones y procurarse importaciones adicionales, o aumentar la producción para el consumo interno, está contenida dentro de muy estrechos límites.

Un sencillo razonamiento nos ayudará a dilucidar mejor este punto. Supóngase que los países productores de un determinado artículo obtienen la cantidad anual de 100 dólares por hombre empleado en su producción exportable. Con ello procuran una cantidad equivalente de importaciones. Hay un millón de hombres empleados, o sea que el producto total es de 100 millones de dólares; y hay además cien mil hombres y capital disponible, ya sea para ocuparlos en aumentar la exportación y obtener importaciones adicionales, o para lograr esos mismos artículos mediante la producción interna.

Supóngase además que el rendimiento de esos cien mil hombres en la producción interna es apenas de 70 dólares per capita,*** sea inferior al que se obtiene en las actividades de exportación. Es evidente que si las exportaciones pudieran aumentar en 10 por ciento por el esfuerzo de estos cien mil hombres, pero sin que el rendimiento por hombre se redujera sensiblemente por la baja de los precios, convendría emplearlos en ello y no en la producción interna. Pero en general es poco probable que así suceda, si el aumento de producción sobrepasa al incremento de consumo de los países importadores, en función del crecimiento de su ingreso y de otros factores que

* Ob. cit., pp. 10.

** Toda generalización de la índole de la que aquí se presenta, debe dar cabida apropiada a ciertos casos particulares. El petróleo, por ejemplo, dada la etapa de su aplicación técnica, presenta características muy especiales que lo distinguen de las de otros productos primarios.

*** Computado según el valor de importación de los mismos artículos de origen extranjero.

determinan su demanda. Y bastaría que los precios descendieran en 9,1 por ciento, y por tanto el rendimiento por hombre a 90,9 dólares, para que el valor total en dólares se redujera a los 100 millones de antes, no obstante el aumento de la cantidad.

Es claro, entonces, que en vez de aumentar la producción exportable sería más conveniente para los países productores dedicar esos cien mil hombres a la producción para el consumo interno, no obstante que el rendimiento por hombre de 90,9 dólares en las actividades de exportación es mayor que los 70 que se obtienen en dicha producción interna.

No deja de llamar la atención esta conclusión tan simple, pues podría invocarse en sentido contrario la teoría corriente según la cual la solución óptima se encontraría en una distribución tal del esfuerzo productivo que el rendimiento marginal por hombre en las actividades de exportación llegase a ser igual que el rendimiento marginal en las actividades de consumo interno, teniendo en cuenta las diferencias de aptitudes exigidas por dichas actividades.

Si se considera en conjunto a los centros industriales y a la periferia, este último razonamiento sería correcto: en esa forma se obtendría el máximo volumen de bienes o de ingreso real. Pero en virtud de la inelasticidad-precio de la demanda de los centros, en la distribución de dichos bienes se habría favorecido a estos más que a los países de producción primaria.

Por supuesto que en el caso de movilidad absoluta de los factores de la producción tenderían a igualarse dentro de un mismo país y entre los distintos países los ingresos o remuneraciones de dichos factores. Así pues, a paridad de destreza, habría el mismo nivel de salarios. En consecuencia, si en el ejemplo anterior bajase el rendimiento en las actividades de exportación y con ello el nivel de los salarios, habría un desplazamiento de factores de tales actividades a otras. Y, como no podrían ir estos factores a la producción adicional para el consumo interno, en la cual, por el menor rendimiento, los salarios serían más bajos, la gente sobrante se desplazaría a otros países hasta nivelar las remuneraciones.

Es, pues, evidente que en el supuesto de absoluta movilidad de factores un ejemplo como el que acaba de exponerse no sería concebible. Pero si el supuesto es irreal, en cambio el ejemplo se aproxima a la realidad de los países en desarrollo.

Volvamos por un momento a él para seguir el hilo de nuestro razonamiento. Para que el incremento de las exportaciones resultara conveniente a la periferia, su precio no debiera bajar en forma tal que el rendimiento por hombre resulte inferior a 97,3 dólares. En ese rendimiento el incremento del valor de exportación, y por tanto las importaciones adicionales, sería de 7 millones de dólares, o sea, lo mismo que el incremento de valor que se lograría produciendo para el consumo interno. Más allá de este punto de indiferencia, convendría aplicar el

esfuerzo productivo a la actividad interna. En efecto, si en el punto de indiferencia un hombre en las actividades de exportación puede procurarse mediante el intercambio 97,3 dólares de productos importados, en la actividad interna obtendría solo 70 de los mismos productos, o sea, que el costo de éstos sería 28 por ciento mayor. En consecuencia, podría desarrollarse la producción sin protegerse de la competencia extranjera.*

Economicidad de industrias de menor productividad que en los centros

4. Acaba de demostrarse que, dados los factores que determinan la demanda de productos primarios en los centros industriales y la escasa movilidad internacional de factores productivos, podría convenir a un país periférico emplear su incremento de potencial humano en la producción interna aun cuando su costo de producción fuera superior al de los artículos competidores importados. Un examen somero suele conducir a condenar - por antieconómicas - las industrias que producen a costos más altos que los precios de artículos similares importados. Tal juicio, a pesar de su aparente validez, no tiene en cuenta que los factores productivos usados por dichas industrias no son susceptibles de una mejor utilización. Es por tanto ventajoso para la economía producir a precios relativos elevados, en vez de dejar de utilizar factores productivos o utilizarlos en formas que depriman la relación de precios de intercambio, y a través de ellos la capacidad para importar.

Si la movilidad fuera perfecta, esta proposición sería inaceptable. Dada la tendencia a la nivelación de salarios, la imposibilidad económica de aumentar las exportaciones más allá de cierto límite desplazaría la población activa a buscar un mejor rendimiento en otros países. Con lo cual podría demostrarse rigurosamente que la masa total de producto y de ingreso real para toda la colectividad mundial sería óptima, si se cumplen otras condiciones determinadas que no es del caso mencionar. Pero la realidad difiere de ese modelo teórico y además intervienen en ella, otros factores que suelen tener mayor importancia que los estrictamente económicos. Mal podría pues encararse con esa teoría el desarrollo económico de la periferia.

En realidad, el costo en gran parte de las industrias de la América Latina, así como en sectores importantes de la producción agrícola, es superior al de las importaciones dentro de la actual relación

* Hay que reconocer que el libre juego de las fuerzas económicas podría llevar a otra solución en que la protección fuera innecesaria: bastaría que el sobrante de población presionase libremente sobre el nivel de salarios hasta reducirlos en tal forma que el costo interno de producción pueda equipararse con el extranjero. Pero sería a costa de considerable deterioro en la relación de precios de intercambio y en manifiesto desmedro del producto total, aparte de otras consideraciones que nos apartarían del razonamiento principal. No dejaría de tener interés teórico este caso particular de libre juego de los factores dentro de los países periféricos, combinado con escasa movilidad de ellos entre estos países y los centros industriales.

de precios de intercambio: los bajos ingresos pre-
valecientes no logran compensar la productividad
relativamente escasa de esas actividades. Esto no
significa que esas producciones sean de necesidad
antieconómicas. Significa, simplemente, que aquellos
bienes que no pueden adquirirse en otros países en
virtud de la limitada capacidad para importar, tienen
que ser producidos internamente a costos mayores
de los que resultaría si las exportaciones pudieran
expandirse con facilidad para procurarse en cambio
las importaciones necesarias.

El concepto de economicidad debiera tener como
punto de mira la cantidad total de bienes disponibles
a disposición de la población. Y queda demostrado
que se logra un mayor volumen de bienes a pesar del
aumento de costos que ello supone. Pero es claro
que este volumen podría crecer tanto más cuanto más
se acercase la productividad de los países latino-
americanos a la de los grandes centros industriales.

Esta proposición de carácter general no es
incompatible con soluciones de tipo particular. Bien
pudiera suceder que en cierto país y en determinadas
circunstancias sea posible aumentar persistentemente
las exportaciones en forma extraordinaria, fuera de
relación con el ritmo de crecimiento del ingreso de
los centros industriales. En el caso de Colombia, por
ejemplo, la misión patrocinada por el Banco Inter-
nacional para estudiar los problemas de su des-
arrollo económico,* se pregunta si no sería aconse-
jable acrecentar las exportaciones antes que empre-
nder la industria del hierro y acero, aprovechando los
muy buenos yacimientos de aquel país. No es ésta
oportunidad para discutir ese problema concreto,
pero sí de señalar que el argumento que se aduce
contra la instalación de tal industria es que su costo
de producción es superior al del producto importado
puesto en puerto colombiano. Con este criterio, sería
prácticamente imposible la industrialización de la
América Latina en la presente etapa de su desarrollo
económico. Por donde se comprende la importancia
de ir elaborando una teoría de este desarrollo a fin
de tener claros principios de acción práctica.

Distribución óptima de factores en las distintas pro- ducciones internas

5. Ha llegado ahora el momento de considerar el
segundo problema que habíamos planteado. Dado el
volumen óptimo de importaciones con que un país
puede contar en determinadas condiciones, y el in-
cremento de capital de que podría disponer, se desea
saber en qué tipos de producción debiera realizar
las inversiones para obtener el máximo posible de
ingreso real.

* Bases de un Programa de Fomento para Colombia, informe de
la misión dirigida por Lauchlin Currie. Téngase en cuenta que
el Banco Internacional, si bien patrocina esta misión, no
respalda necesariamente las ideas que ella expone. En
realidad, el Banco presta también recursos para substituir
importaciones por producción local, sin atenerse estrictamente
a ese concepto de costos.

El principio de productividad marginal social
parece responder cabalmente a esa exigencia. El
incremento de capital deberá aplicarse en tal forma
que traiga consigo el máximo de producto, lo cual
sólo ha de lograrse cuando se igualen las productivi-
dades marginales en las distintas aplicaciones.

Con este criterio como base puede resolverse la
cuestión de cómo se ha de aprovechar mejor la
limitada capacidad para importar: qué productos que
antes se importaban se producirán interiormente y qué
productos conviene seguir importando. La conve-
niencia de desarrollar la industria del hierro y acero
en vez de una industria química pesada, o de producir
internamente todo el calzado que requiere la población,
o si se quiere, todo el trigo que ahora se importa,
dependerá del incremento comparativo del producto
social que pueda lograrse en esas producciones según
las distintas alternativas en la inversión del capital
disponible, y las demás condiciones que determinan
la eficacia productiva. Si el mismo capital que necesita
la industria del hierro y acero arroja una producti-
vidad superior al de otras producciones substitutivas
de importaciones, su desarrollo será económico, a
pesar de que su costo sea más alto que el del producto
extranjero. Puede ser alto, pero no tan alto como en
otros casos, dado el nivel medio de productividad
del país.

Estas consideraciones se extienden también a la
producción agrícola. En algunos países latino-
americanos es relativamente fácil acrecentarla; en
otros se requieren costosas obras de riego o mejo-
ramiento. Si conviene substituir importaciones con-
ella, o con el desarrollo de la producción industrial,
o en qué forma deban combinarse ambas, es una
incógnita que sólo el cotejo de productividades podría
despejar.

Sin embargo, haber logrado el máximo posible
de productividad en la forma que acaba de verse no
significa siempre que se haya encontrado la solución
más satisfactoria. Es posible que determinados pro-
ducciones, no obstante su menor productividad en
relación con otras, sean sin embargo altamente con-
venientes en cuanto disminuyen la vulnerabilidad de un
país a las fluctuaciones y contingencias exteriores.
La experiencia latinoamericana es muy aleccionadora
en este sentido y es muy explicable que este género de
consideraciones prevalezca en ciertos casos con-
cretos. Volveremos sobre este asunto en otro lugar.

Como aquella proposición teórica sobre las pro-
ductividades marginales ayuda a resolver el problema
práctico que hemos enunciado, y dado que el juego
de la libre concurrencia basta para lograr el óptimo
de producto en ese razonamiento, podría preguntarse
si no sería suficiente dejar actuar sin trabas las
fuerzas económicas para lograr la mejor solución.
Pudiera ser si no hubiese necesidad de protección
para lograr la substitución de importaciones y si
la sola iniciativa privada no resultara insuficiente
para resolver ciertos problemas vitales del creci-
miento económico en determinados casos en que es

necesario prever con gran anticipación la demanda futura y realizar grandes inversiones. Siendo ello así, es indispensable tener ciertos principios para determinar cómo se ha de elegir entre las distintas alternativas de inversión que se presenten en la realidad.

Crecimiento, desequilibrio e inflación

6. Esquemáticamente expuesta, la tesis de desarrollo económico presentada en este capítulo es la que sigue. Las actividades de exportación de los países latinoamericanos son insuficientes para absorber el incremento de la población activa disponible en virtud de su crecimiento vegetativa y del progreso técnico. La industrialización cumple ante toda este papel dinámico de absorber directamente la población activa sobrante y de estimular otras actividades, incluso la agricultura de consumo interno, a que contribuyan al mismo objetivo. En esta forma, por el progreso técnico y la industrialización va creciendo el ingreso global y mejorando el ingreso per capita. A medida que aumenta así el ingreso y va cambiando la composición de la demanda, es indispensable ir transformando la composición de las importaciones y desarrollando la producción substitutiva interna a fin de que otras importaciones puedan crecer intensamente.

Si este reajuste de las importaciones no se ha cumplido en medida suficiente, el crecimiento del ingreso se manifiesta en la tendencia al desequilibrio exterior: las importaciones tienden a crecer más que la capacidad para importar.

En realidad, no se advierte en el sistema económico de la periferia mecanismo alguno que realice espontáneamente el reajuste de las importaciones para prevenir esos desequilibrios. De ahí que conforme crece el ingreso con más intensidad que las exportaciones y la capacidad para importar, se desarrolla aquella tendencia persistente al desequilibrio exterior, que examinamos ya en el estudio anterior.

La inflación también produce iguales tendencias al desequilibrio exterior. Y como en los países latinoamericanos el proceso de crecimiento suele estar intimamente ligado a fenómenos de tipo inflacionario, podría concluirse que esa tendencia persistente al desequilibrio en aquel proceso es simplemente obra de la inflación.

La tendencia al desequilibrio, sin embargo, puede también surgir sin que haya inflación alguna. El que falte ese mecanismo espontáneo de reajuste en

las importaciones basta para que en un momento dado se verifique exceso de importaciones por no haberse desarrollado en la medida suficiente las producciones substitutivas. Recuérdese que si se altera la manera de gastar el ingreso y se emplea una mayor proporción en importaciones, se llega necesariamente al desequilibrio, como se ha explicado más arriba.

La forma típica de incubarse este desequilibrio en caso de desarrollo no inflacionario se ha comprobado en las crecientes cíclicas de algunos países latinoamericanos. Se desarrolla el ingreso real, crece la industria y otras actividades internas y crecen también las importaciones sin dificultades en virtud de la dilatación cíclica de las exportaciones. Pero cuando éstas y el ingreso se contraen, compruébase que la forma de gastar el ingreso no es compatible con la composición de las importaciones. Tanto más si se trata de mantener el nivel anterior del ingreso acudiendo a la expansión del crédito.

Lo cierto es que en un régimen no inflacionario el crecimiento no puede continuar por mucho tiempo si persiste la tendencia al desequilibrio, porque se agotarían las reservas monetarias y al mismo tiempo no habría estímulo para continuar creciendo, ya que el desequilibrio exterior va acompañado de insuficiencia de demanda interna.

La diferencia entre este tipo de crecimiento así reprimido y el crecimiento de tipo inflacionario no está precisamente en que la inflación permita seguir creciendo a pesar del desequilibrio persistente, sino en que la inflación corrige la insuficiencia de la demanda interna y provoca a la vez reacciones que modifican la composición de las importaciones y permiten seguir creciendo si se cumplen otras condiciones. Tal es el efecto de la depreciación monetaria o las restricciones directas a la importación que la inflación no tarda en provocar.

La inflación tiene así un papel dinámico en los países latinoamericanos que, si por un lado pone agudamente de manifiesto el desequilibrio inmanente en el proceso de crecimiento, tiende por otro a corregirlo. Pero lo hace con un costo social considerable. Y en algunos casos este costo no guarda relación con la escasa magnitud del efecto dinámico logrado por medios inflacionarios. Uno de los problemas fundamentales del desarrollo económico de esos países consiste precisamente en estimular el crecimiento sin llegar a la inflación y en prevenir el desequilibrio con oportunas medidas de modificación en la estructura de las importaciones.

CAPITULO III

EL PROBLEMA DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA ESCASEZ RELATIVA DE FACTORES

Las dos metas del progreso tecnológico y la densidad de capital

1. En el capítulo anterior hemos reconocido la validez del principio del rendimiento o productividad marginal social del capital en la orientación de la política de inversiones de los países latinoamericanos. Este principio nos enseña que si la distribución del ahorro se realiza en forma que el

incremento marginal de capital por hombre ocupado tenga la misma productividad social en cada una de las ramas de la actividad económica, se obtendrá el máximo de producto. La densidad de capital que así corresponda por hombre ocupado en cada rama será óptima, es decir, ni más ni menos de lo que se requiere para lograr en el conjunto de la actividad económica ese máximo de producto.

La mera enunciación de este principio, sin embargo, no nos lleva muy lejos en el examen de los problemas concretos de inversión que se presentan en el desarrollo económico de los países latinoamericanos, entre los cuales tiene precisamente gran importancia la determinación de la densidad más conveniente del capital por hombre, dada la cantidad de capital disponible.

Con el progreso de la técnica la densidad óptima del capital por hombre ocupado ha tendido, por lo general, a crecer continuamente en los grandes centros industriales. Así se ha conseguido un aumento persistente en la productividad y este aumento, al acrecentar el ingreso per capita y el margen de ahorro, ha permitido llevar a la práctica nuevos progresos técnicos, con nuevos incrementos en la densidad de capital; y así sucesivamente.

Este proceso se presenta bajo diferentes aspectos en los países de menos desarrollo. Las innovaciones técnicas no recorren en ellos la gradual trayectoria que tuvieron en el desarrollo histórico de aquellos centros, ni tienen que pasar, en consecuencia, por las sucesivas fases de desenvolvimiento que tuvieron sus bienes de capital. Antes bien, al realizar sus inversiones, dichos países se encuentran con que tienen que importar los mismos equipos a que llegaron los países desarrollados tras larga evolución. Sucede así que equipos de gran densidad de capital por hombre ocupado, compatibles con el alto ingreso per capita de los centros industriales, se ofrecen igualmente a los países menos desarrollados, en que el ingreso per capita, y por tanto su aptitud de ahorro, son evidentemente inferiores.

En otros términos, dada la relativa escasez de capital y la relativa abundancia de potencial humano que prevalece en ese tipo de países, concébase una densidad óptima de capital menor que en los países más desarrollados. Pero dada la índole del progreso técnico y su irreversibilidad, los países menos desarrollados no tienen muchas posibilidades de buscar en la práctica la densidad óptima que les correspondería. Es cierto que en algunos casos les es dado emplear equipos menos complejos y en otros procedimientos atrasados que requieren poco capital; pero si en virtud de la muy inferior eficacia productiva de estos procedimientos se proponen modernizar sus equipos, se ven precisados con frecuencia a adquirir aquellos de alta densidad ya que, dada la índole de la técnica empleada, cada equipo es generalmente indivisible y no podría rebajarse su densidad hasta reducirla a la adecuada al capital relativamente escaso.

Es claro que si hubiese capital suficiente para invertir en equipos de alta densidad en todas las ramas de la economía, no se plantearía semejante problema y sólo habría que asimilar los procedimientos técnicos de los países desarrollados para llegar a niveles parecidos, si no iguales, de productividad. Pero no es este el caso. El problema de densidad se plantea precisamente porque es escaso

el capital, aunque los términos de su planteamiento son distintos según los países latinoamericanos: desde aquellos en que más del 60 por ciento de su población activa sigue trabajando aún con exiguo capital y muy baja productividad, hasta los que han logrado reducir esta proporción a cifras que se van aproximando a la de países más desarrollados. Esto hace que las generalizaciones que se formulan en seguida tengan que calificarse debidamente al examinar la variada gama de hechos concretos.*

2. En el proceso de extensión de la técnica productiva moderna está ocurriendo así un hecho paradójico. Países que tienen abundancia virtual o real de población activa y escaso capital se ven enfrentados a una técnica productiva en que una de las preocupaciones dominantes - especialmente en los Estados Unidos - es economizar tanta mano de obra como sea posible, gracias a una cantidad creciente de capital por hombre. Es cierto que la evolución tecnológica también trata de aumentar la cantidad de producción por unidad de capital al mismo tiempo que se economiza mano de obra. Pero si bien ambos objetivos han determinado crecientes inversiones de capital por hombre, y se pueden separar en abstracto, el desenvolvimiento tecnológico los ha ido combinando en tal forma que, en general, no sería posible determinar qué parte de las inversiones responden al objetivo de aumentar la cantidad de producción por unidad de capital y qué parte al de economizar mano de obra. Lo cierto es que en el desarrollo de los grandes centros industriales ha habido capital suficiente para conseguir progresivamente uno y otro; o más bien dicho, ambos objetivos se han ido combinando en la forma y medida compatibles con la acumulación de capital. De tal suerte que, salvo en períodos transitorios, las inversiones para economizar mano de obra tendían a realizarse en la medida en que se disponía del capital necesario para hacerlo y absorber a la vez la mano de obra así desplazada.

Ahora bien, dadas la forma simultánea en que ambos objetivos se han ido cumpliendo y la indivisibilidad de los equipos en que se concreta el proceso tecnológico, las combinaciones a que se ha llegado en la economía de un país altamente industrializado y de alto capital por persona no pueden deshacerse arbitrariamente y transformarse en otras combinaciones que se adapten mejor a la realidad de un país menos desarrollado y de muy inferior disponibilidad de capital por persona. Es lógico que trasplantadas a éste las mismas combinaciones de aquél, no haya capital suficiente para absorber la mano de obra que se economice. Para evitar este resultado contraproducente, habría que encontrar

* Otro aspecto de este problema sería la posibilidad de aprovechar más intensamente los equipos disponibles haciéndolos trabajar dos o tres turnos. Con ello se disminuiría proporcionalmente el promedio de capital por persona ocupada, aliviando así las necesidades de capital. Sin embargo, la consideración de este aspecto en este somero examen del problema nos llevaría más lejos de la meta que perseguimos.

equipos en que se invirtiera menos en el objetivo de economizar mano de obra por unidad de capital, y más en el de aumentar la producción.

Aquí está precisamente el problema que se presenta a los países de capital relativamente escaso debido a que, por la indivisibilidad que en general caracteriza a los equipos, no caben otras combinaciones que las resultantes de la evolución de los grandes centros industriales. No obstante este hecho, consideremos por un momento que cada uno de los dos objetivos se ha podido cumplir independientemente en dos equipos distintos mediante inversiones realizadas por separado.

Para ilustrar mejor esta idea veamos el ejemplo del cuadro adjunto; dos equipos A y B para cuyo perfeccionamiento se van realizando sucesivas inversiones de capital, hasta llegar a 4.000 en la cuarta etapa de la evolución de cada equipo. Mientras en el equipo A el aumento de capital sólo ha tenido la virtud de acrecentar la producción, sin disminuir la cantidad de 100 hombres ocupados desde la pri-

mera etapa, en el equipo B la producción se mantiene constante en tanto que la cantidad de mano de obra de 100 hombres en la primera etapa disminuye a 6 en la cuarta. Supóngase también, para acercarnos nuevamente a la realidad, que ambos equipos puedan combinarse en otro equipo C en que se logran ambos objetivos a la vez. Y supóngase finalmente que sólo se dispone de 8.000 unidades de capital. El problema consiste pues en saber cómo se invertirá este capital para obtener el máximo de producto. De las cifras del ejemplo se desprende claramente que si se invierte en la combinación C, se logrará el máximo de producto por hombre, pero en cambio sólo se emplearán 106 hombres y la producción total resultará inferior a la que se obtendría si todo el capital se concentrara en el equipo A. En efecto, en este equipo los 8.000 de capital sirven para emplear 200 hombres, los cuales rinden una mayor cantidad de producto a pesar de la menor productividad por hombre.

Ahora bien, si la disponibilidad de capital fuera

Inversiones sucesivas en la evolución del equipo

Etapas de evolución	Hombres ocupados	Incremento de las Inversiones	Inversión total	Incremento de la producción	Producción total	Producción por hombre de capital	Producción por unidad de capital	Capital por obrero
"A" - Inversiones para aumentar la producción								
1	100		1.000		500	5,0	0,50	10,0
		1.000		1.000				
2	100		2.000		1.500	15,0	0,75	20,0
		1.000		1.500				
3	100		3.000		3.000	30,0	1,00	30,0
		1.000		2.000				
4	100		4.000		5.000	50,0	1,25	40,0
"B" - Inversiones para reducir la mano de obra								
1	100		1.000		500	5,0	0,50	10,0
		1.000		-				
2	80		2.000		500	6,2	0,25	25,0
		1.000		-				
3	50		3.000		500	10,0	0,17	60,0
		1.000		-				
4	6		4.000		500	83,4	0,12	666,7
"C" - Inversiones totales								
1	200		2.000		1.000	5,0	0,50	10,0
		2.000		1.000				
2	180		4.000		2.000	11,1	0,50	22,2
		2.000		1.500				
3	150		6.000		3.500	23,3	0,58	40,0
		2.000		2.000				
4	106		8.000		5.500	51,9	0,69	75,0

tan grande como para permitir aplicar la combinación C a los 200 hombres, se obtendría evidentemente una cantidad de producto mucho mayor. Para ello el capital tendría que llegar a 14.800 unidades.

Entre esta posición y la anterior cabría toda una gama de posiciones intermedias, según fuese la disponibilidad de capital y siempre que las inversiones en el equipo A pudieran combinarse con las del equipo B en tal forma que la mano de obra que con esto se economizara pudiera absorberse totalmente. Dicho de otro modo, habría una serie de combinaciones de A y B en el equipo C, según la mayor o menor cantidad de capital entre el mínimo de 8.000 y el máximo de 14.800 que hemos mencionado. Por supuesto que si el capital disponible no se detuviera en esta última cantidad y siguiera creciendo, habría que buscar nuevas combinaciones con una cantidad de inversiones relativamente mayor en el equipo B.

En la realidad, sin embargo, no suele ser posible realizar libremente estas distintas combinaciones según sea el grado de escasez o abundancia relativa del capital con respecto a la mano de obra disponible. La mayor parte de los equipos se fabrican en los países de alta densidad de capital por hombre, y los países menos desarrollados no tienen generalmente otra alternativa que emplear las combinaciones de aquéllos, salvo dentro de los límites en que sea dable modificarlas. Y como en tales combinaciones hay una fuerte proporción de inversiones destinadas a economizar mano de obra, se da aquella situación paradójica que señalábamos antes, en la cual se ven precisados a dedicar una parte excesiva de ese ahorro en desplazar mano de obra que se agrega a la que por escasez de ahorro no podían absorber con productividad satisfactoria.

3. Ahora podríamos examinar este problema desde otro punto de vista. Hemos estado considerando la combinación C en la cuarta etapa de evolución de los equipos y en la hipótesis de no haber capital suficiente para absorber la mano de obra desplazada, como acaba de decirse. Pudiera ser, sin embargo, que no se decidiera avanzar hasta la cuarta etapa sino detenerse, digamos, en la tercera, a fin de usar la mitad del capital por persona empleada y ocupar en esta forma el doble de personas. Pero esta solución no sería conveniente en dicho ejemplo, pues las etapas tercera y cuarta tienen rendimientos marginales mayores que las dos primeras en sus respectivos incrementos de capital, debido a la forma en que crece la producción en la evolución del equipo. Dicho de otro modo, cuando los rendimientos marginales de capital son crecientes, conviene seguir aumentando la densidad de capital por hombre en vez de disminuirla y emplear una mayor cantidad de hombres. En cambio, si los rendimientos son decrecientes, convendría detenerse en una menor densidad, a fin de lograr el máximo de rendimiento por unidad de capital y, en consecuencia, el máximo de incremento de producto. Pero también podría ocurrir lo contrario y ser conveniente detenerse en una etapa

anterior, por ser decrecientes los rendimientos que se obtienen después. En tal caso, se concibe que la combinación C resulte óptima. En efecto, es posible que en ciertos casos el equipo de menor densidad sea más conveniente, así como en otros implique un franco retroceso técnico. Muy poca información existe a este respecto en los países latinoamericanos, razón por la cual nos encontramos frente a uno de los campos de investigación más llenos de perspectivas, tanto desde el punto de vista teórico como de sus proyecciones prácticas.

4. Para no complicar el ejemplo de que nos servimos a fin de explicar en forma muy esquemática un problema de tanto interés, nos hemos limitado a partir de la hipótesis de una determinada cantidad de gente disponible para cuya ocupación era indispensable realizar nuevas inversiones de capital. Esta gente puede constituir un sobrante real o virtual de población activa según lo explicamos en el Estudio Económico del año precedente.* Es real en cuanto que se encuentra con frecuencia en estos países gente que, sin estar desocupada, trabaja intermitentemente o lo hace en ocupaciones de muy escasa remuneración que sólo se requiere de estas inversiones para absorberlas en la industria y otras ocupaciones de mayor capital para liberar a esa gente de tales ocupaciones: sólo se requiere de estas inversiones para absorberlas en la industria y otras ocupaciones de mayor productividad. Por el contrario, cuando el sobrante es virtual, es indispensable realizar inversiones para liberar gente de las ocupaciones de técnica primitiva e inferir productividad en que se encuentra, llevándolas a un más alto nivel técnico y una mayor productividad: surge así el sobrante que ha de ocuparse mediante inversiones adicionales.

En este último caso, que es el caso típico de la producción primaria, es pues indispensable combinar las inversiones para economizar mano de obra, y aumentar la producción por unidad de capital.

Encarado pues este problema desde el punto de vista del conjunto de la economía de un país menos desarrollado, se plantea en estos términos. Cómo distribuir el escaso capital disponible para: a) absorber primero el sobrante real de población activa, que no tiene costo alguno de liberación, y b) economizar o liberar población activa en la producción primaria y absorberla completamente en la industria y otras actividades, en tal forma que se obtenga el máximo de producto con la mejor inversión de dicho capital disponible.

Es obvio que habiendo un sobrante real de población de fácil desplazamiento, no sería conveniente invertir capital en extraer otro sobrante de la producción primaria, sino absorber el primero; y que, concluido este proceso, tampoco sería conveniente provocar en la producción primaria, o en la misma industria, un sobrante mayor que el que pueda absorberse con el capital disponible: este se invertirá

* Ob. cit., p. 18.

mejor si se invierte menos en liberar gente y más en ocuparla.

La desocupación tecnológica y el papel de las industrias de capital

5. Volviendo ahora a la economía de mano de obra que traen consigo generalmente los equipos de alta densidad de capital, el problema que hemos señalado hace un momento es típico de los países menos desarrollados. Esto no significa que en los grandes centros la introducción de tales equipos no haya provocado a veces un fenómeno de redundancia de trabajadores. Pero el problema es distinto. La desocupación tecnológica que suele aparecer en aquellos y se manifiesta más visiblemente en las menguantes cíclicas, no se superpone a un problema estructural de grandes masas de potencial humano de exiguo capital e inferior productividad como en los países menos desarrollados. Es más bien un fenómeno transitorio, hasta que nuevas inversiones reabsorban a los desocupados. Si esta reabsorción no se efectúa prontamente, no se debe a deficiente capacidad de ahorro sino a fallas de funcionamiento del sistema. En cambio, en los países menos desarrollados, en que falta el capital suficiente para absorber con intensidad aquel potencial humano de productividad inferior, una economía excesiva de mano de obra en nuevas inversiones de capital o en las renovaciones de equipos contribuye a hacer más agudo aquel problema estructural.

En la evolución de los centros industriales los equipos de alta densidad se han podido incorporar a la actividad productiva, porque se ha dispuesto del ahorro necesario para extenderlos a todas las ramas de la economía en que los empresarios encontraron conveniente hacerlo. Estos equipos, como ya se dijo, corresponden a altos ingresos y elevada capacidad de ahorro. En cambio, en los países menos desarrollados no guardan relación con los ingresos relativamente bajos y la escasa aptitud para ahorrar que les caracteriza. Y si hay empresarios que están en condiciones de adquirirlos, ello no significa en modo alguno que haya capital disponible para generalizar su empleo. Hay aquí que distinguir entre el interés del empresario y el interés general de la economía. Al empresario sólo le concierne reducir lo más posible su costo de producción y aumentar su beneficio; para él suele ser una consideración accesoria o acaso sin importancia la forma en que, a fin de lograr ese objetivo, se combinan el aumento de producción y la reducción de la mano de obra por unidad de capital. Si a raíz de ello hay desocupación tecnológica y los desocupados no pueden absorberse por falta de capital, el empresario habrá logrado a pesar de todo aumentar su beneficio, aun cuando para la economía del país el capital empleado en reducir mano de obra y no en aumentar la producción signifique mal empleo de capital, aparte de las repercusiones sociales del fenómeno.

No es tan visible este fenómeno cuando en vez de

provocar desocupación tecnológica la economía de mano de obra que esos equipos traen consigo impide la absorción de mano de obra desplazada de ocupaciones de menor productividad, absorción que hubiera ocurrido si la parte del capital que se requiere para obtener la economía de mano de obra hubiera podido emplearse en aumentar la producción.

Sin embargo, en los casos en que no hay otras alternativas más económicas en los países menos desarrollados, éstos, según ya se ha señalado, no tienen otra solución que emplear esos equipos, a no ser que retrocedan a procedimientos técnicos que malgastan el capital por su escasísimo rendimiento. Dicho de otro modo, esos equipos de alta densidad de capital, aunque no representan en países de abundancia de mano de obra la mejor solución en los problemas de desarrollo, pueden constituir la solución menos mala entre las prácticamente posibles, ya que mediante ella puede aumentarse la productividad más que con otros procedimientos al alcance de los empresarios.

6. No terminan aquí las diferencias entre los países menos desarrollados y los más desarrollados. Decíamos hace un momento que en estos últimos la desocupación tecnológica tiende a absorberse en virtud de nuevas inversiones. El desenvolvimiento de las industrias de bienes de capital ha de haber constituido en ellos el más poderoso factor de absorción, como que la ocupación en estas industrias ha crecido en forma más intensa que en las industrias de consumo. Más aún, los mayores beneficios que los empresarios logran con la reducción del costo resultante de aquellas innovaciones técnicas, se emplean en gran parte en realizar nuevas inversiones, estimulando la demanda en aquellas industrias de bienes de capital. Ya hemos señalado en el Estudio del año precedente que los países menos desarrollados, carentes de industrias de bienes de capital, como no sea en forma incipiente, se encuentran a este respecto en situación harto desfavorable desde el punto de vista de su desarrollo interno, ya que los beneficios resultantes de aquellas reducciones de costo, cuando se emplean en la adquisición de equipos de capital, tienen que transferirse a los grandes centros que los producen y estimular la ocupación en ellos y no en su propia economía. En consecuencia, en los países sin industrias de bienes de capital, la inversión de los beneficios no tiende a reabsorber la desocupación como en los grandes centros más que en la medida en que la inversión se hace en la edificación y en aquellos pocos equipos que se fabrican en dichos países.

Podrá arguirse que, a cambio de esto, dichos países tienen vastas posibilidades de absorber la desocupación tecnológica en industrias de consumo ya existentes o que se establezcan para substituir importaciones. Así es en realidad. Pero con ello volvemos al punto de partida, que es la escasez de capital. Si con la inversión del beneficio en equipos de capital importados del exterior pudiera absorberse toda la desocupación tecnológica en que se ha traducido ese

beneficio, el problema sería relativamente sencillo. Pero no es así en el terreno de los hechos, pues existe manifiesta desproporción entre el beneficio resultante de la economía de un trabajador y el capital necesario para volver a emplear ese trabajador economizado. Se requerirían algunos años de acumulación de beneficios para que la absorción pudiera realizarse. En esto, como en otros aspectos de la economía, el factor tiempo es de importancia primordial. Precisamente para salvarlo se requieren grandes inversiones de capital. La existencia de beneficios con que amortizar estas inversiones en el curso del tiempo es desde luego un factor favorable para provocarlas. Pero en todo caso, para absorber desocupados se necesita un incremento inmediato de capital varias veces mayor que los salarios que se economizan.

Las consideraciones que hemos formulado hasta ahora demuestran que, en la fase actual del desarrollo de la América Latina, el problema de las inversiones se presenta con características diferenciales que impiden generalizar las conclusiones derivadas de la experiencia de los grandes centros industriales. No es nuestro propósito examinar todas estas características, sino llamar la atención hacia los casos más importantes, entre los cuales corresponde el primer lugar al de la densidad de capital, que acabamos de ver, y al de la obsolescencia del equipo, que veremos en seguida.

Los equipos anticuados y la escasez de capital

7. Es un hecho de observación corriente en estos países la persistencia en el empleo de ciertos equipos anticuados frente a otros de gran eficiencia. Suele explicarse este hecho por la rutina de los empresarios, y la explicación podría resultar aceptable si en muchos casos no viéramos al empresario que mantiene en producción equipos obsoletos, emplear en la misma fábrica equipos modernos, o lo que es más significativo, buscar nuevas inversiones en otros campos de actividad productiva adquiriendo los equipos más avanzados que pueda conseguir, en vez de invertir sus beneficios en desbaratar aquellos equipos anticuados. Cada caso concreto tiene, desde luego, explicaciones particulares. Pero en el fondo de todo esto encontramos el común denominador de la escasez de capital; no de la escasez en un empresario determinado, sino en el país en que desenvuelve su actividad.

Desde el punto de vista de la economía de un país menos desarrollado, si los equipos de capital están en condiciones de seguir funcionando no obstante su obsolescencia, la solución del problema está en un examen de alternativas. Sin duda que la sustitución de los equipos obsoletos por otros modernos traerá consigo un incremento apreciable en el producto total, dejando a un lado por el momento la economía de mano de obra. Pero bien pudiera ser que esa misma cantidad de capital trajera un incremento todavía mayor de producto en otras ramas de la economía en que el capital es exiguo y la productividad es baja. En fin de cuentas, se trata de saber en qué forma la

aplicación de una determinada cantidad de capital disponible traerá consigo un incremento mayor del producto en el conjunto de la economía: si substituyendo equipos que a pesar de ser anticuados siguen produciendo, o invirtiendo ese capital para absorber parte del sobrante real o virtual de la población activa. Es posible que en muchos casos convenga mantener en funcionamiento los equipos anticuados, ya que su eliminación significaría una destrucción de capital existente cuando el capital para nuevas inversiones escasea. Pero esto tiene sus límites, pues la productividad de los equipos anticuados podría descender en tal forma con el andar del tiempo, que aumentara el incremento neto de producción al substituirlo por nuevos equipos, y fuera así, este incremento, mayor de lo que pudiera obtenerse en otras ramas de la economía.

Para decirlo de otra manera, en países en que por falta de capital hay todavía una considerable proporción de gente con escaso capital y baja productividad en la producción primaria, aparte de gente mal empleada en otras ocupaciones, no se justifica destruir los equipos existentes, si a pesar de su obsolescencia la mano de obra ocupada en ellos tiene mayor productividad que en aquellas otras actividades y si el aumento de productividad que se lograría en éstas con la nueva inversión sería mayor que la resultante de la sustitución de los equipos anticuados. Es claro que si además del aumento del producto se considera el de la economía de mano de obra, el problema se complica. Aun cuando haya campos más convenientes de inversión desde el punto de vista económico general, el empresario puede encontrar ventajoso dejar de lado aquellos equipos e instalar en su lugar otros nuevos por el solo hecho de obtener una apreciable economía de mano de obra.

Problemas de este tipo se seguirán presentando en los países menos desarrollados mientras haya grandes diferencias internas en las densidades de capital y las productividades en las distintas ramas de la economía. En consecuencia, la política de inversiones debe procurar establecer una clara distinción entre la conveniencia del empresario y los intereses generales de la economía.

En países desarrollados, en que la técnica y la productividad han ido evolucionando en forma gradual y abarcando a todas las ramas de la economía, el problema no tiene por qué presentarse en los mismos términos. No hay allí vastos sectores cuya exigüidad de capital ofrezca amplísimo campo de inversiones, la tasa de crecimiento de la población es más baja que en los menos desarrollados y los altos ingresos permiten un margen apreciable de ahorro. Por lo tanto, el capital es suficiente para ir renovando de una manera normal los equipos, y aun acortar su duración corriente a fin de introducir innovaciones técnicas que aumenten la productividad y absorber al mismo tiempo la mano de obra que así se economice. Pero esto no significa que esos países se encuentren exentos del todo de fenómenos como el que comentamos, pues hay

casos notorios en que grandes centros mantienen equipos obsoletos en ciertos sectores que por razones especiales, como por ejemplo la decadencia de las exportaciones, han quedado rezagados en la marcha de los perfeccionamientos técnicos.

El caso especial de las actividades de exportación

8. Como nuestro propósito no es presentar un análisis completo del problema de la productividad y de las consecuencias de la escasez de capital, sino más bien estimular su discusión, hay importantes aspectos y situaciones particulares que no podríamos abarcar en este breve esbozo. Pero el caso especial de las actividades de exportación merece mención aparte, pues en él la introducción de equipos que economizan mano de obra puede ser indispensable para competir favorablemente en el mercado internacional y desenvolver las exportaciones, sobre cuyo papel fundamental en el desarrollo económico no necesitamos insistir. Por supuesto que la economía de mano de obra en las actividades primarias de exportación acentúa el problema del sobrante real o virtual de población activa que debiera absorberse en la industria y en otras actividades, y, por lo tanto, agranda la dimensión del capital requerido por el desarrollo económico. Pero, por otro lado, las exportaciones pueden traer consigo mayor margen de ahorro y mayores posibilidades de transferir este ahorro para importar bienes de capital. La medida en que esto ocurra depende del grado en que los efectos de la economía de mano de obra, así como del aumento de producción por unidad de capital, se retengan interiormente en forma de mayores ingresos antes que transferirse al exterior en desmedro de la relación de precios de intercambio.

El problema de las inversiones en la agricultura

9. Aquella dualidad de metas del progreso tecnológico a que nos referíamos al comenzar este capítulo se manifiesta clara y distintamente en las inversiones agrícolas, con la particularidad de que en ellas es posible diferenciar en la práctica las inversiones según el fin perseguido. Algunas de esas inversiones se proponen aumentar la cantidad de producto por unidad de tierra y otras disminuir la cantidad de mano de obra por unidad de tierra y por unidad de producto mediante la mecanización del trabajo en sus distintas gradaciones, desde el empleo de mejores implementos hasta el uso de los equipos técnicamente más avanzados. No obstante esta separación, hay ciertas relaciones entre ambos objetivos, de las cuales prescindiremos por razones de brevedad en las observaciones generales que formularemos a continuación.

El aumento del rendimiento de la tierra es una necesidad general en los países latinoamericanos, que, con notables excepciones, tienen una producción relativamente escasa de alimentos. La mecanización también responde a una necesidad general ya que constituye, dentro del desarrollo económico, el medio

por el cual se va creando el sobrante de población que la industria y otras actividades tendrán que absorber productivamente.

Ambas metas tienen muy distinto significado desde el punto de vista de la economía general, si bien para el empresario agrícola, tanto la economía de mano de obra como el aumento de rendimiento por hectárea son dos maneras de llegar al mismo objetivo de reducir los costos y aumentar los beneficios de la explotación.

En efecto, desde el punto de vista de la economía general el grado en que sea conveniente introducir la mecanización - con independencia de las ventajas individuales del empresario - depende, según ya se tiene dicho, no sólo del capital disponible para adquirir los equipos y liberar gente, sino también del capital disponible para absorber esa gente en la industria y otras actividades. Si se lleva la mecanización más allá de la capacidad de absorción de la gente desplazada por ella, se crea el problema de desocupación tecnológica a que nos referimos al comentar nuestro ejemplo de los equipos. Con el agravante de que en la agricultura es más fácil evitarlo, puesto que en ella las inversiones son divisibles y para aumentar la producción no es necesario incurrir en economías contraproducentes de mano de obra.

Este es un aspecto muy importante en el proceso de extensión del progreso técnico en la América Latina que no ha sido aun objeto de toda la atención que merece. Es posible que, dada la escasez de capital para absorber el sobrante de gente provocado por la mecanización agrícola, la economía de mano de obra se haya traducido en algunos casos en gente mal ocupada en la tierra o en las grandes concentraciones de población urbana.

Hay casos, sin embargo, en que la absorción industrial ha sido muy intensa y la mecanización no ha guardado relación con ella; y otros en que la apertura de nuevas tierras en zonas poco pobladas ha obligado a una mecanización extrema por ser más económica que el traslado y la implantación en masa de los grandes núcleos de población que de otro modo se hubieran requerido. Hay también casos en que la mecanización se impone por la necesidad de ganar al cultivo de alimentos tierras ocupadas por animales de labranza, antes que por la conveniencia de eliminar mano de obra, o para acortar la duración de las labores y reducir así los riesgos meteorológicos.

Pero, dada la abundancia de potencial humano en la tierra y la escasez de capitales, la mecanización debiera ser en todo caso objeto de muy cuidadosa atención en los programas de desarrollo económico; tanto más cuanto que el capital escaso puede tener aplicación mucho más provechosa en el aumento del producto, sobre todo cuando se ha llegado al límite más allá del cual no podría absorberse el sobrante de mano de obra.

10. Las inversiones para aumentar la cantidad de producto requieren también examinarse en función

de los problemas generales de la economía. En realidad, la tierra inmediatamente aprovechable para lograr este propósito es más bien escasa en la América Latina, salvo notorias excepciones, y ello, unido a la escasez de capital, constituye uno de los más grandes obstáculos al desarrollo económico.

De ahí la necesidad de aprovechar ese escaso capital en forma que permita aumentar más el producto de la tierra. Pueden dividirse en dos grandes grupos las inversiones que tienden a este propósito: las inversiones que tienden a aumentar los rendimientos por hectárea mediante el mejoramiento técnico de los procedimientos de cultivo, desde la selección de semilla hasta el empleo de pesticidas; y aquellas otras tendientes a aumentar la superficie aprovechable mediante obras de riego y drenaje, deforestación y recuperación de terrenos perjudicados por la erosión, o a evitar que ésta disminuya la superficie cultivable en desmedro de la cantidad actual de producción.

La relativa lentitud con que en general ha crecido la producción agrícola de estos países, frente a una dieta generalmente pobre, pone de relieve la necesidad de dar mayor aliento al primer género de inversiones, sobre todo en aquellos casos en que, dadas las posibilidades inmediatas de mejorar el rendimiento, representan una solución más económica que el segundo tipo de inversiones. En realidad, en todos aquellos casos en que ha habido persistencia en el esfuerzo, los resultados logrados han sido considerables si se comparan con las cantidades relativamente pequeñas de capital por hectárea que requiere este género de inversiones. Hay que reconocer que el esfuerzo realizado hasta ahora es pequeño frente a la magnitud de la tarea que según los expertos urge realizar. No hay más que observar la pequeña proporción que los países latinoamericanos suelen dedicar en sus gastos públicos a la investigación, experimentación y difusión de las buenas prácticas agrícolas para tener una idea de lo mucho que hay que realizar en este aspecto.

Sin embargo, suele también ocurrir que esta mejora de los procedimientos de cultivo requiera la apertura de nuevas tierras para lograr resultados satisfactorios. Varios países se caracterizan por tierras de agua muy aleatoria, empobrecidas por su trabajo secular o esquilmas por el tipo de cultivo o la erosión. Para obtener las mejoras aludidas, donde son posibles, se necesitan grandes capitales, no sólo para ganar nuevas tierras, sino para mecanizar en ellas el trabajo, por las razones antes expuestas.

Todo esto nos demuestra nuevamente que en ésta como en otras materias hay que ser prudente en las generalizaciones. Cada país y las distintas regiones de un mismo país presentan particularidades que es necesario tener en cuenta para comprender los problemas concretos de desarrollo económico.

Hay casos notorios, y no infrecuentes en estos países, en que el incremento de producción de la tierra depende en buena medida del mejor aprovecha-

miento de los recursos disponibles existentes antes que de realizar nuevas inversiones de capital. Hay en efecto tierra mal aprovechada, no con respecto a la mejor técnica con que podría cultivarse, sino en relación con la técnica prevaleciente en la región o en el país. Así, entre varios, hay casos en que antes de emprender costosas obras de irrigación, que sin duda se justificarán más adelante, tendría que aprovecharse mejor el agua en las tierras mal regadas; otros en que se malogra una parte de las tierras de buena lluvia; y otros, en fin, en que se siguen usando praderas naturales en tierras aptas para praderas artificiales de mayor rendimiento.

11. Por lo tanto, no todo ha de esperarse de mayores inversiones, sino también de un aprovechamiento racional de lo que se tiene. La solución, sin embargo, suele tropezar con el gran obstáculo del régimen de la tenencia de la tierra en muchos países. Si por un lado se encuentran grandes extensiones bien cultivadas, por otro hay tierras en que basta al gran propietario utilizar mal o medianamente una parte de ellas para extraer una renta substancial. Es este un problema demasiado conocido para que sea necesario extenderse en él. No se explicaría que un empresario industrial deje improductiva una parte de su capital salvo en tiempos de débil demanda. Pero por lo general la tierra no desmerece en su fuerza productiva si se mantiene sin trabajar, antes bien, en determinadas condiciones puede mejorar; y se valoriza igual que la trabajada en el curso del tiempo, tanto más si la inflación ayuda al proceso de incremento corriente de la renta del suelo. Este fenómeno, unido a otros factores sociales, contribuye en muchos países a mantener acaparada una parte considerable de la tierra aprovechable en un número relativamente pequeño de manos. Por otro lado, esta forma de tenencia y el alto valor de la tierra en relación con su rendimiento presente, en virtud de la capitalización anticipada de futuros incrementos de valor, la hace difícilmente accesible al agricultor sin tierra; y éste se ve forzado a invertir sus limitados recursos en parcelas demasiado pequeñas para lograr un nivel de vida más alto que el del campesino asalariado, muy precario en la mayor parte de los países. De ahí el espectáculo singular de la pulverización de la tierra en numerosísimas parcelas antieconómicas que representan una pequeña parte de la superficie total, frente a una exigua cantidad de propietarios que abarcan la mayor parte de la tierra disponible.

No cabe la menor duda de que este problema podrá irse resolviendo a medida que el desarrollo industrial continúe absorbiendo gente del campo. Pero este proceso ha sido muy lento y sólo podrá acelerarlo un aumento muy fuerte en el ritmo de desarrollo de la industria y otras actividades. Es, pues, en el fondo un problema de inversiones de capital, aparte de otras consideraciones de las que se hablará un poco más adelante. Grandes inversiones que aumenten la demanda de brazos en actividades de mucho mayor productividad forzarán al gran pro-

pietario a mecanizar y aumentar el rendimiento de la tierra es sólo parte del problema general del desarrollo económico. Cualquiera que sea esta solución, esfuerzo.

Si se recuerda la considerable proporción de población activa que trabaja en la tierra en buena parte de los países latinoamericanos, se comprenderá que la solución del problema de la tenencia de la tierra es sólo parte del problema general del desarrollo económico. Cualquiera que sea esta solución, no se avanzará mucho en aumentar el nivel de vida de las masas que trabajan en el suelo (sobre todo en el suelo pobre de la agricultura secular) si no se elimina su población redundante con el progreso de la técnica y no se reabsorbe en actividades de productividad satisfactoria aquella parte que no sea necesaria en el trabajo de las nuevas tierras que se abren al cultivo.

No se interprete esto en el sentido de que la cuestión de la tenencia de la tierra en varios países latinoamericanos sea de las que admita postergación. Por el contrario, debiera también formar parte integrante de los programas de desarrollo económico, después de un examen objetivo e imparcial de los distintos términos en que se plantea el problema esencial de aumentar la producción agraria. En regiones en que no es la tenencia en sí, sino la falta de inversiones y de acción técnica del Estado lo que está retardando el progreso agrícola, la solución no puede ser la misma que en otras en que la forma de tenencia es el gran obstáculo que se interpone. No deja de sorprender lo poco que se ha explorado aún este asunto en estos términos concretos, no obstante lo mucho que se ha escrito y proyectado sobre el problema de la tierra. Dicho de otro modo, cuando es perceptible la aptitud para asimilar la técnica productiva moderna, la propiedad extensa puede significar el medio más económico para elevar el nivel de productividad. En este sentido debe llamarse la atención sobre la recomendación que la Misión Currie* hace para promover el mejor aprovechamiento de la tierra en Colombia. Propone gravar la tierra en relación con su potencia productiva, de tal suerte que el propietario que la cultiva mal se encuentre en inferioridad de condiciones con respecto a los que la cultivan bien. Es claro que entre otros factores, un sistema semejante requiere una adecuada clasificación de los suelos, que no es tarea fácil. Pero esta propuesta tiene el interés de señalar posibilidades de acción que, sumadas a oportunas medidas para fraccionar las grandes extensiones de tierra o impedir su pulverización (sobre todo cuando la forma de tenencia obstaculiza el mejoramiento de la productividad), merecen ser seriamente consideradas en un programa de desarrollo económico.

La inmigración y el sobrante de potencial humano 12. En este rápido esbozo de algunos de los aspectos

del problema de la productividad en la América Latina, hemos mencionado la abundancia real o virtual del potencial humano frente a la escasez de capital y tierra aprovechable. Al terminarlo ahora cabría preguntarse si en esas condiciones tiene sentido discurrir acerca de las posibilidades de inmigración, sobre todo en aquellos países en que se presenta en forma más aguda el desequilibrio de esos factores. Es claro que la respuesta tendría que ser negativa si la inmigración de que se trata fuera comparable en su aptitud productiva a la población que el progreso económico tiende a desplazar internamente de la producción primaria a la secundaria. Las migraciones exteriores vendrían a interferir en las internas y a agravar innecesariamente la escasez relativa de capital. Pero el caso es muy distinto si se trata de inmigración de superiores aptitudes productivas. En países que necesitan asimilar mejores procedimientos de técnica agrícola e industrial la inmigración que realice este aporte sería de considerable utilidad, según lo ha demostrado la experiencia. Más aún, esta misma experiencia nos enseña cómo de las masas de inmigrantes no sólo han salido trabajadores eficaces que tienden a aumentar el nivel medio de productividad, sino que muchos de esos trabajadores se han transformado después en empresarios con influencia considerable en la orientación y ritmo del desarrollo económico. Pero la inmigración es también en el fondo un problema de incremento de capital, como todo problema de desarrollo económico. Cada hombre que se incorpora requiere, en general, un incremento de capital, y si el capital es insuficiente ya para conseguir un ritmo de absorción satisfactorio del sobrante de producción primaria, mal podría servir ese mismo capital para absorber inmigrantes. La inmigración requiere pues un mayor acrecentamiento previo del capital disponible si es que han de evitarse efectos contraproducentes. Pero al mismo tiempo, ha de tenerse en cuenta que el capital necesario es inferior al que suelen necesitar las migraciones internas, pues en este caso hay que tener capital lo mismo para liberar gente en la actividad primaria como para emplearla nuevamente en la secundaria.

En la inmigración exterior se suprime en cambio el costo de liberación. Por lo demás, si el inmigrante es de mayor productividad que el trabajador interno y contribuye a elevar el nivel general de la productividad, el incremento de ingreso resultante real será un factor favorable a la mayor formación de capital en el futuro, con evidente ventaja para el desarrollo económico.**

** Estos temas serán ampliamente tratados en el informe que está preparando el Comité de Desarrollo Económico e Inmigración de la Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas.

* Ob. cit., segunda parte, p. 17.

CAPITULO IV
DISCUSION PRELIMINAR ACERCA DE LOS
ELEMENTOS DE UN PROGRAMA DE
DESARROLLO ECONOMICO

I. Contenido y metas de un programa

División de este capítulo

1. En este capítulo dejaremos a un lado las consideraciones generales que motivaron los capítulos precedentes, para discutir los elementos concretos de un programa de desarrollo.

En la primera parte comenzaremos por el examen del contenido de un programa: ha de abarcar, por un lado, todas las inversiones públicas y evaluar las necesidades de inversión de la actividad económica privada; y discutir, por otro, las medidas de gobierno relacionadas en forma directa con la ejecución del programa, así como otras que, sin esa relación directa, pueden influir sensiblemente sobre el desarrollo económico.

En seguida, consideraremos las metas que debiera perseguir un programa en función de los obstáculos que se oponen al desarrollo, los desequilibrios que lo perturban y los demás problemas de la economía que requieran urgente solución. Las metas inmediatas deberán ser objeto de un programa inicial, que abarque aproximadamente de cuatro a seis años, y mediante el cual un país adquiera en su economía la solidez y consistencia necesarias para entrar en una etapa de desarrollo regular; esta etapa requerirá también la elaboración de un programa futuro, del cual sólo podrían esbozarse sus grandes lineamientos al examinar el programa inicial.

Discutidas las metas de este programa inicial analizaremos su relación con los proyectos particulares que deban cumplirlas y sus posibles alternativas. No significa esto que haya que esperar la determinación definitiva de esas metas para tomarlas en cuenta. Hay siempre una serie de ideas y proyectos pendientes que responden a aquellos obstáculos, desequilibrios y demás problemas que se van presentando en la economía, y las metas no podrían determinarse sin tomar conocimiento de ellos como posibilidades de acción. Pero no sería prudente estudiar a fondo proyecto alguno antes de cerciorarse si se justifica dentro del programa.

En la segunda parte nos ocuparemos de las inversiones del programa y la valoración de sus efectos. Nos referiremos en primer lugar al cálculo de las inversiones necesarias, de los recursos internos de que pueda disponerse y de las inversiones extranjeras indispensables para complementarlos.

En seguida abordaremos los efectos del programa de inversiones públicas y privadas sobre el crecimiento de la producción, el ingreso real y la demanda de la población. Esto nos permitirá comprobar el grado de consistencia de aquél. Con este propósito será necesario analizar si hay compatibilidad en el desenvolvimiento de las distintas actividades de la economía, tanto desde el punto de vista interno, en

sus recíprocas relaciones y en el empleo del potencial humano, como desde el punto de vista exterior, en sus relaciones con el balance de pagos. De no haber compatibilidad, nos referiremos a los reajustes que habrá que introducir para conseguirla.

A continuación señalaremos la conveniencia de hacer una valoración general del programa a fin de averiguar en qué forma y medida se ha cumplido su propósito fundamental de elevar el nivel de vida de la población.

Finalmente se discutirá la duración del programa inicial, su vinculación con el programa futuro y las medidas previas que sería recomendable adoptar para preparar a tiempo su elaboración.

Entre estas medidas dedicaremos especial atención en la tercera parte a la averiguación de los recursos naturales, la investigación tecnológica, la preparación de instrumentos de análisis de los problemas de desarrollo y la formación de economistas para el estudio y la ejecución de los programas.

Universalidad del contenido de una programa

2. Consideremos ahora estos distintos aspectos comenzando por el contenido del programa. Hemos dicho que debiera abarcar a todas las inversiones públicas y privadas, lo cual no significa que el Estado ha de intervenir en la realización de estas últimas, según se explica en otro lugar. Hay varias razones principales para dar al programa este carácter de universalidad:

a) Es indispensable determinar las necesidades totales de capital en el período que abarque el programa inicial de desarrollo y relacionarlas con el probable volumen de recursos disponibles, que son necesariamente limitados. Sin perjuicio del examen más detenido que deberá hacerse al considerar las metas del programa, esto permitirá tener una primera idea de la relación entre los distintos tipos de inversiones, especialmente entre las inversiones en obras del Estado que no influyen directamente sobre la producción, las inversiones del mismo Estado destinadas a aumentar la producción y las que se estime que deberá realizar la actividad privada en virtud de los estímulos y oportunidades que ofrezca el programa.

Sin abarcar así el conjunto de inversiones podría dislocarse, además, la ejecución del programa. Si determinadas inversiones del Estado no se incluyeran en él, pudiera suceder que su realización ulterior absorbiera recursos indispensables para otras inversiones a las cuales el programa atribuyera primordial importancia. Lo mismo podría decirse acerca de las inversiones públicas, pues más de una vez se ha observado en los países latinoamericanos cómo

algunas de ellas se han realizado en detrimento de otras de la iniciativa privada que debieran haber tenido prioridad por su significado económico.

b) Es indispensable prever las consecuencias de las inversiones sobre los distintos aspectos de la economía del país, a fin de determinar el grado de consistencia del programa. No se trata sólo de que ciertas inversiones no incluidas en el programa puedan absorber los recursos que corresponden a otras, sino de que con estas otras se perseguían determinadas metas que, al no cumplirse, podrían crear o dejar subsistentes desequilibrios o desajustes internos o externos que un programa debiera evitar.

c) Las razones mencionadas serían suficientes para justificar la universalidad del programa desde un punto de vista nacional. Pero hay otras consideraciones de carácter internacional que deben tenerse en cuenta. Para que el desarrollo económico de los países latinoamericanos vaya estrechando progresivamente la sensible diferencia de su ingreso real con el de los países más avanzados, se necesitará considerable cantidad de inversiones exteriores; si se agregan a ellas las que requieren otros países menos desarrollados, se llega a cifras muy elevadas cuya sola magnitud, aparte de otras consideraciones, impone criterios estrictos de distribución para conseguir el mayor efecto posible en el desarrollo económico de los distintos países. Es obvio que un país que no necesite acudir a préstamos de este tipo no tiene por qué ajustar sus propias inversiones a tales criterios. Pero desde el momento en que se entra en un terreno de cooperación internacional, se comprende que el aporte de recursos internacionales tenga que depender de un programa bien concertado, ya que no se advierte cómo podría justificarse la necesidad de esos recursos si se empleara parte del ahorro interno en inversiones de muy discutible utilidad colectiva, o si las inversiones proyectadas persiguen finalidades distintas a las del desarrollo económico o no se proponen eliminar las dificultades que se oponen a él.

Vinculación del programa con otras medidas de gobierno

3. Estas consideraciones se circunscriben desde luego al plan de inversiones de un programa. Este tiene además que considerar las medidas oficiales que sea recomendable tomar para hacer posible la realización del programa, por un lado; y, por otro debe examinar la compatibilidad de las metas del programa y los medios que éste presupone con otros aspectos de la acción gubernativa.

Las primeras conciernen principalmente a la actividad económica privada. El Estado puede determinar con precisión las inversiones que está dispuesto a realizar en forma directa, pero en cuanto a la iniciativa privada tiene que limitarse a tomar ciertas medidas para estimularla en determinados sentidos y desalentarla en otros. Estas medidas tienen que guardar estrecha relación con las metas que persigue

el programa. De todos modos, la preparación de un programa ofrece la oportunidad de revisar todas aquellas medidas que influyen directamente sobre la actividad económica, eliminar algunas, modificar otras y tomar las medidas adicionales que sea aconsejable. En este sentido deberán examinarse:

a) la política aduanera y de cambios y la forma en que ambas afectan el desenvolvimiento de la producción, particularmente de las ramas que el programa considera en forma específica;

b) el efecto del sistema impositivo sobre las inversiones;

c) las distintas medidas de intervención que influyen directamente sobre la actividad económica, sobre todo en materia de control de precios y regulación directa de la producción.

Para evaluar el efecto de todas estas medidas, habrá que estar en estrecho contacto con las fuerzas que actúan en la realidad para no apartarse peligrosamente de ella. Por lo tanto la cooperación de la actividad económica privada es indispensable, tanto en la discusión y preparación del programa como en su ejecución ulterior.

En cuanto a otros aspectos de la acción gubernativa, aun cuando no influyen directamente sobre tal o cual rama de la actividad económica, pueden tener considerable influencia sobre la orientación e intensidad del desarrollo. Es cierto que ello escapa por su naturaleza al contenido de un programa, pero quienes lo preparan han de tener en cuenta los posibles efectos de ciertos actos gubernativos para cerciorarse de si hay compatibilidad entre éstos y las finalidades de aquél. El caso de los gastos públicos es uno de los más significativos a considerar a este respecto, pues es obvio que los recursos internos que deberán cubrir las inversiones del programa no son independientes del volumen de gastos públicos, sino que tienen que presuponer un determinado ritmo en su desenvolvimiento. Si el Estado se propone darles mayor amplitud, será necesariamente en detrimento de aquellas inversiones y habrá por tanto que reajustar su monto y distribución para que haya compatibilidad con los gastos públicos, salvo que el reajuste se opere en éstos. Uno de los efectos benéficos que podría tener un programa con el andar del tiempo es precisamente establecer el límite que los recursos reales de un país oponen a las distintas posibilidades de gastos e inversiones y demostrar que, más allá de ciertos límites, el cumplimiento de unas entraña necesariamente la postergación de otras. En todo caso conviene que la elección entre alternativas se realice con el conocimiento cabal de su significado y consecuencias.

La determinación de las metas

4. Hay que distinguir entre las metas inmediatas en el desarrollo económico de un país y las metas de más largo alcance. Las primeras deben formar parte de un programa inicial, destinado a resolver los problemas más apremiantes del desarrollo y preparar al país para emprender después un programa futuro

de crecimiento regular, con el aprovechamiento ordenado de sus recursos naturales. La duración de este programa inicial podría ser de unos cuatro o seis años por las razones que se verá más adelante.

La misma forma en que se ha efectuado el desarrollo en los últimos dos decenios, bajo la presión incontrastable de acontecimientos internacionales, ha creado en casi todos los países latinoamericanos una serie de problemas apremiantes en los distintos sectores de la actividad económica. No es necesario un estudio exhaustivo de todos los aspectos de la economía de un país y sus posibilidades para trazar un programa inicial destinado a resolverlos. La falta de conocimiento a fondo de los recursos naturales de un país, la imperfección y carencia de estadísticas y la escasez de expertos para trazar y ejecutar un programa suelen a veces resultar factores inhibitorios en la elaboración del programa, si se entiende por tal un cuerpo preciso y muy completo de lo que ha de hacerse en todas y cada una de las ramas de la economía. Si se tratase de un programa semejante, aun los países más desarrollados se encontrarían en dificultades para tenerlo. Pero no se trata de eso, sino de algo en que tiene que desempeñar un papel preponderante el buen sentido de la gente de experiencia en la técnica y la economía de cada país.

En efecto, en la mayor parte de los países hay pendientes una serie de ideas, iniciativas y proyectos que han surgido precisamente de las situaciones críticas que se presentan en la misma realidad de la economía. Y es lógico que en general las soluciones se hayan buscado en función de los recursos o posibilidades ya conocidas, antes que en un estudio completo de ellas, que necesariamente tomará tiempo. Ese conjunto de ideas, iniciativas y proyectos, al constituir la expresión de las necesidades de crecimiento de un país, podrán resultar valiosos elementos de información para los economistas encargados de proponer las metas fundamentales del programa. Definidas esas metas, los ingenieros y demás expertos deberán examinar desde el punto de vista técnico si esas iniciativas y proyectos responden adecuadamente a ellas. Esto no significa que deba haber una separación absoluta entre el trabajo de los economistas y el de los expertos técnicos; por el contrario, para evitar demoras y costosas desviaciones, es indispensable el continuo examen conjunto de los problemas. Podría ocurrir, en efecto, que ciertas metas a que se inclinan los economistas sean prácticamente irrealizables desde el punto de vista técnico por las dificultades que entrañan, o que, a su vez, ciertas soluciones técnicas a que se encaminan los ingenieros traigan consigo inconvenientes o repercusiones de orden económico que no las hagan aconsejables.

De todo esto sería posible que surgiesen ciertas conclusiones concretas que, sin abarcar todos los aspectos que un programa futuro de crecimiento regular debiera contener, podrían llevarse a la práctica en un programa inicial. Por ejemplo, para

emprender ciertas inversiones en materia de potencial hidráulico, no es necesario, conocer con precisión todas las posibilidades que en esta materia encierra un país. Basta saber que en la zona económica de que se trata, ese proyecto es el mejor, que técnicamente está bien concebido y que resuelve un problema real de energía o de abastecimiento de agua para la agricultura, aliviando a la vez al balance de pagos. Del mismo modo, en un país que tiene un persistente desequilibrio en este balance y en que existen posibilidades de sustitución de ciertas importaciones a costos razonables, empleando materia prima nacional, no es necesario para tomar decisiones estudiar todas las posibilidades de sustitución ni agotar el examen de los recursos del país. El buen sentido debiera prevalecer en este caso así como una consideración de gran valor psicológico: nada estimula más a los hombres encargados de formular un programa, y a los que han de ponerlo en ejecución, que la noción clara de que sus esfuerzos no son vanos y de que el programa inicial comenzará a funcionar en el terreno de los hechos sin esperar varios años de estudio. La vieja sentencia según la cual la carga se arregla andando, tiene también aquí un gran sentido práctico, pero siempre que se sepa hacia dónde se va, esto es, que se conozcan claramente las metas de un programa inicial.

Más aún, establecidas estas metas, se concibe la iniciación de ciertos proyectos aislados que respondan a ellas, aun cuando no se hayan terminado otros proyectos y el programa inicial no se haya definido por completo. Sin embargo, existe un peligro que es indispensable saber prevenir a este respecto. La iniciación de ciertos proyectos, antes de haber terminado de elaborar todo el contenido de un programa inicial, podría sugerir la idea de que en realidad no es necesario el programa y que bastaría con seguir agregando nuevos proyectos para lograr los objetivos que se persiguen. Sería un grave error, pues si se prosigue así, sin abarcar el conjunto de las necesidades críticas de la economía (tanto las que se han manifestado hasta ahora como las que se manifestarán probablemente dentro de algunos años por obra del mismo crecimiento), podrían presentarse los mismos desajustes y desequilibrios que han surgido en el desarrollo económico de los países latinoamericanos en desmedro de su más vigoroso crecimiento.

Para prevenir este peligro es esencial que, aun cuando no se haya terminado la preparación del programa inicial, los proyectos que por su urgencia convinieren comenzar sin dilaciones sean considerados conjuntamente con las otras inversiones del Gobierno y con las medidas más importantes que afectan a la actividad económica privada. Se conseguirá con ello tener una primera idea selectiva, establecer un primer orden de prioridades para el mejor aprovechamiento de los recursos escasos. Mientras todo esto se va realizando, deberán seguir activamente los estudios para concretar el programa con carácter general y

abarcar en él todos los proyectos de inversión y las medidas que influirán en el curso de la actividad económica privada.

5. Hemos dicho que las metas del programa inicial deben determinarse en función de los obstáculos más apremiantes que están oponiéndose al crecimiento regular e intenso de un país, así como de los desequilibrios y dificultades que lo perturban. Si se juzga por la experiencia reciente de los países latinoamericanos, podríamos distinguir los siguientes puntos en la determinación de las metas de un programa económico, con exclusión de otros aspectos muy importantes que (como la sanidad pública, por ejemplo) deben formar parte de otro orden de medidas, que un buen programa no debiera ignorar:

Obstáculos fundamentales en sectores básicos de la economía, principalmente en la energía y los transportes, que dificultan el desenvolvimiento del resto de las actividades.

Deficiente capacidad para importar los bienes de capital y demás bienes de producción requeridos por el desarrollo, más los artículos esenciales que necesita el país; y consiguiente tendencia al desequilibrio exterior.

Vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones y contingencias exteriores.

Dificultades en el desenvolvimiento de la agricultura.

Dificultades en el desenvolvimiento de otras actividades que tienden hacia el mercado interior.

Necesidades insatisfechas de obras públicas.

Necesidades insatisfechas de edificación.

Concentración excesiva de la población industrial.

Productividad deficiente.

Inflación.

Vamos a considerar ahora cómo las metas del programa han de surgir del examen de los problemas que acaban de mencionarse.

Dificultades en los sectores básicos de la economía

6. Los hechos han demostrado más de una vez en los países latinoamericanos que la eliminación de los obstáculos que se oponen al desenvolvimiento de la energía y los transportes es de primordial importancia para el desarrollo del resto de las actividades de la economía. Estos obstáculos existen actualmente en la mayor parte de los países y se comprende por ello que ocupen el primer plano en los proyectos de desarrollo.

En materia de energía, el crecimiento del consumo ha sido generalmente muy intenso y las fuentes de abastecimiento no han crecido con la misma rapidez, ya sea porque se trata de instalaciones que tienen que hacerse con mucha anticipación y ha faltado la inversión necesaria para hacerlas; o porque ha habido dificultades de importación; o porque no se ha tenido recursos suficientes y los que había se han empleado en actividades que resolvían problemas inmediatos, en detrimento de futuras necesidades, o en aplicaciones que hubiesen debido postergarse o sencilla-

mente no hacerse para atender otras de fundamental importancia. Aisladamente o combinados entre sí, estos motivos explican las situaciones críticas a que se ha llegado en muchos casos.

En consecuencia, la meta de un programa en esa materia debiera ser, primero, eliminar la deficiencia presente de energía y, en seguida, desarrollarla en tal forma que pueda responder a las necesidades probables del país al terminar el programa inicial y en los años subsiguientes. Sería necesario, entonces, un cálculo de estas probables necesidades, teniendo en cuenta el consumo pasado y el incremento resultante del crecimiento de la población y de la misma acción del programa. Habrá en él algunos elementos que no puedan modificarse deliberadamente, pues dependen de la medida en que se haya estimado el desenvolvimiento de la industria y los transportes y otras actividades, y sus correspondientes necesidades de energía; pero en otros casos el cálculo dependerá del criterio con que se considere la satisfacción de ciertas necesidades presentes o futuras. Así, una parte no desdeñable del incremento del consumo de electricidad proviene en algunos países de nuevas aplicaciones que se han desarrollado en el consumo de la población, o de haberse puesto mucho acento en la extensión de la electricidad a pueblos rurales con el loable propósito de facilitar su progreso, pero sin objetivos económicos inmediatos y cuando no había recursos suficientes para atender necesidades industriales. Dicho de otro modo, en un plan de desarrollo de la energía es tan importante determinar las formas más convenientes de conseguirla, como las formas más económicas de consumirla.

Determinadas las necesidades de energía, el programa deberá examinar las posibilidades de conseguir su satisfacción. El asunto es bastante complejo, pues hay que combinar distintas consideraciones: los recursos energéticos de un país, el desequilibrio de su balance de pagos, su vulnerabilidad exterior y la limitación del capital disponible.

Teniendo en cuenta esas consideraciones, el problema de la energía se plantea generalmente en los siguientes términos en los países latinoamericanos:

a) utilización de las fuentes energéticas nacionales (principalmente el potencial hidráulico, el carbón y el petróleo) con economías directas en las importaciones de combustibles y atenuación de la vulnerabilidad exterior de un país;

b) economías adicionales en la importación de combustible mediante la instalación de refinerías y el transporte adecuado del combustible (barcos nacionales y oleoductos);

c) economías en el empleo de energía por la sustitución de una forma de empleo por otra (por ejemplo, la electrificación de ferrocarriles);

d) economías en el uso de combustibles por su mejor aprovechamiento.

La experiencia de algunos países latinoamericanos ha demostrado que importar una proporción

considerable del combustible hace extremadamente vulnerables sus economías a contingencias exteriores. Si a ello se agrega que el fuerte crecimiento del consumo suele repercutir sensiblemente en las importaciones, ha de comprenderse la tendencia a dar prioridad a la necesidad de utilizar las fuentes nacionales de energía. El costo de sustitución tiene gran importancia, pero (como ya se ha demostrado en el segundo capítulo, al considerar la economicidad de una industria que substituye importaciones) lo decisivo está en la comparación del incremento de producto que rinde el capital en esta forma cotejado con el de otras producciones substitutivas y no con la productividad de otros países. En el presente caso, sin embargo, la vulnerabilidad de un país que importa buena parte de su energía podría hacer conveniente su producción interna, aunque las inversiones necesarias resulten menos productivas que otras que podrían efectuarse. Conviene de todos modos tener presente esta diferencia para tomar las determinaciones con objetividad.

En cuanto a la forma de economizar importaciones - véase en el punto b), - el país sigue siendo vulnerable desde el punto de vista energético, aunque no tanto como antes; este caso debiera resolverse con el mismo criterio que en las otras producciones substitutivas, según veremos en el lugar correspondiente.

Respecto a las economías en el empleo de energía por la sustitución de una forma por otra, hay por un lado consideraciones de divisas extranjeras y por otro de productividad. Si se trata de substituir un combustible extranjero por la utilización de energía nacional, o de reducir el empleo de combustibles importados, nos encontramos en un caso similar al de más arriba. Pero también puede tratarse de la sustitución de una fuente de energía nacional por otra, como podría ser el paso del carbón al petróleo, o de la leña a cualquiera de ellos, a la utilización de la electricidad de origen hidráulico en la tracción ferroviaria en vez de esos otros combustibles. Caería este caso en la extensa gama de soluciones alternas que un programa tiene que considerar, y habría que determinar si el capital invertido en la electrificación proporciona un incremento neto de producto o una disminución de costo superior al que se obtendría en otras aplicaciones internas, teniendo en cuenta, además, su incidencia en la balanza de pagos en la forma que se verá en seguida.

Finalmente están las economías de energía provenientes del mejor aprovechamiento de combustibles. Existen pruebas de que hay algo que hacer en este sentido en los países latinoamericanos. Asimismo, estas economías suelen requerir, aparte de la difusión técnica de mejores procedimientos, ciertas inversiones de capital, y es probable que el rendimiento de estas inversiones sea proporcionalmente grande.

7. En el sector básico de los transportes hay también varios aspectos a considerar:

a) La renovación del material. Esta es una de

las dificultades más apremiantes en casi todos los países latinoamericanos. La escasez de recursos para importar en los años treinta, las dificultades para hacerlo durante la guerra y la preferencia concedida después a importaciones de inmediata necesidad, unido todo a los recursos considerables que requiere la renovación del material, son las razones que explican este hecho.

En automotores hay también atrasos en la renovación y en el crecimiento de esta forma de transportes, pero la magnitud de las inversiones necesarias es generalmente menos importante.

Aparte del cálculo de las inversiones necesarias para poner en condiciones de funcionamiento normal y eficiente al sistema de transportes, hay también que calcular el monto de las renovaciones normales que deberán seguirse ejecutando después, a fin de examinar las posibles formas de satisfacer estas necesidades.

b) La ampliación del sistema de transportes, ya sea para responder a la mayor necesidad del tráfico o para extenderlo a otras regiones y promover su desarrollo. Aquí cabe el análisis de soluciones alternas, incluso el desenvolvimiento del transporte aéreo, teniendo en cuenta su productividad e incidencia sobre el balance de pagos, aparte de otras consideraciones técnicas y económicas. Los estudios necesarios para ello suelen tomar tiempo y, salvo en casos de urgencia, o cuando el establecimiento de nuevas líneas sea indispensable para cumplir otras metas del programa inicial, sería recomendable incluir este problema en el programa de desarrollo futuro.

c) La reorganización del sistema de transportes. Se impone en muchos casos, pues por la deficiencia del material, la sobrecarga de trabajo que ha debido sufrir por la intensificación del movimiento y otras razones, la productividad del trabajo ha disminuído sensiblemente, y hay con frecuencia exceso de personal, sobre todo en el transporte ferroviario.

d) La fabricación de material de renovación y de ciertos tipos de material de transporte. La magnitud de las necesidades de renovación y el cálculo de su futuro crecimiento, ha llevado a algunos países a considerar tanto la instalación de industrias de este material como la ampliación de las existentes. Aquí también interviene la consideración de vulnerabilidad, además de la de productividad; y dado el desarrollo que está adquiriendo la industria del hierro y acero y las industrias metalúrgicas de ciertos países, se concibe muy bien la posibilidad de soluciones que abarquen las necesidades de varios de ellos.

La sustitución de importaciones y el desequilibrio exterior

8. No repetiremos aquí lo que se dijo en otro lugar de este informe acerca del desequilibrio exterior provocado por el mismo crecimiento de la economía. En la mayor parte de los casos este desequilibrio ha vuelto a darse después de la guerra y, aun cuando haya

podido corregirse, surgirá nuevamente al proseguir el crecimiento si no se toman medidas para evitarlo. Así pues, una de las metas del programa inicial deberá ser asegurar la eliminación del desequilibrio al terminar su duración. El programa subsiguiente deberá tratar a su vez que ese desequilibrio no reaparezca en el futuro.

Estas medidas deben proponer el aumento de las exportaciones y el cambio necesario en la composición de las importaciones por producción interna, así en la industria como en la agricultura. En general, en el grado en que los países latinoamericanos puedan aumentar sus exportaciones sin el riesgo de afectar desfavorablemente los precios (según se ha visto en el capítulo II) ésta sería la forma más conveniente de satisfacer en forma indirecta las necesidades de consumo y capitalización de la población. Pero la misma experiencia de estos países demuestra que la expansión de estas actividades es insuficiente en el mejor de los casos para absorber productivamente el sobrante de potencial humano y su incremento vegetativo. A pesar de ello, como la eficacia de un programa de desarrollo depende en gran medida de la capacidad de un país para importar y atender los servicios de las inversiones extranjeras requeridas por el mismo desarrollo, todo programa debiera comenzar con una cuidadosa exploración de las posibilidades de acrecentar las exportaciones.

9. La sustitución de importaciones concierne tanto a las que se realizan en el momento en que se elabora un programa como a las que podrían desenvolverse en el futuro en virtud del crecimiento de un país.

Es bien sabido que en buena parte de los países latinoamericanos el desequilibrio de la balanza de pagos ocurrido después de la guerra se ha eliminado recientemente con la aplicación de medidas restrictivas y el aumento de las exportaciones. Pero el problema dista mucho de haberse resuelto y la continuación del crecimiento podrá determinar tarde o temprano su reaparición. De ahí la necesidad de considerarlo entre las metas principales de un programa.

En la elaboración de éste habrá ante todo que determinar el probable crecimiento de las importaciones al terminar el programa inicial y la tendencia al desequilibrio provocada por ello en el balance de pagos. Con esto nos anticipamos al examen de compatibilidades que se hará más adelante y en el cual, entre otras cosas, se desea comprobar si el crecimiento de las importaciones guarda relación con los recursos exteriores de un país. En este último caso se trata de estimar los efectos del programa una vez elaborado; mientras que en el presente se están examinando los elementos que el programa deberá contener.

Por lo tanto, habrá que partir de una hipótesis previa y proceder después por tanteos y ajustes, por aproximaciones sucesivas. Esta hipótesis concierne a la magnitud que tendrá probablemente el ingreso nacional al terminar el programa inicial, calculándolo

en función del incremento de potencial humano que habrá que ocupar, el capital disponible para hacerlo y el aumento que podría esperarse en su productividad media. Hecho esto, deberá estimarse el crecimiento de las importaciones provocado por ese incremento de ingreso, teniendo en cuenta las tendencias que vienen operándose en sus renglones más importantes. También habrá que anticipar aquí el trabajo necesario para establecer la compatibilidad referida; pero será simplemente con carácter preliminar. La cifra resultante y la apreciación de los otros elementos del balance de pagos nos permitirá tener una primera idea del orden de magnitud del desequilibrio. Esta cifra sería más bien de carácter tendencial puesto que más allá de ciertos límites sobrevienen reacciones que impiden seguirse desenvolviendo al desequilibrio. Pero dicha cifra tiene la virtud de indicar, en forma aproximada, cuál es la cuantía en que tendrán que substituirse importaciones para que pueda cumplirse la hipótesis de crecimiento a que se ha hecho referencia más arriba.

Es evidente que el monto de la producción que se desarrolla para cumplir este objetivo tendrá que ser mayor que el de las mercancías que se substituyen pues si bien en algunos casos se producirá internamente el valor completo del artículo que antes se importaba, incluso con el empleo de equipos de capital nacionales, en otros habrá que importar materias primas y renovar constantemente la maquinaria importada para su fabricación.

Determinada así la magnitud del probable desequilibrio, hay que buscar las producciones que podrían contribuir a eliminarlo. Si nos atuviésemos exclusivamente a la economía de divisas, es lógico que habría que elegir aquellas producciones en que se pudiera economizar una mayor proporción de importaciones en su valor total. Pero esto significaría resolver la cuestión en forma unilateral, pues no se tendría en cuenta la productividad del capital empleado. Bien pudiera ser, en efecto, que las inversiones de capital que logren esas economías en ciertas ramas de la producción no sean las que arrojen el mayor incremento de producto neto. Es concebible que otras inversiones pudieran dar el incremento máximo, pero sin lograr la economía de divisas que se persigue, debido a la mayor proporción de importaciones que requiere la producción. Esto exige buscar entre las distintas inversiones una combinación que dé el mayor incremento de producto compatible con dicha economía de divisas: no será aquel máximo incremento, pero sí un incremento tan grande como el que las condiciones permiten.

Sin embargo, estas condiciones no son invariables. Se ha partido de una cuantía dada de capital disponible y de potencial humano. Si pudiera disponerse de mayor capital y liberar más mano de obra en la producción primaria, o emplear en producciones substitutivas mano de obra que se destina a otros fines, se podría alcanzar acaso un incremento óptimo de producto combinado con la economía de divisas

que se propone conseguir.

Todas estas estimaciones son complejas y requieren informaciones que es difícil reunir en todos los casos; pero sería deseable que por lo menos en las inversiones más importantes pueda juzgarse en esta forma su significado económico, sin perjuicio de los otros elementos informativos de que habrá que disponer.

Por lo demás, en ciertas industrias el examen deberá realizarse teniendo en cuenta que son integrantes de un conjunto y esenciales para que éste se desarrolle; y aun suponiendo que la productividad del capital y la economía de divisas sean inferiores que en otras inversiones, convendría sin embargo realizarlas por razones de mejor integración y para dar menos vulnerabilidad al conjunto de que forman parte.

Asimismo, no ha de perderse de vista el elemento tiempo. Ciertas industrias que se establezcan para substituir importaciones tardarán cierto tiempo en alcanzar productividad satisfactoria, tanto por la mayor experiencia que se adquiera en ellas como por las economías inherentes al aumento de la producción. Como se dijo en el primer capítulo de este informe, un programa significa un acto de previsión del futuro y las decisiones sobre las cuales descansen deberán trazarse con amplia perspectiva de tiempo.

Al estimar la magnitud del desequilibrio del balance de pagos en el año de terminación del programa se ha partido implícitamente del supuesto de haberse examinado antes todas aquellas otras importaciones de las cuales sea dable prescindir total o parcialmente para dar la mayor amplitud posible a las de bienes de producción. Aquí es donde el sistema impositivo puede desempeñar un papel de significación, con el doble propósito de restringir esas importaciones y captar a la vez en forma fácil una parte del gasto de los grupos de altos ingresos, aplicando el recurso así obtenido al desarrollo económico.

Estas restricciones podrían estimular el desarrollo de la producción interna de los mismos artículos, con lo cual se habría perdido uno de los efectos que se trata de obtener, desviando a la vez la inversión de capitales de fines socialmente más útiles. Tendrían pues que complementarse con impuestos internos que desalienten este tipo de actividades.

Vulnerabilidad exterior

10. En el primer trabajo sobre desarrollo económico presentado por esta Secretaría a la Comisión* se ha examinado en términos muy generales la posibilidad de atenuar, si no eliminar, con el desarrollo interno la extrema vulnerabilidad de los países latinoamericanos a las fluctuaciones y contingencias ex-

teriores. Este asunto tiene que examinarse en cada caso concreto según los recursos del país y los datos básicos de su economía.

Desde el punto de vista de su vulnerabilidad cíclica, la meta de un país debiera ser desarrollar la producción interna y la substitución de importaciones en tal forma que al sobrevenir un descenso intenso en las exportaciones se pueda mantener la ocupación y la actividad económica corriente esencial para el consumo de la población. Este objetivo no podrá conseguirse si no se ha logrado reducir las importaciones de materias primas y artículos esenciales a una cantidad que pueda cubrirse con las exportaciones mínimas a que pudiera llegarse previsiblemente en un descenso cíclico (teniendo en cuenta otros renglones activos, así como las cargas financieras del capital exterior y otros renglones pasivos). En consecuencia, el margen de fluctuación de las importaciones deberá abarcar preferentemente los artículos no esenciales así como los bienes de capital, demás bienes duraderos y otros artículos esenciales pero cuya importación pueda postergarse para tiempos de mayor holgura: todo ello para asegurar aquella importación mínima de artículos esenciales.

Es claro que si las inversiones exteriores se hicieran con preocupaciones anticíclicas podrían evitarse, o al menos mitigarse, estas fluctuaciones en las importaciones de bienes de capital, para mayor regularidad del proceso de crecimiento económico.

Por otro lado, desde el punto de vista de su vulnerabilidad a contingencias exteriores, como las guerras y el rearme, la experiencia ha comprobado en cada país muchos puntos críticos; por ejemplo, la escasez de ciertos productos químicos y de repuestos, que afectan a gran parte de la industria y pueden comprometer seriamente su desarrollo. Podría así justificarse la producción interna de esos productos aun cuando la inversión de capital en ellos traiga un incremento de producción menor que en otros campos de actividad: sería el costo de una prima de seguro en que la prudencia aconsejaría afrontar.

Desenvolvimiento agrícola

11. El serio problema de la insuficiencia de la dieta alimenticia en buena parte de los países latinoamericanos exige un lugar prominente para la agricultura en los programas de desarrollo económico. Aquí también ha de trazarse una línea divisoria entre los asuntos que requieren solución inmediata en un programa inicial y aquellos otros de más lento desenvolvimiento. El programa inicial debiera considerar, entre otros, los siguientes puntos:

a) Medidas para lograr aumentos de productividad en plazo relativamente breve, por el mejoramiento simple de los procedimientos de cultivo y el empleo de implementos más apropiados.

b) Mejor uso de la tierra y el agua disponible.

c) Extensión inmediata de la superficie cultivable para resolver situaciones apremiantes.

* El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, Parte II, Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas.

d) Participación de la agricultura en la sustitución de importaciones. Aquí, al problema del uso alternativo del capital y del potencial humano que se presenta en la energía, los transportes y la industria, se agrega el del uso de la tierra. Si hay escasez de tierra disponible y es necesario hacer fuertes inversiones para extender la superficie cultivable y poder lograr producciones substitutivas, será necesario saber si el capital empleado en la agricultura trae consigo mayor incremento de producción que si se emplea en la industria, para poder decidirse en favor de la primera, sin perjuicio de consideraciones de otro orden que pueda gravitar en esta determinación.

e) Posibilidad de aumentar la producción para la exportación.

f) Posibilidad de aumentar la producción de ciertos artículos críticos para el mercado interno, además de los implicados en el análisis de las importaciones.

g) Mecanización en la medida en que la misma agricultura y otras ramas de la economía puedan absorber la mano de obra desplazada, o cuando así lo aconsejen la explotación económica de nuevas tierras, la escasez de mano de obra en ciertas zonas o la índole especial de los cultivos.

h) Inversiones para facilitar el almacenamiento y transporte de los productos agrícolas.

En esta enumeración puede notarse que los problemas estructurales de la agricultura se dejan para el programa futuro, pues, salvo excepciones que siempre se debieran considerar, requieren un examen que no puede improvisarse en el lapso relativamente corto que representa la preparación de un programa inicial. Además, las medidas susceptibles de resolver estos problemas no tienen generalmente resultados positivos inmediatos sino que requieren un tiempo que suele sobrepasar al de duración de aquel programa.

Desenvolvimiento de otras actividades internas

12. Aparte de la producción industrial substitutiva de importaciones, puede haber otras ramas que satisficjan por completo las necesidades del mercado interno y que tropiezan con dificultades en su desenvolvimiento, con la consiguiente escasez presente o previsible de su producción. En su examen habrá que pesar la ventaja de invertir capitales en ellas en comparación con aquellas otras que reducen importaciones o aumentan exportaciones. En general, parecería que estas últimas debieran tener preferencia sobre aquellas ya que mejoran las condiciones para importar bienes de producción y desarrollar después esas otras actividades. Sin embargo, podrían existir consideraciones de tipo social de mayor peso que estas otras en algunos casos especiales.

Obras públicas

13. La más simple ojeada a la mayor parte de los países latinoamericanos si es que no a su totalidad, pone de manifiesto el considerable campo de in-

versiones que representan las obras públicas y explica la prominencia que tienen en las preocupaciones de gobierno. No es dudoso, pues, que en un programa inicial haya de darse cabida a las obras más indispensables. Pero hay que tener en cuenta una consideración fundamental: la meta más urgente es el aumento de la producción y del ingreso real, y cuanto más capital y esfuerzo se concentran en lograr este propósito a expensas de otros menos apremiantes, tanto más posible será cumplir estos otros en el futuro.

Por supuesto que hay obras públicas cuyo grado de urgencia es comparable a la de aquellas deficiencias en los sectores básicos que se ha comentado más arriba. En esos casos merecen que se les atribuya un orden elevado de prelación. Pero en muchos otros resultará evidente la conveniencia de postergar o moderar la amplitud de su realización por las razones antedichas.

Podría señalarse algunos casos en que un país con desequilibrio en su balance de pagos, por no haber dedicado suficientes inversiones a la sustitución de importaciones, o que sufre aguda escasez de ciertos productos alimenticios, por haber descuidado las inversiones en la agricultura, ha estado invirtiendo una parte apreciable de su escaso ahorro en obras que las circunstancias no hubieran justificado realizar.

Edificación

14. Muchas veces se ha comentado la elevada proporción de inversiones que algunos países latinoamericanos dedican a la edificación. Acaso esta observación provenga más bien del tipo de edificación de lujo que suele caracterizar buena parte de las construcciones. Porque lo cierto es que en casi todos los países existe una gran penuria de habitación, especialmente en los núcleos urbanos en que la industrialización y el desarrollo de los servicios del Estado han atraído considerable cantidad de gente del campo. Es aquí donde se nota mejor que en otros aspectos cómo el proceso reciente de crecimiento ha puesto de relieve manifiestas diferencias sociales, pues si bien mucha de aquella gente disfrutaba generosamente de un espacio libre en el campo que compensaba en parte lo precario de su vivienda, lo ha perdido con frecuencia en las impresionantes condiciones de hacinamiento y promiscuidad con que vive en las ciudades.

Por ello la vivienda popular debiera merecer gran atención en un programa de desarrollo. Es este uno de los campos más atrayentes para una planeación y también uno de los más difíciles, y en el que se han cometido además lamentables errores. Por su magnitud es un problema que no tiene solución inmediata a corto plazo. Cabe preguntarse si el camino más lógico a seguir no sería concentrar la mayor parte de los recursos del país en aumentar primero el ingreso real para lograr después el margen de ahorro que permita acometer un plan ambicioso de edificación popular. Pero en todo caso,

y aparte de las sumas que se decida invertir con este objeto en un programa inicial, sería recomendable examinar lo siguiente:

- a) la cantidad de viviendas que hace falta;
- b) la cantidad en que deberán acrecentarse anualmente en función del mismo programa económico;
- c) las distintas soluciones que se presentan y su costo;
- d) la organización más económica de las industrias de la construcción en vista de un plan de construcciones;
- e) las medidas para estimular la iniciativa privada en materia de edificación popular.

Concentración excesiva de la población industrial

15. En el punto anterior se ha hecho referencia a la concentración de población en las ciudades. Aparte de las consecuencias sociales de este fenómeno, sus consecuencias económicas directas e indirectas son de indudable importancia. El desplazamiento de la población aumenta la necesidad de invertir capital en una serie de servicios que como el transporte, podrían ser mucho menores si la industria no se concentrara en la forma en que se está concentrando. No es éste por cierto, un asunto que el programa inicial pueda resolver. Pero por lo menos no debiera agravarlo, procurando lograr cierta descentralización en las actividades nuevas que abarque, especialmente en la industria. Habría que comenzar el examen de las medidas que en un programa de más largo alcance debiera tomarse para evitar que continúen las tendencias actuales hacia una excesiva concentración.

Productividad deficiente

16. Como es sabido, una parte considerable del aumento de productividad se ha logrado en la América Latina mediante la transferencia a las actividades industriales y otras actividades conexas de gente que se desplaza de las actividades primarias. Para ello se requiere aumentar la capitalización en estas últimas, a fin de liberar gente que trabajaba antes con menor productividad, y aumentar la capitalización para absorber la misma gente en la industria.

Este proceso tendrá que continuar necesariamente hasta que se establezca cierta nivelación entre la productividad en la producción primaria e industrial. Sin embargo, dentro de ciertos límites, existe la posibilidad de liberar gente en ambas actividades con una aplicación relativamente pequeña de capital; la mayor parte del capital sólo se necesitaría para la absorción de la gente así liberada. En efecto, si se juzga por las conclusiones de la investigación textil,* se podrían lograr incrementos sensibles de productividad en la industria con la modificación de ciertos procedimientos de trabajo en la organización y en el régimen administrativo. Lo mismo podría decirse de

la agricultura a la vista de los efectos de ciertas mejoras técnicas que, como las semillas híbridas y los pesticidas, son relativamente poco costosas. Hay países de escasa tierra regada en que sin embargo, podrían obtenerse apreciables aumentos de producción mediante un mejor aprovechamiento del agua y del terreno. En materia de transporte cabría formular consideraciones análogas, así como en otras actividades.

Existe, pues, la posibilidad de obtener prontamente estos incrementos de productividad removiendo los obstáculos económicos y psicológicos, a veces bastante serios, que se oponen a ello. Pero es esencial absorber en nuevas actividades, o en la expansión de las existentes, los trabajadores que en esta forma se lleguen a desplazar. De ahí la vinculación estrecha de ésta con otras metas del programa.

Los efectos de este aumento de productividad permitirían mejorar el ingreso real de los trabajadores de las actividades en que el aumento ocurriera, y ello podría servir de poderoso incentivo para modificar los procedimientos de trabajo y aumentar también el margen de ahorro indispensable para el incremento de capitalización que, según se dijo en otro lugar, exige el programa subsiguiente. La colaboración de los sindicatos obreros tendría gran importancia para la consecución de estos propósitos.

De ser ello posible, las inversiones destinadas a reducir la mano de obra en las unidades agrícolas e industriales existentes, sólo se justificarían en general, y salvo en casos especiales, cuando se hubiera absorbido la mano de obra liberada por los procedimientos menos costosos a que acaba de hacerse referencia además de la mano de obra empleado intermitentemente en ocupaciones de escasa remuneración.

Financiamiento del desarrollo: inflación

17. Sería ocioso dar razones en favor de considerar la solución del problema de la inflación entre las metas más importantes de un programa inicial de desarrollo. Sólo dentro de un programa de esta naturaleza se concibe bien un plan para combatir este fenómeno en los países latinoamericanos, puesto que las medidas necesarias no podrían tomarse aisladamente sin traer consecuencias o perturbaciones que sería aconsejable prevenir.

Si la inflación está provocada por un exceso de inversiones sobre el ahorro disponible, no basta aplicar la fórmula sencilla de disminuir las primeras para terminar la inflación; primero porque ello traerá desocupación interna de factores de muy difícil - si no imposible - absorción espontánea; y, segundo, porque si el problema fundamental del desarrollo económico es aumentar la capitalización, mal podría comenzarse disminuyendo las inversiones: habrá en todo caso que cambiar su orientación si ella es inconveniente, pero no disminuirlas. La solución tiene que buscarse en el aumento del ahorro interno o en una mayor aportación de capital extranjero, hasta

* "Productividad de la mano de obra en la industria textil algodonera de cinco países latinoamericanos", Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas, (Documento E/CN.12/219).

que el incremento de ingreso real permita acrecentar el margen de ese ahorro interno.

Si la inflación ha disminuido su eficacia capitalizadora y no proviene, por tanto, de un exceso de inversiones, sino del esfuerzo de los distintos grupos sociales para recuperar lo perdido o mejorar su situación, quiere decir que el fenómeno ha adquirido características sociales y políticas muy agudas, para las cuales la solución inmediata no es del resorte exclusivo de un programa económico. Un aumento relativo de productividad en un plazo relativamente cercano, como el que se considera en el punto anterior, podría contribuir a crear condiciones propicias para la solución de estos delicados aspectos del problema inflacionario.

Los proyectos particulares

18. Ya se dijo que la elaboración y el examen de los proyectos particulares sólo debiera emprenderse una vez definidas las metas del programa, pues de lo contrario se incurriría en esfuerzos y gastos que acaso resultaran innecesarios. Más aun, antes de entrar en esto convendría tener una primera impresión de las distintas soluciones que se conciben para resolver un problema concreto a fin de concentrar el esfuerzo en la que parezca más razonable. Podrían citarse casos de proyectos costosos que se han estudiado cuando había otras soluciones más accesibles y de menor inversión de capital.

En todo esto deberá ser muy estrecha la cooperación entre los ingenieros y los distintos especialistas, por un lado, y los economistas del programa, por otro. Hay así una fase de elección previa de alternativas en que el trabajo deberá desplegarse conjuntamente. Después vendrá la elaboración del proyecto por los técnicos. Y, finalmente, unos y otros deberán examinar las condiciones económicas de cada uno de ellos así como su vinculación a las metas, su compatibilidad con otros y sus consecuencias económicas.

Relación entre las distintas metas del programa

19. De la somera descripción que acabamos de hacer de las distintas metas de un programa inicial de desarrollo se desprende la íntima vinculación que entre ellas existe. Como en todo programa, el examen de cada una de las partes tiene que hacerse teniendo siempre a la vista las otras partes; a la vez que el examen del conjunto requiere tener presente la índole e interrelación de cada una de ellas.

Así, las inversiones que se proyectan para cumplir las distintas metas del programa debieran compararse entre sí para comprobar si no habría otras combinaciones de efectos más favorables en el incremento del producto nacional o que respondan mejor al propósito de disminuir la vulnerabilidad exterior de un país. Nos hemos referido a ello en el curso de la exposición y agregaremos aquí otras consideraciones para completar el examen:

a) Cierta tipo de inversiones podrían justificarse

plenamente en los sectores básicos considerados por separado. Pero pudiera ser que eligiendo otras soluciones alternativas se llegara a economizar cierta cantidad de capital y que éste pudiera aplicarse mejor en la consecución inmediata de otras metas.

b) Las inversiones en la agricultura, tendientes a substituir importaciones, debieran compararse con las efectuadas con el mismo propósito en la industria, para cerciorarse en qué aplicaciones del capital escaso se obtiene el mayor incremento del producto. Este cotejo debiera extenderse después a todas las inversiones industriales y agrícolas, sin perjuicio de las consideraciones de vulnerabilidad que se han formulado más arriba.

c) Del mismo modo, las inversiones para renovar los equipos en los sectores básicos y en la industria, y las requeridas por la mecanización de la agricultura y otras ramas de la producción primaria, debieran cotejarse, en cuanto ellas significan economía de mano de obra, con la posibilidad de hacer lo mismo con menos costo de capital, mediante mejoras en los procedimientos de trabajo.

d) La economía de mano de obra así lograda debiera compararse con la cantidad de mano de obra que absorberán las inversiones del programa.

e) Las inversiones en obras públicas y en edificación tendrán que cotejarse con otras inversiones destinadas a aumentar prontamente la producción, y determinar sus respectivos grados de urgencia desde el punto de vista económico y social.

20. Al examinar las distintas metas de un programa hemos puesto especial atención en las dificultades de los sectores básicos, en el desequilibrio de la balanza de pagos y en otros obstáculos que se oponen al desarrollo, ateniéndonos a la experiencia de los países latinoamericanos en general. Pero hay casos particulares en que no se dan algunos de esos fenómenos. Ha habido por ejemplo unos pocos países en que no se ha presentado tendencia persistente al desequilibrio, sea porque las exportaciones han crecido considerablemente, sea porque el desarrollo interno ha sido poco marcado. Es evidente que no habrá manifestaciones concretas de desarrollo si éste no tiene fuerza. Pero sí podría haber un problema de desarrollo potencial: recursos naturales sin emplear, abundancia de mano de obra o posibilidades de ahorro no usadas que, de utilizarse, harían surgir aquellos problemas característicos de la mayor parte de los países latinoamericanos. Por esa razón se justifica también en ellos un programa de desarrollo, aunque con distinto acento en sus metas.

21. El rasgo distintivo de un programa bien concertado es el buen sentido con que se examinen las distintas soluciones y se compare el esfuerzo que se proyecta poner en la consecución de las distintas metas del programa. Hay que reconocer que esta tarea es de gran complejidad y que proponerse conseguir resultados completos y precisos, ajustándolos a cánones demasiado absolutos, podría comprometer la pronta

realización del programa. No hay ni suficientes informaciones ni la experiencia indispensable para hacerlo. Los puntos de vista no siempre son seguros y mucho quedará librado en consecuencia a la apreciación personal y a diferencias de opinión que tendrán que salvarse por inevitables transacciones. Un programa tiene que basarse necesariamente en la estimación del futuro y en esto hay también que proceder por prudentes hipótesis y con flexibilidad de juicio para afrontar imprevisibles contingencias. Ello requiere gran ejercicio de criterio personal, más que procedimientos objetivos de previsión. Finalmente, como en todo problema real, junto a las consideraciones de orden económico, intervienen las de carácter social y político, que no suelen valorarse con los mismos cánones y que por ello mismo suscitan diferencias de opinión que difícilmente pueden resolverse sin soluciones transaccionales. A pesar de ello, las consideraciones de orden económico debieran presentarse siempre con toda firmeza y objetividad ante quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones. Del acierto de éstas depende en última instancia el valor de un programa y la eficacia de su ejecución.

II. Las inversiones del programa y la valoración de sus efectos

El monto de las inversiones

22. Definidas las metas del programa inicial habrá que determinar las inversiones que será necesario realizar para cumplirlas en un plazo que podría calcularse entre cuatro y seis años, según la índole de los problemas a resolver como se verá más adelante. Siguiendo estas metas, las inversiones del programa abarcarían los siguientes renglones:

- a) sectores básicos: energía y transportes;
- b) actividades de exportación;
- c) crecimiento y establecimiento de industrias para substituir importaciones;
- d) crecimiento y establecimiento de otras industrias;
- e) desarrollo de la agricultura;
- f) obras públicas del Estado;
- g) edificación privada.

El cálculo de las necesidades de inversión podrá hacerse con precisión en los proyectos específicos del programa. En cambio, en el caso de las actividades privadas que éste trata simplemente de estimular, sin realizar allí inversiones directas, el cálculo de las necesidades de inversión tropieza con el consabido obstáculo de la falta de buenas estadísticas. Estas tardarán años en perfeccionarse y, mientras tanto, habrá que acudir a procedimientos de encuesta para lograr datos que permitan tener una idea aproximada de aquellas necesidades. El análisis de las cifras de importaciones de bienes de capital, en los casos en que éstas presentan detalles significativos, es un buen elemento de juicio para realizar estos cálculos conjeturales, sobre todo si se dispone además de alguna información sobre la fabricación interna de

esos bienes.

Establecidas las cifras de las inversiones que requiere el programa inicial en todo el período de su duración, y el escalonamiento de estas inversiones, habrá que determinar en qué medida podrán cubrirse con ahorro interno y qué cantidad de capital extranjero será necesario para complementarlas. En cuanto al ahorro interno, la prudencia aconsejará no apartarse mucho de las estimaciones actuales en un programa inicial, pues tanto las medidas para aumentar ese ahorro como el incremento del ingreso serán graduales y conviene contar más bien con estos efectos en el programa subsiguiente. Ello no significa que esas medidas no tengan que considerarse también en el programa inicial, pero, salvo en ciertos casos especiales, los posibles incrementos de ahorro debieran destinarse a ampliar el programa inicial en el curso de su ejecución, antes que hacer depender de él las inversiones indispensables.

23. En cuanto a la aportación de capital extranjero, su determinación está sujeta a factores en gran parte ajenos a la decisión de un país. Sin embargo, la existencia de un programa podría tener la virtud de situar el problema de desarrollo en sus propios términos ante las autoridades que deban tomar esa decisión. Si se demuestra que las inversiones calculadas son necesarias para conseguir objetivos que no podrían tacharse de indebidamente ambiciosos, y que el programa es prudente y razonable en cuanto a la distribución de las inversiones; y si se demuestra, asimismo, que la substitución de importaciones y el aumento en las exportaciones es suficiente para atender los servicios del capital extranjero y que la adición al ingreso nacional excede a los servicios de dicho capital, las probabilidades de que se logren los recursos necesarios tienen que mejorar notablemente con respecto a las actuales, en que es muy difícil estimar el efecto de proyectos aislados sobre el curso futuro de la economía.

Más aún, en la determinación del monto inicial de las inversiones extranjeras en un programa bien concertado no dejará de considerarse que, al provocar éste un sensible incremento del ingreso, pondrá al país en mejores condiciones de capitalización para emprender un programa futuro en que disminuya gradualmente la corriente de capitales extranjeros.

No hay razones para creer que las inversiones extranjeras realizadas en forma que aumenten la productividad y mejoren el balance de pagos o preserven su equilibrio, tengan que significar una carga financiera para los países de donde provengan. Si el tipo de interés es razonable y los plazos son adecuados a la índole del activo físico en que se traducirá la inversión, serán muy excepcionales en la América Latina los casos en que se requieran recursos de otra naturaleza para cubrir las inversiones. Esto no concierne, por supuesto, a los gastos de cooperación técnica, en los cuales, por ser distinta la índole del problema, se reconoce la conveniencia de emplear fondos públicos no sujetos

al régimen normal de las operaciones financieras, si es que ha de lograrse el fin que se persigue.

24. En la preparación de un programa hay que proceder por tanteos y aproximaciones sucesivas hasta lograr que el conjunto de distintas inversiones adquiera coherencia y sus resultados sean compatibles entre sí. Todavía estamos en la primera etapa del programa. Se han discutido parcialmente las metas y se han examinado las inversiones indispensables para cumplirlas. Era necesario para ello tener un punto de referencia: el crecimiento de la producción y del ingreso nacional que el programa inicial se proponía conseguir en el año de su terminación. En función de ello se habían calculado las inversiones necesarias para desenvolver los sectores básicos, la industria, la agricultura y las construcciones públicas y privadas. Hecho esto, se está en condiciones de entrar en la segunda etapa para ver si el desenvolvimiento de esas distintas actividades guarda relación entre sí y con el crecimiento de los servicios del Estado, o, en otros términos, para comprobar si sus resultados son recíprocamente compatibles. Es poco probable que lo sean, pues aunque no se haya perdido de vista la noción del conjunto ni las relaciones entre los distintos elementos del programa, ha tenido que trabajarse separadamente en cada una de las metas. Habrá, por tanto, que introducir las rectificaciones y ajustes necesarios para que, logradas esas compatibilidades, aquellos elementos parciales adquieran la coherencia de un conjunto bien concertado, sin lo cual no habría en realidad un programa sino una superposición de proyectos particulares, según se dijo en el primer capítulo.

Examinamos ahora las tareas de la segunda etapa. Ante todo habrá que determinar cual es el efecto de las inversiones previstas en el plan sobre la producción y el ingreso en los sectores básicos, la industria, la agricultura y las construcciones públicas y privadas, en el año final del programa. Si a ello agregamos la estimación del crecimiento de los servicios de la actividad privada y los del Estado, tendremos la cifra total del ingreso en dicho año, y estaremos en condiciones de establecer las compatibilidades que nos preocupan. En seguida examinaremos las más importantes de ellas:

a) Compatibilidad entre los sectores básicos y el resto de las actividades. En materia de energía habrá que determinar si la expansión proyectada en el potencial eléctrico, la producción interna y las importaciones guarda relación con el crecimiento de la producción de bienes, el desarrollo de los servicios, el desplazamiento de gente del campo a la ciudad y el desenvolvimiento de los transportes; y en lo que toca a éstos, si las nuevas inversiones para renovar el material y extender las líneas existentes responden al crecimiento de aquellas otras actividades. Es cierto que al proyectar las inversiones en estos sectores se ha partido de aquella hipótesis de crecimiento a que nos hemos referido; pero ahora se tendrán los datos concretos de los resultados pro-

bables del programa para realizar estas comprobaciones. Además, habrá que cerciorarse de si esas inversiones son suficientes para atender también las necesidades de energía y transportes en los primeros años subsiguientes a la terminación del programa inicial, dada la magnitud de dichas inversiones y la gran anticipación con que hay que realizarlas.

b) Compatibilidad entre el crecimiento del ingreso real, la forma en que crece la demanda directa e indirecta de importaciones, y los recursos exteriores de que se disponga para pagarlas.

El desarrollo del programa influirá en tres formas sobre las importaciones: primero, sobre las de bienes de capital previstas por aquél; segundo, sobre las importaciones para renovar los bienes de capital ya existentes; tercero, sobre las importaciones de bienes de producción requeridos por el incremento de ésta, y sobre las importaciones directas de bienes terminados de consumo. Con respecto a lo primero, al realizarse el cálculo de las inversiones del programa, habrá tenido que hacerse la división entre lo que corresponde a la importación y lo que corresponde a la producción interna de bienes de capital. Nos limitaremos pues a los dos otros conceptos. En materia de importaciones para la renovación de equipos ya nos hemos referido a las necesarias en los sectores básicos. A estas habrá que agregar las de la maquinaria industrial y agrícola; generalmente no se dispone de informaciones acerca de esto en los países latinoamericanos y será necesario realizar encuestas para determinar las necesidades aproximadas. Por las razones expuestas en el Capítulo III, habrá que distinguir entre las necesidades de renovación por inutilidad absoluta del material y aquellas otras que, no obstante los servicios satisfactorios que podrían seguir dando los equipos, los empresarios consideran conveniente su renovación.

En cuanto a las materias primas y demás bienes de producción, aparte de los de capital, habrá que examinar ante todo las consecuencias de los proyectos del programa; unos tenderán a reducir las importaciones en virtud de que se proponen aumentar la producción interna de esas materias; otros, en cambio, traerán consigo el aumento de importaciones debido a que el aumento de producción que pretenden lograr necesita el concurso de materias primas y combustibles extranjeros. En seguida corresponderá realizar un examen parecido acerca de los efectos de la expansión de la industria y las actividades económicas privadas.

Este es uno de los aspectos de un programa en que puede contarse con mejores estadísticas, pues las cifras de las importaciones abarcan por lo general un período suficientemente largo de tiempo como para examinar tendencias y calcular con prudencia algunas extrapolaciones, sin perder de vista los efectos anteriormente referidos. Además, un número muy limitado de artículos abarca una proporción considerable de las importaciones y su análisis

individual será muy conveniente; en el resto podría trabajarse con grupos de artículos para no incurrir en demasiado detalle. (Un primer intento de este análisis, aunque muy grosero aún, se ha realizado con algunos países en el Estudio Económico de 1949.)

En cuanto a los artículos importados para el consumo directo podrían formularse idénticas consideraciones: unos disminuirán por la producción substitutiva y otros aumentarán por la gran elasticidad-ingreso de su demanda.

Por las mismas razones esgrimidas en otros casos, este análisis del crecimiento probable de las importaciones no ha de limitarse al año de terminación del programa inicial, sino que deberá extenderse a los años inmediatamente subsiguientes, lo mismo que el análisis de los otros datos necesarios para tener una idea de la probable estructura del balance de pagos.

En este sentido, además del cálculo de importaciones habrán de estimarse los servicios financieros de las inversiones extranjeras existentes y de las que abarca el programa, así como el monto del pasivo corriente del balance de pagos. Y en cuanto al activo, será necesario realizar un cálculo prudente del probable desarrollo de las exportaciones, cálculo que conjuntamente con otras partidas activas y las inversiones extranjeras con que se estima poder contar en esos años, nos dará la contrapartida de nuestro cuadro.

Comprobaremos, así, si el crecimiento de las importaciones y servicios provocado por el desarrollo, es compatible con el de los recursos exteriores del país, y si se ha logrado la meta de eliminar el desequilibrio o evitar que éste acontezca en virtud del programa. Si el desequilibrio aparece o ne se elimina, será indispensable revisar todo el programa a fin de averiguar la mejor forma de atacarlo. Aquí también nos encontraremos con una serie de posibles soluciones alternativas. Acaso se pueda comprimir más las importaciones de ciertos artículos de consumo, ya sea privándose por completo de ellos o provocando una mayor substitución o explorando nuevamente la posibilidad de aumentar exportaciones. Esta mayor substitución, a su vez, requeriría mayores inversiones en la industria o en la agricultura, lo cual sólo podría hacerse con un aumento de las inversiones extranjeras o nacionales, si esto último fuera realizable. También se concibe que puedan reducirse ciertas inversiones de origen interno que, como las obras públicas o construcciones, pueden ser muy útiles pero no substituyen importaciones, dando preferencia a otras que tengan estos efectos. Cabe también imaginar que ciertas inversiones destinadas a la expansión de la producción interna ya existente se dediquen a esa producción substitutiva de la demanda, pues, de ordinario, es preferible que el desajuste sea interno y no exterior. Si no se llegase a ninguna de estas soluciones, la eliminación del desequilibrio sólo sería posible si se moderó el ritmo de crecimiento y con ello la demanda de importaciones. Esto solo basta a los efectos de subrayar la conve-

nencia de llevar a cabo el mayor esfuerzo para realizar inversiones adicionales, antes de llegar a semejante extremo.

Cabría pensar, también, en acudir a nuevos préstamos extranjeros para pagar parte del incremento de importaciones provocado por el crecimiento económico. El principio no es aconsejable, pues significa acudir al capital extranjero para costear una parte del consumo del país. Antes de cubrir así el incremento de consumo y terminar el programa inicial sin cumplir una de sus principales metas, sería preferible invertir ese capital adicional en conseguir una substitución mayor de importaciones o un más amplio crecimiento de las exportaciones, en caso de ser esto posible.

c) Compatibilidad entre el incremento de la demanda de productos agrícolas y el desarrollo de la producción. Aquí también habrá que acudir a las estadísticas del consumo de los principales productos en un período de tiempo suficientemente largo y efectuar algunas extrapolaciones para comparar sus resultados con el desarrollo probable de la producción, teniendo en cuenta los efectos directos e indirectos del programa. Entre éstos, merecen atención las transformaciones que el desplazamiento de gente del campo a las ciudades provoca sobre ciertos consumos.

Al examinar esta relación de compatibilidades hay que tener presente que el hecho de ser precaria la dieta alimenticia de buena parte de los países latinoamericanos no significa que basta aumentar su producción para estimular su demanda. Es indispensable que crezca el ingreso real per cápita para que la demanda pueda crecer según el grado de elasticidad-ingreso de los distintos artículos. De lo contrario, el aumento de la producción, más allá de ciertos límites que posiblemente son más bien estrechos, tendría el efecto de disminuir los precios. Es claro que si mientras tanto ha aumentado la productividad, en virtud de mejores procedimientos de cultivo, ello no tendrá por qué provocar la disminución ulterior de la producción; pero sí podrá tener la consecuencia desfavorable de desalentar a los agricultores en la introducción de nuevas mejoras en aquellos procedimientos. Todo esto nos demuestra que entre el desarrollo agrícola y el industrial tiene que haber una estrecha correlación: sólo un amplio desenvolvimiento de la industria podrá dar a la agricultura incentivos poderosos para aumentar su producción, salvo, desde luego, el caso especial de las actividades de exportación. Mencionaremos más adelante esta misma vinculación al comentar el aspecto de mano de obra.

d) Compatibilidad entre el incremento de la demanda y el crecimiento de otras ramas de la producción interna, además de la substitutiva de importaciones y la producción agrícola. Hay una gran cantidad de productos industriales que de tiempo atrás han satisfecho completamente la demanda interna y que por tanto no acarrear la necesidad directa de substituir importaciones. No será posible

realizar en todos ellos el examen de la relación entre las tendencias de la demanda y las de la producción en función de las inversiones calculadas. Pero sería aconsejable hacerlo en los principales y examinar los otros en grupos de productos en la medida que lo permitan las pocas estadísticas de que suele disponerse. Por otro lado, salvo en los artículos en que el programa haya puesto interés especial por los obstáculos que encontraba su producción, hay que confiar en que el sistema de precios vaya resolviendo los desajustes en los demás. Un programa no podría pretender la solución de esos desajustes parciales, sino de aquellos que, por su índole e importancia, entorpecen el desarrollo económico y requieren medidas deliberadas del Estado para su corrección.

e) Compatibilidad entre el desarrollo de las distintas actividades y la disponibilidad de mano de obra. No se podría en este aspecto trazar ideas muy ambiciosas de examen de compatibilidades, pues la lamentable falta de estadísticas sobre la composición de la población activa y sus movimientos impide ir mucho más allá de estimaciones conjeturales*. Sin embargo, los inconvenientes que se han presentado en algunos países en materia de mano de obra recomiendan poner atención en esto y organizar, como en otros casos, la realización periódica de algunas muestras estadísticas para tener una idea aproximada de las principales tendencias.

Mientras tanto, parecen indispensables ciertas estimaciones para establecer la compatibilidad entre el desenvolvimiento de las distintas actividades económicas y la disponibilidad de mano de obra. El programa presupone un determinado crecimiento de los sectores básicos, de la industria, de las obras públicas y de la edificación. Este crecimiento será resultado, en parte, de la mayor productividad por hombre que se obtenga en algunas ramas, y, en parte, del aumento de ocupación. También habrá aumento de ocupación en los servicios del Estado y en los servicios particulares. Estimadas las cifras respectivas y el incremento conjunto de ocupación, habrá que determinar en qué medida este incremento podrá satisfacerse con el aumento de la población activa y en qué medida habrá que contar con la eliminación de gente de la producción primaria, y de ocupaciones intermitentes de escasa remuneración, o con el aporte inmigratorio.

A su vez, será necesario averiguar si ese desplazamiento de gente de la producción primaria es el mero resultado del éxodo de parte del incremento vegetativo de ella, o de la mecanización, o del aumento de productividad proveniente de la mejora de los procedimientos de cultivo. En tal caso, la estima-

ción de este desplazamiento deberá ser compatible con la parte del programa relacionado con la agricultura.

Visión de conjunto de los resultados del programa
25. Después de haber examinado las relaciones de compatibilidad y corregido las inconsistencias que surgían de este examen, será posible tener una visión del conjunto de los resultados del programa inicial, cotejando los del año en que éste comienza con los del año de su terminación.

El propósito fundamental del programa es aumentar el ingreso real per cápita a fin de elevar el nivel de vida de la población. No basta, sin embargo, establecer una comparación general entre el crecimiento de la población y el ingreso, pues puede haberse modificado sensiblemente la composición de éste durante el programa. Veamos más de cerca este aspecto del asunto.

En los países de la América Latina en que el consumo de bienes es relativamente bajo, tiene importancia muy grande saber cómo ha aumentado la cantidad per cápita de bienes disponibles para el consumo. No tiene el mismo significado el aumento de estos bienes que el de los servicios en la actividad privada y los servicios del Estado. Por lo tanto, es esencial establecer algunas distinciones.

Tomemos primeramente, para simplificar, el crecimiento del valor de la producción en los sectores básicos, la agricultura, la industria y las construcciones, y establezcamos su relación con el aumento de la población activa en esas actividades, para averiguar cuál ha sido el aumento medio de productividad por persona ocupada. Esta primera comprobación es muy significativa, pues nos da una idea sintética de uno de los efectos más importantes del programa y nos permite realizar comparaciones con otros períodos en el mismo país o con otros países y formar un juicio acerca de su verosimilitud. Pero aun cuando las cifras resulten aceptables, no nos dicen aún cuál es el aumento de bienes disponibles por persona ocupada en las actividades que consideramos. Una parte de esos bienes ha pasado de los sectores de su producción a otros sectores, a cambio de los servicios que éstos prestan: de los servicios de la actividad privada - según la forma en que ésta ha crecido y modificado su estructura de acuerdo con las estimaciones del programa - y de los servicios del Estado - en la medida en que éste hubiera tomado una parte del incremento de los bienes disponibles por medio del crecimiento de los impuestos -. El siguiente cuadro esquemático permitirá seguir mejor este asunto.

* Para cooperar en la solución de este problema, La Oficina Internacional del Trabajo ha establecido en Sao Paulo una unidad latinoamericana, entre cuyas tareas figura la de colaborar con los gobiernos en el establecimiento de servicios nacionales de empleos.

	Total*			Per capita		
	Años del programa		%	Años del programa		%
	Inicial	Final		Inicial	Final	
			(+ 6 -)			(+ 6 -)
a) producción de bienes, total, y por persona ocupada en ella						
Cantidad producida	30.000	42.900	43%	200	260	30%
b) disponibilidad de bienes y servicios, total y por persona ocupada en todas las actividades						
Total de bienes						
disponibles:	19.500	24.750	26,9	130	150	15,4
a) consumo	15.000	18.150	21,0	100	110	10,0
b) capitalización interna	4.500	6.600	46,7	30	40	33,3
Servicios:						
a) de la actividad privada	4.500	6.600	46,7	30	40	33,3
b) del Estado	6.000	11.550	92,5	40	70	75,0
Total de bienes y servicios = ingreso	30.000	42.900	43,0 %	200	260	30%

* Este cálculo se basa en un incremento de población de 2 por ciento al año y considera una duración de 5 años para el programa.

Nótese cómo, no obstante que la productividad por persona ocupada en la producción ha aumentado en 30 por ciento, pasando de 200 a 260, los bienes disponibles han crecido apenas en 15,4 por ciento, de 130 a 150, pues una parte considerable del incremento de productividad ha sido absorbida por los servicios. Así, mientras a cada persona ocupada correspondían 70 de servicios al iniciarse el programa, ahora le corresponden 110, o sea, 57 por ciento más. Esto quiere decir que la ocupación y los ingresos han aumentado más intensamente en los sectores de servicios que en la producción de bienes, absorbiendo una parte del incremento de bienes disponibles que de otro modo habría quedado en los sectores de la producción.

Estos resultados bien pudieran llevar a la rectificación del programa, pues aunque no se discutiera la utilidad en acrecentar la cuantía de los servicios,** podría considerarse que el dotar de más bienes a la población tiene mayor importancia económica y social.

También podría suceder lo contrario. En todo caso, conocer sus efectos con la mayor precisión posible ayudará a tomar estas decisiones alternativas. En caso de optarse por lo primero, será necesario realizar mayores inversiones para tomar gente del sector de servicios - en el cual se requiere generalmente un capital pequeño - y emplearla en la producción de bienes. Por donde se desprende que parte del crecimiento de ciertos servicios podría deberse a que no habido capital suficiente para absorber más gente en actividades de productividad relativamente alta. De más está decir que ese reajuste en la distribución de la ocupación y en la forma de obtener el aumento de ingresos obligaría a revisar todo el programa tanto en el cálculo de la energía como en el de las importaciones y los otros elementos que contiene.

Sigamos ahora con las cifras del cuadro. No obstante que el incremento de bienes disponibles por persona ocupada ha sido sólo de 15,4 por ciento, se ha podido aumentar la capitalización interna per capita en 33,3 por ciento, sin perjuicio de mejorar el consumo en 10 por ciento. Este aumento de la capitalización interna no es ciertamente desdenable; pero pudo haber sido más fuerte si los servicios no hubieran crecido más que la producción de bienes. Dar preferencia a la capitalización permitiría conseguir un incremento más fuerte del ingreso en el futuro, con lo cual habría llegado el momento de acrecentar más intensamente los servicios. Como

** Debe recordarse, sin embargo, que en los países menos desarrollados el crecimiento de los servicios no sólo se refiere a ocupaciones de ingresos relativamente altos en la actividad privada, como en los países más desarrollados, sino también a ocupaciones de trabajo intermitente y escasa remuneración. Esto refleja más bien un fenómeno de abundancia de mano de obra, que de diversificación de la demanda en virtud del aumento de productividad, según sucede en aquellos países.

se ve, el orden de prelación en un programa no sólo concierne a las distintas alternativas en sí, sino también al tiempo en que debieran cumplirse.

Duración del programa inicial

26. Se ha dicho que el programa inicial tiende a resolver los problemas apremiantes y eliminar los obstáculos que se oponen al desarrollo regular e intenso de la economía de un país. Su tiempo de duración depende, pues, del que sea indispensable para lograr este propósito. Si nos guiamos por el tiempo que suele representar la resolución de tales asuntos con independencia de un programa, podría decirse, en general, que será difícil hacerlo en menos de cuatro años y que la índole de ellos no exige mucho más de seis.

Pero la duración de un programa no sólo depende del carácter de las soluciones que busque, sino también de factores exteriores y ajenos a la voluntad de un país. En los países latinoamericanos estos factores son muy importantes, y el programa ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a ellos sin desviarse de las metas fundamentales.

Un programa tiene que basarse en determinadas hipótesis con respecto al curso de las exportaciones y la relación de precios de intercambio que, de no cumplirse, traerán consigo la modificación de las condiciones sobre las cuales reposa. Si aquellas resultan mayores que las previstas, el programa podrá acelerarse o acaso depender menos de las inversiones extranjeras, y si resultan inferiores, y éstas no aumentan en virtud de consideraciones anticíclicas, tendrá que postergarse la realización de algunos de sus proyectos, o realizarse más lentamente. En previsión de ello el programa debiera tener cierto grado de flexibilidad en su ejecución. Para decirlo de otro modo, un programa tiene que estar preparado para continuos reajustes. Sin embargo, si a través de todos estos cambios no se persiguiera firmeza las metas establecidas y se dejara librado todo a la improvisación circunstancial, el programa dejaría de existir y nos encontraríamos en situaciones parecidas a las que tuvieron los países latinoamericanos en los últimos dos decenios.

Podría definirse el programa inicial como una serie bien concertada de medidas preparatorias que, resolviendo aquellos obstáculos y problemas apremiantes, pongan a un país en condiciones de trazar un programa de más largo aliento, en que los proyectos puedan escalonarse en el curso del tiempo, sin otras situaciones de urgencia que las determinadas por imprevisibles trastornos. El desenvolvimiento de los sectores básicos podrá continuar entonces, en el orden del tiempo, con la ejecución de sucesivos proyectos cuyos lineamientos generales habrán debido esbozarse ya en el programa inicial para asegurar la continuidad del programa futuro, de acuerdo con cálculos prudentes del crecimiento de las necesidades. El desequilibrio del balance de pagos se habría eliminado y sólo habría que continuar una gradual

substitución de importaciones mediante el establecimiento de nuevas industrias o el aliento de ciertas ramas de la producción primaria, de acuerdo también con una estimación previa de las necesidades de crecimiento. Lo mismo en materia de desarrollo agrícola, de obras públicas y de edificación. En relación con lo primero, el grado en que se vaya ejecutando la mecanización dependerá de la progresión en el crecimiento de la industria y otras actividades. Por lo demás, el aumento de la productividad será gradual y podrá estimarse con más aproximación que ahora qué parte del incremento resultante del ingreso real será absorbido por el consumo y por la capitalización y qué parte podría permitir una expansión de los servicios del Estado compatible con las metas del consumo y la capitalización.

27. La mera enunciación de estos asuntos nos está diciendo que un programa de crecimiento regular necesita la organización sistemática de una serie de estudios e instrumentos técnicos que convendría emprender durante el programa inicial y como parte integrante de éste. Entre los más importantes estarían los siguientes:

a) Estudio de las fuentes de energía, de los recursos naturales no agrícolas y de la potencialidad del suelo agrícola.

b) Organización y perfeccionamiento de los estudios tecnológicos en materia agrícola e industrial y en otros campos de la economía, con especial referencia a los problemas que se mencionan al final de este capítulo.

c) Organización y perfeccionamiento de las estadísticas e informaciones de carácter económico así como de los métodos de análisis para valorar mejor los efectos del programa sobre el desarrollo económico y estimar los requerimientos del desarrollo futuro.

d) Formación de economistas que colaboren en la elaboración y ejecución de un programa de desarrollo económico.

Los dos primeros puntos del apartado a) han sido objeto, recientemente, de importantes resoluciones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.* En cuanto al tercero, así como a los demás apartados, les dedicaremos breves comentarios en las páginas restantes de este último capítulo.

III. La acción técnica complementaria de un programa

Orientación de la investigación tecnológica en los países con escasez de capital

28. Uno de los actos de mayor trascendencia en el desarrollo económico de los países latinoamericanos es la cooperación técnica que ha comenzado a prestarse tanto en la preparación de proyectos especiales como en la elaboración de programas generales de

* Documento E/1946.

desarrollo económico. Hay que reconocer, sin embargo, que por valiosa que sea esta cooperación en un momento dado, su alcance en el orden del tiempo es de suyo limitado. Los expertos van a los países que los solicitan, cumplen allí su tarea temporal y terminan su misión. En el desempeño de esta tarea, en su manera de afrontar los problemas de la realidad y en las soluciones que proponen, habrán despertado en los expertos locales el deseo de penetrar en nuevos caminos y seguir métodos con los cuales no se encontraban familiarizados; y acaso habrán dejado también en el terreno una parte grande de su experiencia. Pero allí concluyó su acción práctica.

Los problemas de desarrollo económico de los países latinoamericanos requieren una cooperación de más vastas proporciones. Ya se dijo en otro lugar que la mera transfusión de los equipos de capital de los grandes países no representa la forma más acertada de propagar la técnica moderna en los países menos desarrollados. La evolución tecnológica de aquellos, especialmente en los Estados Unidos, tiende sobre todo a economizar mano de obra por unidad de capital, en tanto que desde el punto de vista de los países latinoamericanos, en general, habría que orientar más bien la investigación tecnológica en el sentido de acrecentar la producción por unidad de capital.

Como es fácil comprender al economista no le es dado ir más allá del simple planteamiento de este problema. Corresponde al investigador tecnológico establecer el grado en que podría resolverse aprovechando el cuerpo enorme de conocimientos científicos y tecnológicos acumulado en los grandes países para encontrar formas técnicas que se adapten mejor a la índole de los países con escasez de capital y abundancia relativa de mano de obra.

La tecnología agrícola nos ofrece ejemplos de lo que cabría esperar en otros campos de la producción si se orientara la investigación tecnológica en el sentido que acaba de explicarse. La escasez de tierra, o más bien dicho su limitación, ha llevado a soluciones en la agricultura que, de encontrarse también en materia de bienes de capital, ofrecerían considerables perspectivas para los países menos desarrollados. Mientras la mecanización ha permitido reducir intensamente la cantidad de mano de obra necesaria para trabajar una unidad de tierra, el mejoramiento de los distintos procedimientos de cultivo ha aumentado los rendimientos por unidad de tierra. Este aumento de rendimientos se ha conseguido a veces con una cantidad relativamente pequeña de capital destinado a la investigación científica y a la difusión práctica de sus resultados.

Ese mejoramiento de los procedimientos de cultivo requiere acción sistemática, continuidad en el esfuerzo y persistencia de propósitos tanto en la etapa previa de investigación científica como en sus derivaciones tecnológicas, y tiene posiblemente mayor importancia inmediata que la mecanización en muchos

países latinoamericanos en que apremia más aumentar la producción de alimentos que economizar mano de obra. La mecanización no requiere el mismo tipo de acción sistemática y su implantación no ofrece grandes dificultades; no es de extrañar, por tanto, que en muchos casos se haya puesto el acento en ella, cuando lo que más urgía desde el punto de vista del desarrollo económico era lo otro.

Es evidente que el caso de la productividad de la tierra es de un tipo distinto al de la mayor productividad que podría lograrse por la unidad de capital mediante investigaciones tecnológicas especiales. Si lo mencionamos es para ejemplificar mejor la índole del problema de los países poco desarrollados: economizar el factor más escaso tratando de aumentar su productividad.

Otro caso contribuye a ilustrar mejor este problema, si se suma a las explicaciones que acerca de los equipos industriales dimos en el capítulo pertinente. Se comprende que en un país con relativa escasez de mano de obra y altos salarios y con relativa abundancia de capital se procure encontrar nuevos equipos de transporte que consigan aumentar la velocidad y por tanto disminuir el tiempo de trabajo, a costa del aumento del costo de la unidad de equipo. Ello impone además inversiones mayores en caminos. En países menos desarrollados se necesitaría más bien reducir la inversión de capital requerida para transportar una determinada cantidad de carga, aun cuando no se reduzcan el tiempo de transporte y, por tanto, la cantidad de mano de obra por unidad transportada, o se reduzca menos que en los equipos de mayor costo empleados en los países más desarrollados.

En esta materia de transportes hay otro caso típico de la posibilidad de economizar capital, que podría presentarse a los países latinoamericanos si una investigación tecnológica bien orientada diera resultados positivos. La importación de automóviles gravita pesadamente en el balance de pagos de la mayor parte de ellos. Hay evidente preferencia por las marcas fabricadas en Estados Unidos, donde los altos ingresos de la población han contribuido, entre otros factores, a que la evolución del automóvil haya tenido un sentido distinto al que pudiera tener en países de recursos mucho menores. Se nos ha informado, por ejemplo, que los artefactos de cromo en ciertas marcas de automóviles representan cerca del 10 por ciento del costo. Pero este es sólo uno de los factores que han impedido que el automóvil se abaratase en la medida que hubiera sido posible por los considerables progresos de la técnica productiva. No es sólo el lujo y la comodidad, sino también el aumento de la potencia del motor lo que ha influido preponderantemente en este hecho. Sería interesante averiguar la posibilidad de lograr marcas de automóvil que, sin tener todas esas ventajas, que ejercen muy comprensible atracción, satisfagan la misma necesidad, pero con economía considerable para países que requieren imperiosamente aumentar sus

importaciones de este medio de transporte sin desmedro de la capitalización en otras ramas de la actividad.

En síntesis, desde el punto de vista de los países latinoamericanos, la evolución tecnológica debiera orientarse hacia el logro de la mayor productividad posible de los factores escasos: el capital y la tierra. Ya se ha señalado cómo este objetivo ha podido separarse claramente del objetivo de economizar mano de obra en el trabajo de esta última. Sin embargo, en el caso de los equipos de capital, no se trata de trasladar sino de adaptar. De ahí la necesidad de que las investigaciones tecnológicas abarquen todo el campo de la producción latinoamericana.

Esto no es todo, sin embargo: paralelamente al desarrollo de dichas investigaciones, es necesario preparar expertos latinoamericanos en todas aquellas especialidades requeridas por el desarrollo económico en las que no haya suficiente número de ellos.

Hay sobradas razones para pensar que la investigación tecnológica en Latino América, así como la formación de expertos para aplicar sus resultados, tenga que realizarse en escala internacional. En primer lugar la manifiesta tendencia de algunos grandes países a poner en juego considerables recursos en las tareas de cooperación técnica con los países menos desarrollados y la no menos manifiesta inclinación encauzar parte de esos recursos mediante la organización de las Naciones Unidas, hacen pensar que una idea del género que apuntábamos pueda entrar dentro de ese campo. En segundo lugar, tanto en la investigación tecnológica como en la formación técnica, los resultados serán mejores mientras más amplio sea el campo de selección de hombres: circunscrito éste a un solo país, no siempre podrán encontrarse los elementos más capaces para desenvolverse en cada especialidad. Además, la concentración de recursos en los temas fundamentales de investigación y acción práctica podría hacerse mejor en escala internacional. Finalmente, para el éxito de esta tarea se requiere un sentido de continuidad y persistencia que también podría realizarse más adecuadamente en esa forma; en efecto, si la acción fuera puramente nacional, resuelto un problema técnico especial es posible que los expertos de un país, como suele suceder, tuvieran que dedicarse a otras actividades y caer en lamentable dispersión de esfuerzos; en tanto que en la acción internacional podrían dedicarse a la solución de problemas similares en otros países o ampliar el radio de sus tareas.

La formación de economistas para las tareas del desarrollo económico

29. Se ha dicho en otro lugar que en la elaboración y ejecución de un programa de desarrollo económico se requiere combinar el esfuerzo de los expertos en las distintas especialidades a que dicho programa se refiere con el de los economistas. Acabamos de formular algunas ideas acerca de la formación de estos expertos, previo desenvolvimiento de las in-

vestigaciones tecnológicas con vistas a la índole especial de los problemas latinoamericanos. Nos referiremos ahora a la formación de los economistas que deben intervenir en dichos programas ampliando ideas ya expuestas en un trabajo anexo al primer Estudio Económico correspondiente a 1948.*

Se presenta aquí la misma cualidad. Hay primero que aprovechar los conocimientos científicos en materia económica elaborados en los grandes centros, para formular la interpretación teórica de los problemas de desarrollo económico de los países latinoamericanos, y formar después los economistas que puedan actuar en la práctica en la solución de estos problemas.

Afortunadamente la tarea es más modesta que en el caso de la formación de expertos técnicos, y se cuenta ya con ciertos puntos de partida para realizarla tanto en las investigaciones que ha venido realizando la organización de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas como en las efectuadas en algunos institutos de meriteria labor.

Puede afirmarse sin exagerar que en el centro de investigaciones de la CEPAL se ha iniciado por primera vez en la América Latina el estudio sistemático de los problemas de su desarrollo económico, respondiendo a uno de los propósitos primordiales de su creación. Se ha comenzado por la investigación y el análisis de los hechos más importantes y a ello ha seguido el empeño de buscar su interpretación teórica y plantear sus principales problemas. Un instituto que se creara especialmente con el fin de formar economistas en materia de desarrollo económico tendría que trabajar en el mismo terreno con lamentable duplicación de esfuerzos. Antes bien, convendría aprovechar la organización presente que ha iniciado ya estos estudios y fortalecerla para que con la experiencia que está recogiendo en la realidad latinoamericana pueda contribuir a la formación de economistas especializados en los problemas de desarrollo económico.

Con este propósito, habría que comenzar por la realización de cursos de seminario en que los economistas de la CEPAL, con directores competentes designados al efecto, pudieran dedicar una parte de su tiempo a la elaboración de conceptos y técnicas que sirvieran para la formación de otros economistas. No se trata de realizar simultáneamente dos tareas distintas; sino de alternar la investigación diaria de problemas concretos con el trabajo metódico de aquellos cursos. Libres así de la preocupación de sus tareas habituales, los economistas de la CEPAL podrán extraer de su experiencia una serie de conocimientos sistemáticos acerca de los problemas de desarrollo económico, que constituirán la base más adecuada para la formación de economistas capaces de intervenir con eficacia en la solución de estos problemas.

* El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, Capítulo I.

Estos seminarios no debieran realizarse en forma intermitente, sino continúa, de acuerdo con un plan que abarque los problemas más importantes del desarrollo económico, desde la discusión de los procedimientos que convenga aplicar en su análisis hasta la consideración y juicio crítico de los programas de desarrollo.

No se tiene el propósito de substituir a las múltiples escuelas o facultades de economía que existen en Latino América o competir con ellas; sino más bien de cooperar con estas instituciones, complementar su labor y trabajar con aquellos de sus egresados que, habiendo tenido experiencia en la realidad latinoamericana y responsabilidades concretas en la gestión económica, desearan especializarse en problemas de desarrollo. Se trataría, pues, de cursos de seminario para post-graduados, y, dado su índole, es de suponer que habría que trabajar en ellos con un número relativamente pequeño de personas.

Además, en estos cursos podrían participar

economistas que son funcionarios de instituciones internacionales y corporaciones nacionales de fomento, y que están especialmente interesados en los problemas de desarrollo económico. Los cursos serían, por lo tanto, el lugar propicio para intercambiar la creciente experiencia que se va acumulando en la América Latina en esta materia, discutir problemas comunes y aprovechar todo ello para la formación de nuevos economistas.

Esta forma de cooperación tendría para el centro de investigaciones de la CEPAL un valor considerable, pues le acercaría cada vez más a los problemas vivos del desarrollo económico de los países latinoamericanos, ampliaría su campo de observación de los hechos y le permitiría cumplir más provechosamente sus funciones. No debemos olvidar en última instancia que en los problemas de desarrollo económico se encuentra el campo de acción práctica más prometedor e importante de esta organización regional de las Naciones Unidas.

Price in the United States: 40 cents