

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/AC.61/10
9 de marzo de 1968

ORIGINAL: ESPAÑOL

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Comité Plenario

12° período de sesiones

Santiago de Chile, 23 al 25 de abril de 1968

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

Véase también

338.950

07800

LA CEPAL Y EL ANALISIS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

INDICE

	<u>Páginas</u>
Nota preliminar.....	ix
Introducción: LA EVOLUCION DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL.....	xi
1. El contexto histórico.....	xiii
2. La crítica de la teoría tradicional.....	xv
3. El desarrollo "hacia adentro".....	xx
4. La programación del desarrollo: logros y obstáculos..	xxi
5. La colaboración exterior al desarrollo latinoamericano.....	xxdiii
6. La hora de la integración regional.....	xxxviii
7. La política del comercio internacional.....	xlii
8. Una perspectiva global de la problemática del desarrollo.....	xliii
Capítulo I: EL COMERCIO EXTERIOR Y EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA.....	1
A. <u>La periferia y la difusión del progreso técnico</u>	1
1. Nueva etapa en la propagación del progreso técnico.....	1
2. Esquema pretérito, nueva realidad.....	4
B. <u>Análisis y crítica de los presupuestos de la teoría tradicional</u>	5
1. La premisa de movilidad de los factores productivos..	5
2. La propagación del progreso técnico y los términos del intercambio.....	7
3. Significado de la relación entre precios primarios y precios industriales.....	7
4. El sobrante real o virtual de población activa y los términos del intercambio.....	9
5. Medida en que se efectúa la transferencia del fruto del progreso técnico.....	11
6. Importancia dinámica del desarrollo industrial.....	12
7. Renta del suelo y salarios en el desarrollo periférico.....	15
8. Los términos del intercambio en esta nueva fase de la propagación del progreso técnico.....	16
9. Otra forma de transmisión de los frutos del progreso técnico.....	18
10. Conclusiones que se derivan del análisis precedente..	19
11. El ciclo económico y la variación de los términos del intercambio.....	21
C. <u>Progreso técnico, industrialización y desequilibrio</u>	27

	<u>Páginas</u>
Capítulo II: INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO.....	32
A. <u>Algunas cuestiones principales</u>	32
1. Alternativas para la industrialización.....	32
2. Economicidad de industrias de menor productividad que en los centros.....	35
3. Distribución óptima de factores entre las distintas producciones internas.....	37
4. La densidad latinoamericana óptima del capital por hombre.....	38
5. La desocupación tecnológica y el papel de las industrias de capital.....	41
6. Los equipos anticuados y la escasez de capital.....	44
7. El caso especial de las actividades de exportación..	46
8. El problema de las inversiones en la agricultura....	47
9. La inmigración y el sobrante de potencial humano....	52
B. <u>Política comercial e industrialización</u>	54
1. Industrialización y protección.....	54
2. Consecuencias del proteccionismos en los grandes centros industriales.....	56
3. Los Estados Unidos y la reciprocidad comercial.....	59
Capítulo III: CONCEPTOS Y EXPERIENCIAS SOBRE PLANIFICACION.....	62
A. <u>La programación del desarrollo económico</u>	62
1. Programa de desarrollo y regimentación de la economía.....	62
2. Las metas de crecimiento y las inversiones.....	63
3. Necesidad ineludible de aumentar el coeficiente de ahorro propio.....	67
4. Limitaciones al crecimiento impuestas por la capacidad para importar.....	69
5. Las proyecciones de la demanda en función de la tasa de crecimiento.....	72
6. La productividad y el desplazamiento de mano de obra.....	73
7. La productividad y las alternativas de inversión en un programa.....	75
8. La neutralidad de la técnica de programación.....	81
B. <u>Experiencia sobre planificación en América Latina</u>	83
I. Antecedentes.....	83
II. Problemas que obstaculizan la ejecución de los planes..	85
1. Problemas internos.....	86
2. Problemas externos.....	100
III. Algunas conclusiones.....	105
1. Los mecanismos nacionales.....	105
2. La contribución técnica y financiera exterior.....	108

	<u>Páginas</u>
Capítulo IV: CONSIDERACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO Y LA INVERSION EXTRANJEROS.....	110
A. <u>Conveniencia de establecer una meta de inversiones extranjeras.....</u>	110
1. Escasa cuantía de las inversiones extranjeras y su inconveniente composición.....	110
2. La meta de inversiones del exterior.....	113
3. Continuidad indispensable en la política de préstamos.....	115
4. Hacia un programa interamericano de inversiones.....	116
5. Colaboración de expertos independientes en la política de desarrollo.....	117
B. <u>Obstáculos que se oponen a la inversión de recursos públicos internacionales.....</u>	119
1. Obstáculos que atañen a los países latinoamericanos..	119
2. Obstáculos derivados de la política de las insti- tuciones de crédito.....	123
C. <u>El acceso del empresario latinoamericano a los recursos públicos internacionales.....</u>	130
1. Posibles soluciones del problema.....	131
2. Creación de un fondo especial dentro del sistema interamericano.....	132
D. <u>Las inversiones de capital privado extranjero.....</u>	134
1. Breve consideración sobre la situación actual.....	134
2. Obstáculos y posibilidades de eliminarlos.....	135
3. Consideraciones finales.....	140
Capítulo (V): LA INTEGRACION ECONOMICA Y EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA.....	142
1. El atraso y la lentitud en el desarrollo latino- americano.....	142
2. La etapa actual de desarrollo y la necesidad de la integración económica regional.....	144
3. Los problemas del desarrollo y el papel del comercio exterior.....	150
4. Las limitaciones en el largo plazo de una política de sustitución de importaciones y de endeudamiento externo.....	154
5. El déficit virtual del comercio exterior latinoamericano.....	161
6. La integración económica regional como un instru- mento del desarrollo nacional.....	163

	<u>Páginas</u>
Capítulo VI: INFLACION Y CRECIMIENTO EN AMERICA LATINA.....	171
A. <u>El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria</u>	171
I. Introducción y síntesis.....	171
1. La inflación y la ortodoxia monetaria.....	171
2. El porqué del dilema.....	173
II. La vulnerabilidad estructural de la economía y las fuerzas inflacionarias.....	178
1. Crecimiento y vulnerabilidad.....	178
2. El impacto interno de las fluctuaciones exteriores..	184
3. El equilibrio estructural.....	192
B. <u>Relación histórica entre el desarrollo económico y la inflación de 1929 a 1959</u>	197
1. La situación en 1929.....	197
2. Consecuencias de la depresión: se plantean nuevas alternativas de política económica.....	201
3. Los problemas comunes de los años de guerra.....	208
4. El período inmediato de postguerra: reaparecen las alternativas en la orientación de la política económica.....	212
5. La situación a comienzos de los años cincuenta.....	216
6. Estancamiento de las exportaciones en los años cincuenta: el agudo dilema de la política económica.	218
7. Resumen de las tendencias externas e internas de los principales indicadores económicos, 1929-59.....	222
Capítulo VII: CONDICIONES Y EFECTOS SOCIALES DEL DESARROLLO ECONOMICO.....	226
A. <u>La realidad social en el desarrollo económico</u>	226
1. Necesidad de la consideración social en los problemas de desarrollo.....	226
2. Breve reseña histórica.....	231
3. Las dos grandes cuestiones.....	234
4. La situación en América Latina.....	236
B. <u>Desarrollo económico y estructura del empleo</u>	237
1. La adaptación social a nuevas funciones.....	238
2. La creación de nuevas formas de vida.....	244
3. La nueva estratificación social.....	253

	<u>Páginas</u>
Capítulo VIII: PROBLEMAS Y POLITICAS EN RELACION AL COMERCIO MUNDIAL.....	260
1. La debilidad del crecimiento económico en América Latina.....	260
2. Exportaciones, financiamiento externo y ritmo de crecimiento durante esta década.....	261
3. Las limitaciones del crecimiento económico y el déficit potencial de balance de pagos.....	264
4. La necesidad de una nueva organización del comercio internacional y de cambios sustanciales en la política económica de los países desarrollados.....	266
5. La CEPAL y el segundo período de sesiones de la UNCTAD.....	269
6. Palabras finales.....	273
Capítulo IX: HACIA UNA DINAMICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO...	275
1. Transformaciones estructurales para abrir cauce al desarrollo.....	275
2. Acumulación de capital y distribución del ingreso....	277
3. Cooperación internacional y estructura del intercambio.....	279
4. El tipo de desarrollo cerrado en América Latina.....	281
5. Los puntos de estrangulamiento interior.....	282
6. Por qué regir deliberadamente las fuerzas del desarrollo.....	284
7. Resistencia a las reformas y responsabilidad de realizarlas.....	287
8. Un sistema de ideas y nuevas actitudes.....	288
9. Hay que encontrar nuestros propios caminos en el desarrollo.....	291
10. La concentración del poder económico y sus efectos políticos.....	293
Anexo: PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA CEPAL (1948-1967).....	297

NOTA PRELIMINAR

Al cumplirse el vigésimo aniversario de la creación de la Comisión Económica para América Latina, se ha estimado conveniente presentar este documento, que reúne algunos estudios y partes de otros en los que se abordan las principales cuestiones que han preocupado a la institución a lo largo de su existencia. Se trata de una compilación altamente selectiva, como podrá apreciarse a la vista del anexo con que concluye. En éste se detallan los trabajos impresos bajo la responsabilidad de la CEPAL, prescindiendo de otros muchos que sólo fueron mimeografiados o se destinaron a circulación interna o restringida.

Los textos elegidos se reproducen en su forma original, y con exclusión del material estadístico o ilustrativo que les servía de complemento, y van precedidos por una introducción en la que se trata de establecer el contexto general - temporal y problemático - en el cual surgen y se plantean los temas básicos, así como de poner en evidencia las relaciones y la continuidad existentes entre ellos.

La justificación de este documento no se encuentra en la mera coyuntura del nuevo aniversario cumplido. La ocasión ha servido realmente para empezar a realizar un antiguo proyecto. Lo anima la generalizada inquietud que se manifiesta al apreciar en su conjunto los trabajos y el "pensamiento de la CEPAL". Es de esperar que este documento, no obstante sus limitaciones, contribuya a ese propósito.

/Introducción

Introducción

LA EVOLUCION DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL

Los documentos de la CEPAL, a través de sus veinte años de existencia, han ido acumulando interpretaciones, juicios y sugerencias que aborden gran parte de los aspectos más significativos de los problemas teóricos y prácticos del desarrollo latinoamericano. Recopilar las ideas expresadas sobre algunas cuestiones que han constituido otros tantos núcleos de la preocupación de la CEPAL es el objeto del presente documento. Tal vez ello resulte útil a quienes se ven en dificultades para buscar y asociar las observaciones esparcidas en un gran número de trabajos, que han visto la luz en el transcurso de los dos últimos decenios.

En la composición de este volumen ha sido necesario, primeramente, circunscribir la atención a algunos temas básicos, dejando de lado muchos otros, por importantes que sean, que no revistieron la misma permanencia o que incumben preferentemente a otras entidades internacionales (FAO, FMI, UNESCO, OIT, etc.). Casos destacados de esa eliminación son las cuestiones relacionadas con la agricultura, la educación, el empleo, etc. Se ha tomado como norte, por otro lado, la reproducción fiel de los textos escogidos, salvo cortes menores y sin incluir la información estadística comprendida originalmente en ellos, porque habría abultado considerablemente esta compilación y puede consultarse en los estudios citados.

En la selección y ordenamiento de la materia se han distinguido varios temas centrales, que constituyen otros tantos capítulos del trabajo. Tales temas, expuestos en forma esquemática, son los siguientes:

- 1) Crítica de la teoría tradicional sobre el comercio exterior, y más específicamente, sobre el carácter de las relaciones económicas entre "centros" y "periferia";
- 2) Razón de ser de la industrialización y análisis de algunos aspectos principales del proceso correspondiente en el ámbito latinoamericano;
- 3) La planificación como imperativo para el desarrollo, su contenido general y orientación técnica, así como examen de la experiencia regional acerca de ella;

/4) Motivación

- 4) Motivación del financiamiento y la inversión extranjera, y sus modalidades adecuadas para satisfacer las exigencias del crecimiento económico;
- 5) La integración regional como arbitrio primordial para sobrepasar los compartimentos estancos en la industrialización posterior a la crisis;
- 6) Naturaleza de la inflación latinoamericana, análisis de sus causas y de las políticas convencionales de estabilización;
- 7) Sobre la "dimensión social" del desarrollo económico, examen de los factores condicionantes y las repercusiones sociales del proceso, así como de algunos cambios experimentados en la estructura del empleo y de los sectores sociales;
- 8) Situación y posición de América Latina frente a la política de comercio internacional y al intercambio entre los países en vías de desarrollo y las economías industrializadas;
- 9) Una visión global e integrada de los problemas del desarrollo latinoamericano y de las transformaciones estructurales que se requieren para imprimirle dinamismo y distribuir equitativamente sus frutos.

Aunque enfocados separadamente, existe una evidente relación e interdependencia entre estos asuntos principales; más aún, podría vislumbrarse cierta sucesión en el tiempo, en cuanto el análisis de los primeros aspectos y sus implicaciones va llevando naturalmente a incorporar y profundizar en el conocimiento de los siguientes. Esto no significa que desde un comienzo o en algún momento del proceso se haya pretendido formular de una sola vez una teoría o esquema general que abarcara sistemáticamente todos los aspectos sociales, económicos e institucionales del desarrollo latinoamericano. En gran medida la propia realidad objetiva, los problemas y situaciones que fueron surgiendo en la experiencia latinoamericana y la evolución de las mismas ideas han sido los factores que fueron ampliando la visión o acentuando con mayor intensidad los planteamientos posteriores.

1. El contexto histórico

Para tener una visión clara de este aspecto acaso convenga dejar establecida la relación que guardan los temas destacados con algunos aspectos de la evolución económica y política de América Latina.

Remontándose al período en que comienza a actuar la CEPAL, esto es, al segundo quinquenio de los años 40, es fácil discernir una situación en que se contradecían - o, por lo menos, no armonizaban entre sí - el comportamiento y los propósitos en boga en los países hoy económicamente más avanzados de la región y el cuerpo de ideas y esquemas teóricos y doctrinarios prevalecientes. En efecto, mientras estos países, urgidos por las circunstancias que crearon la gran depresión y la segunda guerra mundial, habían emprendido con energía la transformación de sus estructuras económicas, apartándose del modelo de "crecimiento hacia afuera", no se había producido un proceso similar de reajuste en el plano intelectual, donde continuaban dominando los conceptos y las teorías afines con el antiguo sistema.^{1/} En algunos casos los criterios vigentes se habían enriquecido con elementos de la nueva escuela keynesiana, pero la absorción aquí también había sido indiscriminada y superficial y a veces apenas sirvió para dar un barniz de respetabilidad teórica a arbitrios inflacionarios. En suma, sólo una aproximación empírica y pragmática orientaba el nuevo curso de esas economías, lo cual perjudicaba su avance y lo dejaba expuesto a cambios y zigzagueos de dirección por obra de quienes seguían apegados a fórmulas añejas.

Esta característica reviste una significación muy especial cuando se la considera a la luz de las circunstancias de postguerra. Desde el final del conflicto, durante un lapso relativamente dilatado - que con altibajos y diferencias entre los países se prolonga hasta mediados los años 50, es decir, casi una década -, puede observarse una evidente reanimación del

^{1/} "En plena depresión mundial no sabíamos en qué consistía el problema del desarrollo latinoamericano: dominaba la idea simple de restablecer la normalidad, de volver al pasado". Véase infra, p. 288.

sector externo en la economía latinoamericana. Resurgen naturalmente, pues, las opiniones inspiradas por el modelo del pasado. Dentro y fuera de la región se encontraba una base objetiva para sostener que lo ocurrido en los últimos quince o más años no había sido más que un desafortunado interregno, efecto de factores excepcionales, y que reaparecería la "normalidad", esto es, el ventajoso modelo tradicional de la división del trabajo.

Demostración elocuente de lo dicho es que casi sin excepciones en América Latina - mejor dicho, en los países que habían roto el esquema pretérito en esa fase -, se produce un "aflojamiento" en el impulso político hacia la diversificación del sistema productivo en vez de aprovechar la bonanza del sector externo para acentuar y ordenar el esfuerzo precedente. Hay importantes excepciones, pero el cambio de ritmo y énfasis es manifiesto en la mayor parte de los países en los primeros años de la postguerra.

Sólo teniendo a la vista este telón de fondo se puede evaluar propiamente el sentido profundo de las primeras contribuciones de la CEPAL. Estas, por una parte, elaboraron una interpretación conceptual de lo que la mayoría de los países de la región - más por la presión de los hechos que en función de una política deliberada - había venido haciendo a partir de la crisis. Demostraron que habían procedido, con mayor o menor acierto o energía, en la forma en que las circunstancias lo requerían. Por otro lado, no menos decisivo, pusieron de manifiesto que lo que algunos consideraban como directivas de emergencia - verbigracia, la industrialización - eran políticas llamadas a perdurar y refinarse porque no había vuelta atrás, a pesar de las apariencias de relativa bonanza exterior.

Sentado esto, resulta fácil descubrir el doble sentido de los postulados de la CEPAL en su primera etapa: de un lado, criticó la teoría prevaleciente de la división internacional del trabajo - o, si se quiere, del comercio exterior - tal como era vista desde los países del centro; del otro, fundamentó en nuevos términos el proceso industrial y, en general, la diversificación del sistema productivo a través de la difusión del progreso técnico.

Vale la pena recordar la razón del particular énfasis que se dio a todo lo relacionado con el comercio exterior. Debe tenerse en cuenta al respecto que, aparte de la función esencial que desempeña el intercambio en el proceso de crecimiento, tal vez la principal característica general en la diversidad que se llama América Latina, reside precisamente en su colocación estructural dentro del mercado internacional. En otras palabras, uno de los elementos claves que caracterizan a las economías de los países latinoamericanos ha sido y es su función distintiva como región especializada y dependiente de la exportación de bienes primarios. La importancia asignada a este factor resultó natural y necesaria en la medida en que tenía que buscarse lo común en el diagnóstico de los problemas regionales, amén de la ponderación decisiva de ese aspecto en el debate económico que estaba planteado.

2. La crítica de la teoría tradicional

En el esquema "clásico" de división internacional de trabajo, "a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales".^{2/}

Tras ese modelo de intercambio era fácil descubrir dos supuestos matrices. Según uno de ellos, los adelantos de la productividad en una y otra área llegarían a compartirse con ventajas adicionales para la periferia a causa de que el progreso técnico se difundía con mayor vigor y amplitud en las producciones de tipo industrial. El otro supuesto era que la demanda de productos primarios iba a crecer en los centros por lo menos a compás del aumento de ingresos registrados en esas economías y quizás más si se tenía en cuenta la posibilidad de agotamiento y de costos y precios crecientes de esos bienes.

Sobre ambas premisas se concentra de preferencia la crítica de los primeros estudios básicos de la CEPAL. De un lado, seguramente el fundamental, se puso de manifiesto que los agentes de producción - empresarios

^{2/} Véase infra, p.4.

y trabajadores - de los países industrializados, en vez de transferir hacia la periferia las ganancias del progreso técnico mediante una baja correlativa de los precios, tendían a absorber esas ganancias y a traducirlas en un aumento sostenido de sus ingresos.

En suma, la flaqueza del supuesto consistía en atribuir carácter general a lo que de suyo es muy circunscrito. Si bien es cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos los grupos y clases sociales en los grandes países industriales, las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia de la economía mundial en medida comparable. "De ahí las diferencias, tan acentuadas, en los niveles de vida de las masas de éstos y de aquélla y las notorias discrepancias entre sus respectivas fuerzas de capitalización, puesto que el margen de ahorro depende primordialmente del aumento de la productividad".^{3/}

¿Cuál es el mecanismo que permite esa retención por parte de los centros y al que, en consecuencia, se debe la desigualdad de participación en los adelantos del progreso técnico? En la respuesta a esta interrogación se encuentra uno de los temas más vitales y en su tiempo más discutidos del ideario de la CEPAL: el de la relación de precios del intercambio.

En efecto, de haberse cumplido la premisa clásica y con independencia de cualquier discusión sobre períodos y magnitud efectiva del problema, la relación entre precios industriales y primarios debería haberse inclinado nítidamente en favor de los segundos por la razón primordial de que en los centros y en la producción fabril y sus complementarias se había difundido preferentemente el progreso técnico y habían tenido lugar, por ende, los mayores avances de productividad.

Que esto no ocurrió y que continúa no sucediendo es materia que hoy no se discute, aunque, como se apuntó, podrían debatirse cuestiones conexas, como las transformaciones de los productos industriales o la dimensión, consecuencia y perspectivas del problema. Lo cierto es que lejos de perfilarse aquella tendencia, la relación de precios de intercambio se ha

3/ Véase infra, p.5.

movido más bien en contra de los productos primarios. De este modo, aparte de ser negada a éstos una coparticipación satisfactoria en el progreso tecnológico de los centros, parecen haber estado transfiriendo a los últimos parte de los adelantos de la productividad en el propio sector primario-exportador.^{4/}

a) La concentración del progreso técnico y la relación de precios de intercambio

El razonamiento crítico no podía dejar de inquirir sobre las causas del fenómeno destacado y de su mecanismo de realización, materia en la que sobresalen algunas hipótesis principales. Una de ellas se relaciona con la segunda premisa básica de la expectativa ortodoxa, esto es, con la presunción optimista acerca del curso de la demanda de productos primarios en los mercados centrales. Contrariándola frontalmente, el análisis de la CEPAL dejó en evidencia que esa demanda, además de oscilar periódicamente con grave trastorno de las economías periféricas, tendía a crecer con lentitud y con manifiesto retraso en comparación con el incremento del ingreso en los centros industriales. Adujo que ello, en lo principal, se debía a que:

- a) los bienes primarios representan una proporción decreciente del gasto o demanda globales a medida que se elevan las rentas;
- b) hay sustituciones cada vez más generalizadas de productos básicos;
- c) con el progreso técnico va reduciéndose la participación de los insumos primarios en el valor de los bienes finales;
- d) políticas y diversos instrumentos proteccionistas en los países industrializados estrechan el acceso a sus mercados de los productos básicos en que se especializa la periferia.

La debilidad que involucran estos factores para la colocación de la producción primaria se ve reforzada por la gravitación de otras circunstancias que agregan los trabajos de la CEPAL. Entre ellas está el hecho de que la morosidad de la demanda de materias primas y alimentos en los centros va unida a una alta propensión de la periferia a importar bienes manufacturados. Así, en tanto que la primera aumenta a una tasa claramente

^{4/} A este propósito, véase infra, p.8.

inferior a la del incremento del ingreso, la demanda de importaciones industriales en la periferia tiende a crecer a un paso más rápido que su renta.^{5/} Esta disparidad, aparte de otros efectos que se examinarán después, no puede menos de afectar desfavorablemente la posición de los productos básicos en el mercado mundial y de fortalecer la de los elaborados. En consecuencia, obra sobre los términos de intercambio y sobre las posibilidades respectivas de retener las ganancias de la productividad en el centro y en la periferia.

Otro elemento que pesa sobre el asunto es destacado con fuerza en el análisis de la CEPAL. Se trata de la gravitación de la fuerza de trabajo redundante sobre los costos y precios de los productores primarios. De la existencia y grado de esta realidad depende en parte la posibilidad de que, por el mejoramiento de los salarios, se retenga en el país periférico una fracción variable de las ganancias de la productividad, sin olvidar, claro está, otros factores ya mencionados y que también inciden en ese reparto. De todos modos, cualquiera que sea la significación atribuida al sobrante actual o virtual de mano de obra en las economías primario-exportadoras, para la comprensión del problema general no puede dejar de recordarse que es bien diferente, por no decir opuesta, la situación en los grandes centros industriales. A una escasez relativa o absoluta de fuerza de trabajo - de la cual dan prueba general los adelantos tecnológicos destinados a economizarla -, se suman la solidez y extensión de la organización sindical, vigilante y en condiciones de reclamar ajustes continuos del ingreso asalariado según la evolución de la productividad.

5/ Según estimaciones aproximadas, por cada 1 por ciento de incremento del ingreso latinoamericano, su demanda de importaciones tiende a crecer en 1,8 por ciento. Entretanto, en los Estados Unidos, un aumento del ingreso del mismo orden sólo elevaría la demanda de bienes importados en un 0,66 por ciento. Véase al respecto la exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el 5º período de sesiones, celebrado en 1953, en el informe correspondiente (E/2405 y E/CN.12/324), p. 46.

Como recuerdan algunos de los textos reproducidos, esta cuestión no tenía cabida en el esquema ortodoxo, ya que otra de sus premisas residía en el supuesto de la movilidad de los factores. Pese a ella, lo cierto es que ni la fuerza de trabajo ni el capital se han desplazado como lo presumía aquella teoría. A la casi completa inmovilidad de las reservas de población activa en la periferia se agregó una fijación también notable de los acervos de capital y técnica en los centros industriales.

Cabe decir, en suma, que la lentitud de la demanda de bienes primarios en los centros, el dispar dinamismo del gasto en importaciones en uno y otro universo, la diferencia de situaciones en cuanto a fuerza de trabajo y organización social son las causas primordiales de aquella retención de los frutos del progreso técnico en los centros por obra de los términos de intercambio.

b) Algunas implicaciones

Del peculiar patrón de relaciones económicas entre las economías industrializadas y las primario-exportadoras, el análisis de la CEPAL dedujo algunas consecuencias primordiales.

Una de ellas, tan importante como meridiana, reside en las disparidades en cuanto a tasas de crecimiento que involucra la especialización, sea en la producción de materias básicas, sea en la de bienes industriales. En la medida en que es más rápido el aumento de la demanda de los segundos, resultará inevitable, como en la realidad ha sucedido, que las economías que se especializan en su producción se desarrollen con mayor celeridad que las que siguen dependiendo de los bienes primarios. De este modo, la brecha absoluta que existe entre los países centrales y los periféricos tenderá a ampliarse con el tiempo, a menos que se modifique la situación estructural de origen. Este aspecto se verá más detenidamente cuando sean examinados los planteamientos relativos a la industrialización.

La segunda derivación se relaciona con lo que podría llamarse el "desequilibrio implícito" en un sistema de relaciones basado en la tradicional "división internacional del trabajo". En efecto, mirando el problema desde el lado de una economía periférica, podrá verificarse que sus ingresos en moneda extranjera dependen sobre todo de la exportación

/de productos

de productos básicos, la cual, como es sabido, se incrementa con lentitud. Por otro lado, sin embargo, su demanda de bienes importados - o, lo que es igual, sus necesidades de divisas - tiende a elevarse a una tasa mayor que la del ingreso interno y la de sus entradas por exportaciones. De este modo y según sean las relaciones entre esas variables, los balances de pagos estarán sometidos a presión constante, tanto mayor cuanto más amplio sea el desajuste entre las disponibilidades de divisas por una parte y el incremento del ingreso interno y la demanda consiguiente de importaciones por la otra. Se trata de un aspecto que sigue teniendo plena actualidad y sirve hoy de orientación para la acción práctica de las Naciones Unidas en materia de comercio, industrialización y desarrollo.^{6/}

Como se comprende, en el fondo de este desequilibrio inherente están el dato estructural de la especialización de los países céntricos y periféricos en uno u otro tipo de productos en el intercambio mundial y la diferencia en la elasticidad-ingreso de la demanda por las dos clases de bienes.

El problema también se proyecta, en otra forma y quizás con mayor intensidad, cuando toma cuerpo la diversificación del sistema productivo en una economía primario-exportadora. Sobre esto se volverá al recordar las ideas sobre industrialización.

3. El desarrollo "hacia adentro"

Junto al examen de las características e implicaciones del sistema "centro-periferia", destaca en los estudios de la CEPAL otra contraposición primordial: la del crecimiento "hacia afuera" y el desarrollo "hacia adentro". Como se anotó antes, la crítica de la primera modalidad representa el punto de partida para dilucidar la naturaleza, problemas y requisitos del nuevo esquema de expansión económica en la evolución de gran parte de América Latina.

¿Cuál es el sentido fundamental del paso de una a otra variedad de funcionamiento? En primera aproximación podría definirse como la sustitución de un foco central de dinamismo por otro. La demanda exterior de productos

^{6/} Véase infra, capítulo VIII, passim.

básicos cede su posición privilegiada a la demanda interna. Mirando desde un ángulo real, del lado de la asignación de recursos, este cambio supone que una parte sustancialmente mayor de recursos es dirigida a crear bienes y servicios para el mercado nacional.

Aunque inequívocamente encaminada a reducir la dependencia del exterior - que es la particularidad sobresaliente del crecimiento "hacia afuera" y, por lo tanto, a autonomizar el proceso de ampliación y cambios de la estructura productiva, la nueva modalidad no implica, como alguna vez sostuvieron observadores simplistas, ninguna inclinación en el sentido de la autarquía o de la subestimación del comercio exterior. Ya se verá más adelante que las transacciones externas continúan jugando un papel primordial en el nuevo modelo de desarrollo, aunque no sea igual al que antes desempeñaba. Si bien ese intercambio tiende a dejar de ser el único o, en otros casos, el principal resorte o sostén de la demanda, sigue desempeñando un papel matriz, ya como proveedor de bienes y servicios complementarios, ya como mercado efectivo o potencial para las nuevas producciones que germinan con la diversificación estructural y también para las producciones tradicionales.

a) / Naturaleza y motivos de la industrialización

Parece evidente que el nervio central del desarrollo "hacia adentro" es la industrialización. De ahí el hábito de identificar esos términos, tal como se hace aquí. Sin embargo, conviene no perder de vista la amplitud del proceso que implica el nuevo planteamiento. Si bien es cierto que la expansión fabril constituye su eje, no lo es menos que acontecen y se requieren cambios correlativos en todos los frentes y niveles, tanto en los económicos como en los relacionados con ellos. Esta consideración está presente en los estudios de la CEPAL y prueba de ello son las preocupaciones que se reflejan en los capítulos finales de este volumen y también, por cierto, en otros trabajos que no se citan en esta oportunidad. Aunque elemental, no es superflua esta acotación si se recuerda que el hecho de atribuir importancia sólo al fenómeno de la expansión fabril ha inducido tanto a críticas infundadas como a deficiencias en la comprensión de la naturaleza y proyecciones de dicho fenómeno.

/Detrás de

Detrás de la importancia atribuida a la diversificación industrial pueden distinguirse varios motivos principales. Uno de ellos, de carácter general, es el que ve en la industrialización una transformación de las estructuras económicas inherente al proceso de desarrollo. Otro, de carácter más específico, se identifica con la respuesta imprescindible frente al trastorno del intercambio con el exterior. Desde este punto de vista pueden diferenciarse dos situaciones, vinculadas aproximadamente a períodos históricos determinados. En la primera, que cubre los años posteriores a la crisis y la duración de la guerra, aquel trastorno involucró obstáculos más o menos considerables para conseguir en el exterior los bienes y servicios acostumbrados, tanto si ello se debió a la baja de los ingresos en divisas como si fue causado por las restricciones en los países abastecedores. En la segunda situación, que abarca en general el período de postguerra, el problema se origina en un estrangulamiento del sector externo, en el sentido de que las divisas disponibles resulten insuficientes para satisfacer la demanda de importaciones generada por el crecimiento del ingreso interno.

En cualquiera de estos casos, es la producción interna la que debe contribuir a proporcionar los abastecimientos industriales que no es posible adquirir con los recursos externos disponibles.

El imperativo de la industrialización tiene - como ya se adelantó - otro fundamento que constituye uno de los puntos centrales en la argumentación de la CEPAL: la difusión del adelanto tecnológico en la producción primaria y la necesidad de aprovechar económicamente la fuerza de trabajo que va siendo liberada en esas actividades o que se incorpora por obra del incremento demográfico. Como se comprende, el fenómeno tendrá lugar aunque se dilate la producción primaria y en la medida en que el progreso técnico reduzca absoluta o relativamente la absorción de fuerza de trabajo. Es más, se acentuará si junto a la penetración de técnicas ahorradoras de mano de obra tiene lugar un crecimiento más bien lento en la demanda de productos primarios.

Frente a esta consideración pudo comprobarse que la industrialización era la pieza esencial del desarrollo aunque no hubiese restricciones o insuficiencias en el comercio exterior. Así lo demuestra, a mayor abundamiento, la experiencia de los países centrales.

b) Algunos aspectos de la industrialización latinoamericana

En la experiencia latinoamericana, las restricciones y altibajos de las transacciones externas tienen una gravitación mucho más importante que en la industrialización de los países desarrollados. Precisamente de aquí deriva el hecho esencial de que la diversificación fabril aparece como un proceso de "sustitución de importaciones", esto es, como un medio de reemplazar o contar con abastecimientos que no podrían adquirirse con las divisas disponibles. De esta circunstancia se desprenden algunas de las características y limitaciones de la industrialización latinoamericana. Por el momento sólo se llamará la atención sobre las más vinculadas a la cuestión planteada en los párrafos precedentes. Otras serán consideradas en secciones posteriores.

Desde luego, al no haber sido estimulado el proceso industrializador primordialmente por la penetración y difusión del progreso técnico en los sectores primarios, salvo en los focos exportadores, la emergencia y dilatación de un sector industrial acentuó y dio una forma más compleja al llamado "dualismo" del sistema productivo. Como las actividades fabriles no podían menos de levantarse o expandirse con una técnica y una organización relativamente modernas, se ahondaron los contrastes con las áreas rezagadas, con la "economía tradicional", en especial con el ámbito agrícola y rural. Las repercusiones sociales de este desequilibrio, tanto sectorial como espacial a causa de la concentración geográfica de las nuevas actividades, han venido preocupando con creciente intensidad. Por otro lado, el desequilibrio mismo ha significado la existencia de una débil base de apoyo para la industrialización, sea por lo que implica como constreñidor del mercado interno, sea por las insuficiencias que acarrea en la oferta de alimentos e insumos diversos.

La situación descrita ha servido a veces para alimentar el viejo debate sobre las relaciones entre industrialización y agricultura, no faltando quienes atribuyeron al apoyo a la primera el retraso de la segunda. La cuestión ha sido dilucidada en varios trabajos de la CEPAL.^{7/} Sin negar y hasta destacando que ha sido insuficiente la atención prestada al desarrollo agropecuario por la política económica latinoamericana, esos enfoques han hecho notar varias circunstancias de gran peso en el problema. Una de ellas es la complementariedad de la expansión en esos sectores básicos. Desde el ángulo agrícola no podría concebirse una expansión que no se apoyara en un incremento de la demanda urbana, lo que en medida apreciable depende del crecimiento fabril y de las actividades anexas.^{8/} Otra de las circunstancias aludidas es que una mayor atención al sector agrícola debería traducirse necesariamente en una diseminación más activa del progreso técnico en sus labores, y esto a su vez, en alguna medida importante - aunque haya aquí mayor radio para alternativas tecnológicas no ahorradoras de mano de obra -, liberaría fuerza de trabajo o amenguaría la absorción de sus nuevos contingentes. Si en estas circunstancias no hay oportunidades fuera del sector, éste será perjudicado por la existencia de mano de obra redundante, inclusive por la vía de los términos de intercambio intersectoriales. Así, por ejemplo, desmedraría los precios agrícolas, en una especie de paralelo interno de lo que sucede en escala internacional entre centros y periferia.

c) Industrialización y sustitución de importaciones

Vale la pena llamar la atención sobre algunas características de la industrialización latinoamericana que se relacionan con la política de control de importaciones que solía aplicarse en América Latina a raíz de las dificultades de balance de pagos.^{9/}

7/ Véase a éste propósito infra, pp. 9 y 47.

8/ No se olvida la posibilidad del mercado exterior, pero éste se halla condicionado por factores discutidos con anterioridad.

9/ Véase un examen amplio de éste y otros aspectos de la evolución industrial latinoamericana, en El proceso de industrialización en América Latina (E/CN.12/716/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 66.II.G.4).

Para ir derecho al punto y en un bosquejo esquemático, puede tenerse a la vista una de las consecuencias sobresalientes del crecimiento "hacia afuera" en los principales países: la disociación entre la estructura de la demanda y la estructura productiva. Mientras la primera, por el aumento y la concentración del ingreso, era considerablemente diversificada, en la segunda dominaban abrumadoramente las producciones primarias. Esa falta de correspondencia se corregía por medio de las importaciones que financiaba la exportación básica.

Al hacer crisis o tornarse insuficiente ese patrón de relaciones, los recursos materiales y humanos internos se reasignan a fin de corresponder a la demanda interna insatisfecha por la restricción de las importaciones y reanimada por los diversos arbitrios destinados a defender el nivel del ingreso nacional. Por otra parte, no hay razón para suponer que se haya modificado el esquema de repartición de la renta.

En estas circunstancias - defensa del nivel de renta, mantenimiento del sistema de repartición y disminución o eliminación de ciertas importaciones - parece obvio que los factores productivos tenderían a desplazarse hacia la sustitución de aquellos bienes de los que ya existía una demanda efectiva y que presentaban menos problemas en cuanto a tecnología, escalas de producción y exigencias de financiamiento. En otras palabras, la estructura productiva pugnó por ajustarse al patrón preexistente de la demanda, sobre todo en lo que se refiere a los consumos de tipo industrial.

Las medidas de control y racionamiento virtual o directo de las importaciones contribuyeron a esa evolución y fueron una pieza esencial de ella. Sus motivaciones no podían parecer más razonables e inequívocas. Si se trataba de "economizar divisas" y, por otro lado, de asegurar los abastecimientos más esenciales, no se vislumbraba otro camino que restringir o eliminar toda importación estimada como secundaria o superflua. Sin embargo, en la medida en que se procedía así, venían a operar con toda fuerza y libertad los elementos arriba citados, llevando a concentrar el esfuerzo de sustitución e industrialización precisamente en las actividades o fines que la política comercial consideraba prescindibles o de escasa prioridad.

No fue ésta, como se sabe, la única contradicción llamativa de la experiencia. La inconsistencia interior de la política repercutía directa y hasta explosivamente sobre el desequilibrio exterior que se pretendía disciplinar. En efecto, al sustituir las importaciones prescindibles por producciones internas, se creaba una presión redoblada sobre la existencia de divisas con la demanda de insumos y equipos para aumentar dichas producciones o hacerlas funcionar a niveles de actividad más elevados. En suma, más que economía de moneda extranjera podían sobrevenir mayores exigencias, ahora con el aval del empleo y los ingresos que estaban creando en el país.

Expuestas algunas de las contradicciones principales que caracterizan la industrialización latinoamericana, no resulta fácil imaginar otras alternativas de política económica en las condiciones originales en que se planteó el problema. Ellas, con seguridad, habrían supuesto mutaciones sensibles en el esquema de distribución de ingresos y, en general, en todo el cuadro social e institucional.

Tampoco puede olvidarse que, con todas sus limitaciones, esa modalidad sui generis - tanto con respecto a la industrialización de los países capitalistas centrales como a la de los socialistas - consiguió arrancar a las economías del marasmo que sucedió a la crisis, levantar sus tasas de crecimiento y colocarlas en condiciones de continuar el proceso de cambios.

Por otra parte, ya durante la segunda guerra mundial en algunos países y después de ella en otros, la política económica comenzó a percartarse y a lidiar más o menos efectivamente con las cuestiones que suscitaron aquellos pasos iniciales de la industrialización sustitutiva. Demostración clara de ello son las iniciativas tendientes a ensanchar las bases de apoyo del proceso, que se plasman en inversiones de infraestructura y en industrias claves, como la siderúrgica. Es la hora en que, al mismo tiempo que aflora o se extiende el interés por la planificación, comienzan a plantearse algunos aspectos principales de una estrategia de industrialización. Los documentos de la CEPAL contribuyen a ese esclarecimiento en medida no despreciable. Vale la pena referirse a algunas de las ideas expuestas, que se reproducen con mayor amplitud en el capítulo II.

d) Alternativas frente al proceso

Es indudable que tras ese esfuerzo se halla la necesidad de encauzar lo que fuera un proceso en gran medida no deliberado y determinado por factores externos, para asentar su curso y llevar al máximo sus resultados. Desde este punto de vista se trataba, sobre todo, de definir algunos criterios rectores que contribuyeran al uso más pleno y eficaz de los recursos humanos y materiales.

El primer problema que se planteaba, claramente relacionado con las discusiones alrededor del desarrollo "hacia adentro", era "determinar en qué medida los factores de que dispone una economía en crecimiento han de emplearse en aumentar las exportaciones a fin de conseguir más importaciones y en qué medida en acrecentar la producción tanto agrícola como industrial para el consumo interno".^{10/}

En principio y siguiendo de cerca el razonamiento ortodoxo, cualquier cotejo inmediato de la productividad relativa habría arrojado un balance favorable al uso de nuevos recursos en el sector exportador. Esa deducción se basaba en el supuesto principal, no siempre explícito ni veraz, de que las exportaciones agregadas encontrarían demanda suficiente y su efecto sobre los precios no anularía las ventajas aparentes de esa asignación de recursos. En la medida en que la realidad se alejaba de estas previsiones, ganaba adeptos la producción destinada al mercado interno. Nótese bien que la cuestión debe analizarse teniendo en cuenta el conjunto o buena parte de los productores primarios. Si es cierto que para un exportador aislado - tanto más si es reducida su participación en el mercado - aquellas suposiciones podían ser válidas, el cuadro se modifica por completo al considerar a todos los productores. En este caso, además, la ganancia transitoria de uno tendería a anularse en cuanto los otros siguieran su camino, con perjuicio final para todos ellos.

De lo anterior se deriva una segunda interrogación. Aunque las ventajas estuvieran realmente por la asignación de recursos para el mercado interno, sale al paso el problema de que la productividad y los costos

^{10/} Véase infra, p.32.

de los bienes creados no podrían compararse favorablemente con los de sus similares importados. En este hecho se viene apoyando tradicionalmente otra de las argumentaciones ortodoxas.

Sin menospreciar el aspecto de los desniveles en los costos de producción internos y externos, el análisis de la CEPAL se concentró en otros elementos que parecen más decisivos. Por un lado, en que la disyuntiva importaciones-producción interna en gran medida era irreal dadas las limitaciones de la capacidad para importar. De ahí que en muchos casos la verdadera elección sea entre producción interna o prescindencia de los bienes de que se trata. Por otra parte, se hizo notar que, si bien la productividad de una iniciativa industrial podía ser inferior a la de su contrapartida extranjera, los recursos dedicados a ella representarían una contribución más o menos significativa al producto nacional, que no se presentaría si quedaran desocupados o se dedicaran a actividades "tradicionales" donde su rendimiento bien podría ser más deficiente aún.

e) Alternativas internas

Este razonamiento trasladó el centro de la cuestión al examen de los criterios que permitieran escoger el uso más productivo de los recursos entre los distintos fines que sirve el mercado interno. La orientación para ello es inequívoca y se asienta en el principio de la productividad marginal social, según el cual las inversiones o "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 productividades marginales en las distintas aplicaciones".^{11/}

Se trata, evidentemente, de una guía muy general, tanto más cuanto que debe partir de situaciones dadas en cuanto a precios relativos - que pueden estar afectados por muchos factores, como la influencia de políticas económicas y de la distribución del ingreso. Sin embargo, establece un claro punto de diferencia con cualquier consideración basada en la rentabilidad privada o de una empresa aislada, sin que ello implique que tales indicadores carezcan de significación en el asunto.

^{11/} Véase infra, p. 37.

La regla destacada no se formuló con rigor dogmático, ya que ha sido reconocida explícitamente la gravitación, a veces primordial, que en la asignación de recursos tienen otras consideraciones como la conveniencia de reducir la vulnerabilidad de las economías, de acrecentar su autonomía y capacidad de autodesarrollo y de aminorar los desniveles sectoriales o regionales.

f) La discusión sobre proteccionismo

Para cerrar estas consideraciones sobre la industrialización se comentarán brevemente los planteamientos relativos al proteccionismo, tema que motivó constantes polémicas en el pasado y que no ha perdido del todo su actualidad. Se trata también de una cuestión estrechamente vinculada con otros aspectos analizados en las secciones precedentes.

Aun a riesgo de volver sobre puntos ya tratados, conviene subrayar la relación entre los distintos arbitrios de efecto proteccionista y la situación del balance de pagos latinoamericano. Desde este ángulo podrá verificarse que tales expedientes, por lo general, más que tener un propósito racional de industrialización, fueron adoptados ante la necesidad de ajustar el gasto en importaciones a las disponibilidades de divisas; en otros términos, esos expedientes han solido ser una repercusión derivada del crónico desequilibrio exterior. Como es natural, en tanto que se han adoptado tales medidas y a su amparo, se han desarrollado actividades sustitutivas, los intereses comprometidos pasan a depender de su existencia y se empeñan por mantenerla con mayor o menor justificación para beneficiarse con la ausencia de competencia externa o interna o restringiéndola.

Esta puntualización no es ociosa porque sirve, entre otras cosas, para destacar uno de los primeros contrastes con la operación de los mecanismos proteccionistas en los países centrales. En efecto, su aplicación en éstos rara vez se debe a debilidades estructurales del balance de pagos, sino teniendo en cuenta la situación de productores internos que no resisten la competencia exterior. Tal es la motivación original, bien distinta de la que suele provocar la política proteccionista latinoamericana.

La línea de razonamiento de los escritos de la CEPAL sobre esta materia va más allá de la tesis siempre importante de la "industria incipiente". Como se indica en uno de los documentos reproducidos, en vez de considerar iniciativas aisladas, "toma la industria en su conjunto y establece la necesidad de protección mientras su productividad siga siendo inferior a la de los países más avanzados".^{12/} En otras palabras, es la realidad general de su condición rezagada en términos de densidad y extensión del progreso técnico lo que impone en los países en desarrollo una protección adecuada y cuyo objeto primordial es facilitar la diversificación del sistema y la elevación de los niveles de productividad.

Sin negar las consecuencias desfavorables de la exageración de las medidas proteccionistas, no parece que hayan impedido un significativo adelanto tecnológico en la industria latinoamericana. Si se tiene en vista su evolución global, por ejemplo, podrá verificarse que su tasa de expansión en los últimos decenios ha excedido holgadamente a la correspondiente a su absorción de fuerza de trabajo. He aquí una indicación sugerente de sus progresos en materia de productividad, que, por otro lado, han reducido la capacidad del sector para proveer nuevas ocupaciones. Como es natural, no se olvida en ese contexto el problema de gran envergadura que representa la dependencia tecnológica, asunto que se examina con detención en los textos recogidos más adelante en el capítulo II.

Otra importante cuestión que invita al comentario y que se proyecta también sobre los problemas del comercio mundial que se recordarán más adelante, es el análisis de los estudios de la CEPAL respecto a los efectos dispares del proteccionismo según se aplique en los centros o en la periferia. En pocas palabras y sin volver sobre la discusión anterior, así como en el primer caso es probable que sea afectado el nivel global de intercambio, en el segundo difícilmente ocurrirá tal cosa. Las razones son simples: "la restricción de ciertos tipos de importaciones en los países en desarrollo se ve compensada - dentro de lo que permite la capacidad

^{12/} Véase infra, p. 55.

de pagos exteriores - por el aumento de otras importaciones. En cambio, en un gran centro industrial, la restricción a la importación de un producto primario no se ve neutralizada por el aumento de otros productos primarios, puesto que ya se importaba todo lo que requería la demanda en las condiciones imperantes".^{13/}

4. La programación del desarrollo: logros y obstáculos

Se dijo antes que el tránsito hacia una modalidad de desarrollo asentado en la industrialización para el mercado interno no podía escapar a contradicciones y desajustes más o menos inherentes a su origen y a las características de la estructura social y económica de los países implicados. Son esas circunstancias las que suscitan la inquietud alrededor de los medios para organizar y canalizar más provechosamente los esfuerzos y cautelar así la continuidad del proceso. De ahí surge la idea y la necesidad de programar globalmente el desarrollo, programación que se anticipó en la formulación y ejecución de planes sectoriales, sobre todo en los campos de la energía, el transporte y algunas industrias básicas.

No es preciso recordar o insistir en el papel central que desempeñan los estudios y la acción de la CEPAL en ese avance hacia lo que se ha llamado "etapa superior" de la política económica. Sin embargo, no está de más recapitular algunas etapas principales de ese proceso, que todavía está en marcha.

Después del análisis teórico de la problemática general de las relaciones económicas exteriores y la diversificación "hacia dentro", los empeños se dirigieron principalmente a profundizar el diagnóstico general a la luz de la realidad particular de diversos países, examinando sus perspectivas y los requisitos en cuanto a valores y composición de las inversiones (y del financiamiento externo) para que pudieran realizarse las proyecciones.^{14/} Por otro lado, ya en 1955 se intentó generalizar y

^{13/} Véase infra, p. 58.

^{14/} Véanse las diferentes monografías nacionales que componen la serie de publicaciones "Análisis y proyecciones del desarrollo económico", enumeradas infra, pp. 301-302.

synetizar los conceptos y fundamentos teóricos de la planificación en el documento incluido en el capítulo III, que todavía mantiene en gran parte su relevancia y actualidad.

No cabría referirse aquí a la evolución y examen de los aspectos técnicos de la planificación, sobre los que existe una amplísima bibliografía especializada. En cambio, conviene detenerse en otros temas, más afines con el propósito de esta introducción.

Debe subrayarse, ante todo, la relativa celeridad y la profundidad del cambio de actitud en torno a la planificación. No es indiscreto recordar que hasta hace pocos años - no más de un decenio - la tesis de que el desarrollo de la región no podía dejarse al arbitrio de las "fuerzas de mercado" y que, por el contrario, se necesitaba una regulación consciente y deliberada de la misma, era considerada en muchos ámbitos como sospechosa heterodoxia. Aunque diversas experiencias europeas - en los países nórdicos, Holanda y Francia - habían dejado en evidencia que la planificación no era patrimonio exclusivo de economías donde, a la vez, había tenido lugar una transformación radical de su sistema sociopolítico, se tendía a confundir el desarrollo programado con la regimentación de la economía.^{15/}

En un período muy breve para la perspectiva histórica, esos prejuicios fueron sobrepasados radicalmente, hasta el punto de que la formulación de planes globales de desarrollo llegó a adquirir la categoría de requisito principal y significativo para obtener cooperación exterior. Vencida aquella reticencia y aceptada la nueva realidad, el avance por el camino de la planificación ha sido considerable en América Latina, y de ello da cuenta otro documento incluido en el capítulo III.^{16/} En esos progresos la colaboración de la CEPAL, tanto teórica como asistencial, ha estado casi invariablemente presente. Sin embargo, el examen de ese mismo texto demuestra que la experiencia está lejos de ser completada y que los progresos alcanzados no autorizan a desconocer la magnitud de los obstáculos todavía prevalecientes y de los empeños necesarios para salvarlos.

^{15/} Véase infra, p. 62.

^{16/} Véanse infra, pp. 83-109.

Si se trata de resumir el sentido de la revisión crítica que allí se realiza, podrían deducirse algunas conclusiones principales. Una de ellas podría ser que el avance obtenido, aparte de haber logrado un grado considerable y muy significativo de consenso en autoridades y núcleos influyentes, se concentra en los aspectos técnico-formales e institucionales-administrativos del proceso, sin llegar todavía a permear por completo la política económica y el mecanismo de decisiones cotidiano. En otros términos, si bien se ha avanzado en casi todos los países en la técnica de formulación de planes de desarrollo y en la creación de mecanismos institucionales y administrativos para su diseño y evaluación, queda mucho por hacer en cuanto a los medios de materializar las perspectivas y de movilizar a su servicio los resortes públicos y la cooperación privada que son imprescindibles. Esa cooperación debe comprender no sólo la de los empresarios, sino también la de todos los "agentes sociales", partidos, organizaciones gremiales, etc., cuya participación en el proceso es necesaria.

Otra conclusión principal que parece desprenderse del análisis es que las condiciones de la cooperación externa, donde también se registran progresos formales y operacionales indudables, tampoco logra corresponder todavía a las exigencias de una programación efectiva. Sobre este aspecto se volverá más adelante.

Sea como sea, podría sostenerse sin exageración que las postulaciones y la colaboración concreta de la CEPAL a la promoción del "desarrollo programado" ayudaron a crear otro hecho nuevo y capital en la experiencia latinoamericana.

5. La colaboración exterior al desarrollo latinoamericano

Aunque la CEPAL ya hizo resaltar desde sus primeros trabajos la significación del financiamiento y la inversión extranjera en el desenvolvimiento regional, el tema empieza a recibir especial atención al mediar los años 50. Precisamente de esa época (1954) es el documento reproducido en el capítulo IV de este volumen, que forma parte de un amplio informe sobre La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana.

Conviene tratar de explicarse por qué se acentúa entonces esa materia y por qué sigue siendo una de las más atendidas.

Mirando hacia atrás en la evolución económica de América Latina, es fácil percatarse de que en la fase del crecimiento "hacia afuera" la inversión y los créditos exteriores jugaron un papel cardinal. No sólo una fracción considerable de las inversiones en el sector exportador correspondió a fuentes externas; también una parte apreciable de la capitalización pública se financió con créditos del mismo origen. Salvo trastornos coyunturales, la expansión de las exportaciones permitió hacer frente sin demasiadas dificultades al servicio y al reembolso de esos capitales. El cuadro se modificó radicalmente con la gran depresión y hasta los primeros años de la postguerra. Salvo algunas excepciones sobresalientes, como los créditos del Eximbank, el proceso de formación de capital pasó a alimentarse fundamentalmente del ahorro interno. Los controles sobre el comercio exterior y la consiguiente modificación en la estructura de las importaciones hicieron posible dedicar a la adquisición de equipos e insumos básicos una parte mayor de las disponibilidades de divisas. Estas, por otra parte, se habían ido acumulando en muchos países durante la guerra o aumentaron después de ella. Por otro lado, aparte de los estímulos espontáneos que para la inversión privada involucró la industrialización sustitutiva, los gobiernos pasaron a desempeñar una función mucho más activa en la formación de ahorros y capital, y para ello recurrieron con frecuencia a expedientes inflacionarios.

Ya estaban modificándose estas circunstancias cuando acababa el decenio de los 40 y cambiaron manifiestamente de signo con los reajustes que trajo aparejado el final de la guerra de Corea.

¿Cuáles parecen ser las principales causas de esa mutación y por qué redundan en un incremento de la importancia asignada al capital extranjero?

Entre los factores que determinan el cambio sobresalen, sin duda, las fluctuaciones bruscas de esos años, relacionadas con los acontecimientos de Corea y con las primeras recesiones de postguerra que experimentó la economía estadounidense. Todo ello contribuyó a poner fin al ciclo de recuperación del sector exportador iniciado con los prolegómenos de la segunda guerra mundial. También influyó apreciablemente en esa evolución el deterioro persistente de la relación de precios de intercambio que se hace sentir, sobre todo, desde mediados los años 50.

/Por otra

Por otra parte el cambio en la situación general de los balances de pagos está vinculado a ciertas características del desarrollo precedente ya analizadas en estas páginas. En efecto, junto con los estímulos exteriores de los años de la guerra y de la inmediata postguerra, la industrialización sustitutiva había logrado elevar sensiblemente los niveles de ingreso en comparación con los de la década de los 30 y esto, por las razones antedichas, redundó en un aumento más que proporcional en la demanda de importaciones. El proceso pudo continuar mientras los países se hallaban en condiciones de girar sobre sus reservas acumuladas o de alterar la composición de sus compras en el exterior. La situación se modificó en forma radical cuando las reservas se agotaron o disminuyeron sustancialmente y el "margen compresible" de las importaciones se estrechó hasta limitar la segunda posibilidad de maniobrar.

Sumando esta transformación a la señalada más arriba, esto es, a la debilidad del sector exportador y, por ende, de la provisión de divisas, se habrá respondido a la primera parte de la pregunta planteada.

Es probable que la segunda parte se relacione en algunos países con las crecientes dificultades para acumular ahorro interno mediante expedientes inflacionarios. Estos habían resultado más o menos eficaces mientras se apoyaban en la recuperación del sector externo, en el vigor de los primeros pasos de la industrialización sustitutiva y en la desaprensión de los afectados, pero dejó de serlo cuando cambiaron esas circunstancias. Más aún, aunque recurrir a métodos de "ahorro forzoso" hubiera seguido teniendo alguna eficacia, restaba el otro obstáculo: que para transformar ese ahorro en inversión había que reducir a moneda extranjera una parte apreciable de los recursos financieros acumulados a causa del alto componente importado que implicaba la formación de capital.

a) Las funciones eventuales de la colaboración extranjera

Como parte de la respuesta a estos nuevos o acrecentados problemas, emerge la cuestión de los créditos y la inversión extranjera.

Por una parte, en términos generales, esa contribución aparece como un medio de contar con los recursos adicionales de divisas que harían falta para sostener una elevada tasa de desarrollo y cerrar simultáneamente la brecha entre la demanda de importaciones que ello involucraba

y las entradas propias y regulares por concepto de exportaciones. En otras palabras, correspondería a la corriente de fondos extranjeros la función de aliviar aquel "desequilibrio implícito" ya analizado al comenzar este análisis.

Por otro lado y siempre en estrecha relación con las cuestiones antes planteadas, se concibe otro papel interrelacionado para la colaboración exterior: el de complementar el ahorro interno en la fracción más vital del mismo - los recursos que han de transformarse en importaciones de bienes de capital - y reducir o eliminar la necesidad de acudir a expedientes inflacionarios o comprimir excesivamente el consumo.

A estas dos funciones básicas podrían agregarse otras. Una de ellas se relaciona con la operación de las políticas antinflacionarias y parte del supuesto de que la afluencia oportuna y adecuada de fondos extranjeros permitiría paliar los efectos depresivos de un esfuerzo enérgico por contener el desequilibrio externo e interno.^{17/} Otro papel destacado es el que se atribuye especialmente a las inversiones privadas, en el sentido de servir como agente directo de transferencia del progreso tecnológico y de nuevas modalidades de organización.

b) La transitoriedad del expediente

De los estudios respectivos de la CEPAL se desprende claramente que las funciones atribuidas a la aportación exterior tienen que ver con las necesidades de una determinada etapa del desarrollo latinoamericano. Más aún, podría decirse que son concebidas como un expediente que ayuda a sobrepasar los obstáculos inherentes a esa etapa y a permitir el tránsito a otra en que disminuiría su significación estratégica y el desarrollo pasaría a depender principalmente de la movilización y asignación de los recursos nacionales. Esa perspectiva nace del supuesto de que la colaboración exterior - en cuantía y condiciones apropiadas - promovería a la vez la diversificación interna y las oportunidades de exportación, ampliando el margen de ahorro propio y los ingresos de divisas, así como las oportunidades de continuar alterando la composición de las importaciones en provecho de los bienes de capital y los insumos más difícil o menos económicamente sustituibles..

^{17/} A este respecto véase, infra, p. 192.

c) Los requisitos de la colaboración

Cabría examinar ahora las ideas de la CEPAL respecto a las condiciones que habrían de llenarse para que la contribución extranjera cumpliera esas funciones eventuales. Esta materia es examinada con detención en el documento reproducido en el capítulo IV de este volumen y no parece necesario abundar en ella. Valgan, no obstante, algunas referencias a ciertos aspectos principales.

Conviene tener en cuenta, desde luego, que la insistencia en los requisitos que debería satisfacer la colaboración exterior se funda en una conciencia muy definida de las contradicciones y riesgos que supone todo proceso de endeudamiento. No se pasó por alto que esa colaboración podría eludir los objetos y funciones que la motivan y tornarse en un nuevo elemento de desequilibrio y en un obstáculo más al desarrollo autosustentado en la medida en que no se cumplieran cabalmente aquellos requisitos.

¿Cuáles son las condiciones que los documentos de la CEPAL consideraron indispensables para que fructifique la ayuda externa?

En primer lugar, quedaron de relieve las circunstancias más elementales: que la contribución revistiera la cuantía suficiente para producir efectos sensibles en el proceso de desarrollo. Esto implicaba, por añadidura, que los costos y plazos de los créditos y la remuneración de las inversiones debían ajustarse a proporciones que mantuvieran la amplitud del aporte neto durante el plazo en que habían de operar sus efectos eventuales. A la vez se insistía en la continuidad de la afluencia de capitales, de manera que los programas o inversiones internas pudieran diseñarse y llevarse a cabo con la certeza y estabilidad indispensables.

Junto a estos requisitos básicos se planteó la necesidad de crear nuevas instituciones financieras, revisar la política de los existentes y organizar un aparato institucional encargado de reunir, cuantificar y asignar los recursos de capital extranjero. Todo ello sin olvidar la conveniencia de contar con organismos de evaluación capaces de dar un veredicto técnico y autorizado sobre los méritos y el cumplimiento de los programas susceptibles de colaboración.

Algunas de estas postulaciones se han realizado y a ello se debe en buena parte el avance conseguido en la organización institucional para la movilización de recursos externos en beneficio de América Latina. Muchos otros constituyen todavía aspiraciones y no pocos de los problemas actuales en este campo, como la llamada "espiral de endeudamiento"^{18/} y la insuficiencia e inestabilidad del aporte exterior, están relacionados con esa circunstancia.

6. La hora de la integración regional

No sería posible aquilatar la significación de la contribución conceptual y de la verdadera campaña de la CEPAL en pro de la integración económica regional si no se tuvieran a la vista dos aspectos primordiales del desarrollo en las últimas décadas que - aun habiendo merecido su atención desde los primeros documentos de la entidad - no habían sido destacados deliberadamente hasta ese momento.

El primero, en cierto modo y sin exageración, podría calificarse como la gran contradicción del modelo de desarrollo "hacia adentro". Consiste en que las transformaciones estructurales que acarrea la industrialización sustitutiva no se proyectan ni alcanzan a una sección clave de la estructura global: la del sector exportador. Si con respecto a aquellas transformaciones, puede decirse que las economías se "modernizan", en el sentido de que experimentan los cambios previsibles cuando se extiende el progreso técnico y se diversifica el patrón productivo, en lo que atañe al sector exportador se conserva casi sin alteración sensible el perfil de un sistema primario-exportador, fuertemente concentrado y especializado en la producción de un reducido número de productos primarios para el exterior, a veces casi exclusivamente para el exterior.

Casi es innecesario decir que esta peculiar disociación no se había dado en la evolución de los países centrales ni parece tampoco repetirse en la del área socialista. En ambos casos la diversificación de la estructura productiva se proyecta tanto sobre las actividades que trabajan

^{18/} En relación con esta materia véase, por ejemplo, Estudio económico de América Latina, 1965 (E/CN.12/752/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 67.II.G.1), capítulo V.

para el mercado interno como sobre aquellas otras que lo hacen para el exterior. El cambio es general y así como se modifica la estructura de las primeras, así ocurre también con las vinculadas al sector externo, o sea con la composición de las exportaciones. Por lo demás - y aunque haya inclinación hacia uno u otro mercado, en verdad no hay especialización absoluta en la producción según que esté destinada a la exportación o al mercado interno.

El aspecto señalado se asocia con otro conexo que es, hasta cierto punto, la otra cara de la moneda. Se trata de que las mutaciones correspondientes al desarrollo "hacia adentro" y la industrialización tienen lugar casi absolutamente, en el ámbito nacional, en los "compartimentos estancos" a que se referían los primeros estudios de la CEPAL.

Huelga apuntar que también en este rasgo la experiencia latinoamericana contrasta nítidamente con la de otros centros, en los cuales se da, desde un comienzo y con persistencia, un modelo de industrialización relativamente "abierto".

No es del caso analizar aquí las causas que generan contrastes tan manifiestos. Adviértase, siquiera sea de pasada, que la disociación o dispersión latinoamericana se debe tanto a factores geográficos como al hecho de que los países se habían vinculado separadamente a los centros en la fase de crecimiento hacia afuera. En cuanto a la industrialización, por otro lado, la falta de "proyección hacia el exterior" podría atribuirse tanto a la falta de experiencia anterior como a que llegan tarde a la evolución fabril, cuando otros países han logrado alcanzar niveles de productividad sustancialmente más altos; lo hacen en una coyuntura depresiva del comercio exterior, respaldados por mercados pequeños, precisamente cuando las economías de escala comienzan a ser uno de los factores esenciales para la aplicación de tecnologías modernas.

Implicaciones de las características y las alternativas a la vista

No es difícil comprender las nuevas contradicciones que ellas tenían que plantear si se valoran las características descritas.

Por una parte, el mayor dinamismo que logró imprimir al desarrollo la industrialización sustitutiva, al redundar en una demanda creciente de importaciones, debía enfrentarse con el obstáculo de la lenta expansión del sector exportador tradicional. De otra parte, el propio desarrollo "hacia adentro", además de verse frenado por las limitaciones de la capacidad para importar, debía tornarse más difícil a medida que se trasponían las etapas de la sustitución "fácil" de importaciones y se planteaban tareas de otra dimensión y complejidad, sea por el volumen de mercado que requería, por la magnitud de los recursos para su financiamiento o por las exigencias tecnológicas.

Como acaba de verse en la sección anterior, un diagnóstico fundado en estos hechos y en otros relacionados con ellos llevó a subrayar la importancia de la contribución exterior. Pero no era suficiente, ni a largo plazo viable o satisfactorio, subordinar la cuestión a resoluciones ajenas al radio de las decisiones nacionales. De ahí la necesidad de encontrar fórmulas más sólidas y duraderas.

Si se vuelven a considerar las contradicciones señaladas, podrá verse que eran más o menos obvias las líneas generales de una solución. Por un lado se imponía extender el cambio estructural al sector exportador, diversificando su plataforma de sustentación. De esa manera sería posible ganar para la economía mayores ingresos en moneda extranjera y reducir la vulnerabilidad inherente a la alta concentración. Por otro lado, el ensanchamiento de los mercados nacionales se presentaba como una tarea esencial para satisfacer los requerimientos básicos que permitirían avanzar hacia etapas superiores de la industrialización.

Para ambas cuestiones se perfilaban algunas respuestas. Una de ellas podría consistir en hacer más dinámico el comercio externo mediante el aumento de las exportaciones tradicionales y la colocación de nuevos productos, principalmente industriales, en el competitivo y difícil mercado mundial. Otra podría ser esforzarse resueltamente por incorporar al mercado interno las poblaciones o áreas dejadas atrás o marginadas por el desarrollo anterior, aspecto importante en aquellos países donde este problema afecta a contingentes o áreas considerables.

Esas tareas eran y siguen siendo necesarias y así lo prueba la atención que se presta en diversos trabajos de la CEPAL,^{19/} pero no parecían suficientes. Para ambos objetos, la integración regional se presentó como el instrumento indispensable y en alto grado irremplazable, como el único expediente capaz de operar una transformación cualitativa de la realidad y de los problemas analizados.

La CEPAL, aparte del completo examen contenido en el capítulo V de este volumen, definió así la esencia del problema en uno de sus documentos: "Una expansión del comercio interlatinoamericano que se apoye en un proceso acelerado de sustitución de importaciones provenientes de otras regiones, pero realizado en un ámbito regional y mediante un intercambio más activo de los productos tradicionales ... tiene la ventaja de que - sin perjudicar las posibilidades de especialización - permite llegar más lejos en el proceso de sustitución de lo que sería posible en el ámbito del mercado de cada país".^{20/}

Este camino amplía y modifica el marco fundamental en que ha de plantearse para los países del área el "desarrollo hacia adentro". Este concepto ya no se limita al propio país, sino que se extiende a toda la zona común. Sustituir, pues, implicaría hacerlo en y para cada economía y también para toda la región. En la medida que los países sustituyen para América Latina, estarán desarrollando exportaciones que permitirán a sus asociados y que exigirán de ellos financiar y aumentar sus importaciones desde la región misma. Así no tendrán que extender el proceso de sustitución en todo el frente, lo que sería indispensable - de ser posible - si cada uno de los países tuviera que proceder por su exclusiva cuenta.

No parece necesario abundar ahora en muchos aspectos de la integración regional que se examinan detenidamente en el capítulo V. La intención principal que se ha tenido aquí no es otra que poner de relieve la estrecha vinculación de este asunto con los análisis generales anteriores sobre las modalidades y problemas del desarrollo latinoamericano, de los que constituye una derivación.

19/ En lo relativo al comercio exterior, por ejemplo, véase infra, capítulo VIII.

20/ El mercado común latinoamericano (E/CN.12/531), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 59.II.G.4), p. 56.

Es sabido, por lo demás, que el análisis y justificación del objetivo comentado fue acompañado por una acción enérgica y persistente destinada a crear los mecanismos institucionales adecuados. En este sentido, tanto el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) como la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) se debieron fundamentalmente a los esfuerzos de la CEPAL.

7. La política del comercio internacional

En el último tiempo la CEPAL ha prestado especial atención a cuestiones directamente relacionadas con las que acaban de examinarse en la sección anterior. Se ha tratado de aprovechar nuevas oportunidades para reactivar el sector exterior mediante el fortalecimiento de la posición de los productos básicos, la promoción de exportaciones industriales a los centros y el hallazgo de fórmulas más satisfactorias que hiciesen efectiva la contribución exterior al desarrollo de los países de la periferia.

La exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), recogida en el capítulo VIII de este volumen, viene a ser la consecuencia y el resumen de toda una serie de trabajos que han servido como catalizadores de los criterios latinoamericanos.^{21/} Entre ellos cabe destacar los estudios presentados a las dos reuniones de la UNCTAD y otros trabajos especiales dedicados a problemas del transporte y financiamiento exterior.

✓ Los principales aspectos postulados en esos trabajos, que se sintetizan a continuación, no pueden ser más nítidos.

El primero podría definirse así: si el "esquema pretérito" de división internacional del trabajo todavía se mantiene incólume en lo fundamental, es justo y conveniente que, como requisito mínimo, los países centrales faciliten al máximo el acceso de los productos primarios a sus mercados, tanto más cuanto que eso significará un incremento más que proporcional

^{21/} Véase referencia a los trabajos aludidos infra, pp. 269 ss.

en la demanda de los bienes industriales que ellos producen. Como se comprende, más que una concesión graciosa, todo paso en esa dirección implicaría que las economías industrializadas anteponen su conveniencia general al microinterés y a la existencia de áreas o actividades secundarias de sus economías. A este respecto, el documento reproducido señala el hecho paradójico, sumamente importante, de que mientras los "países industrializados han coincidido en decisiones de gran trascendencia para la liberalización de su comercio ..., no se logra igual coincidencia para adoptar medidas y establecer arreglos institucionales que permitan ese mismo progreso en el mundo en desarrollo".^{22/}

El segundo tiene que ver con otro hecho meridiano, obviamente vinculado al anterior: que los países centrales deberían abrir sus mercados a las exportaciones industriales de la periferia, sin requerir concesiones recíprocas, tanto porque ello tendría mínimos efectos sobre el conjunto de sus economías como porque esa evolución redundaría en una demanda acrecentada de los bienes más complejos en que se especializan sus sistemas productivos.

La tercera premisa no es menos pertinente: en la medida en que no se modifiquen las condiciones del financiamiento exterior según las líneas diseñadas en una sección precedente, la contribución del capital extranjero - insuficiente, costosa, inestable y no siempre relacionada con las prioridades del desarrollo - podría constituirse en un elemento más de desequilibrio y de eventuales tensiones con los proveedores de ese capital.

8. Una perspectiva global de la problemática del desarrollo

Paralelamente al esfuerzo por ahondar y prolongar la línea central de su análisis del desarrollo latinoamericano, ha quedado de manifiesto en la obra de la CEPAL la inclinación por ampliar sus perspectivas, incorporando otros elementos y aspectos pertinentes, no sólo de carácter económico sino también de índole social y política. Esta progresiva ampliación del enfoque puede explicarse, en lo principal, por una reconsideración de la magnitud de los obstáculos que dificultan el crecimiento y de las circunstancias que se requieren para superarlos.

^{22/} Véase infra, p. 268.

Con objeto de esclarecer esta cuestión es útil contrastar dos períodos significativos en lo que se refiere a la actitud general respecto a las perspectivas del desarrollo en la región. Podría decirse que hasta 1950 se tenía una visión relativamente optimista sobre el porvenir de la industrialización y de la nueva modalidad de desarrollo. Sin desconocer las dificultades y limitaciones, primaba cierta confianza en que el dinamismo del proceso y los cambios ya logrados en la estructura productiva permitirían continuar la marcha y eliminar o atenuar los problemas más notorios. Hacia 1960 parecía predominar otro estado de ánimo, ciertamente más cauteloso respecto a la apreciación de las perspectivas y mucho más preocupado con la dimensión y variedad de las circunstancias que obstaculizaban el desarrollo y de las que eran necesarias para proseguirlo.

¿A qué se debía este cambio de actitud? Siguiendo el punto de vista que adopta uno de los estudios recopilados en este volumen, podría decirse que ello se debió a una revalorización crítica de los "efectos" y las "condiciones" del desarrollo.^{23/}

Mirando el asunto desde el lado de los efectos del proceso, son numerosos e importantes los hechos que habían ido tomando cuerpo y suscitando inquietudes. Había, desde luego, la circunstancia general de que - salvo contadas excepciones relacionadas también con situaciones muy particulares - para las economías de la región resultaba muy difícil alcanzar y más aún sostener tasas satisfactorias de crecimiento. Ello parecía alejar el asentamiento del proceso. Por otro lado, en no pocos países - principalmente en los que habían avanzado más hacia la diversificación de sus estructuras productivas - la evolución tendía a tornarse más inestable al acrecentarse las amenazas de la inflación y del desequilibrio exterior. Siempre que la política económica se proponía contener esos trastornos, se planteaba de hecho - aunque no fuera teóricamente ineludible - un dilema que oponía estabilidad y desarrollo y que a menudo no se resolvía en favor de ninguna de esas posibilidades, sino en desmedro de ambas. Así, las consecuencias desfavorables sobre el desarrollo acentuaban alguno de los factores básicos de inestabilidad.^{24/}

^{23/} Véase infra, p. 234.

^{24/} Véanse infra, pp. 171-178.

Se consideraba, por otra parte, que los impedimentos para asegurar la continuidad y el ritmo del desarrollo en condiciones adecuadas de estabilidad se relacionaban con la persistencia y hasta con el agravamiento de los factores externos, entre los cuales había vuelto a adquirir especial importancia el deterioro de los términos de intercambio desde mediados los años 50. También parecían aumentar los obstáculos internos a la prosecución del proceso. Agotada en varios países la etapa que se ha llamado de "sustitución fácil" de importaciones, se estrechaba el camino para continuar diversificando las estructuras productivas, a la vez que seguían gravitando en todo el proceso de desarrollo los escollos internos relacionados con la rigidez del sector agropecuario, la restricción del mercado y la incapacidad de formar ahorros y capital en una escala adecuada.

Si éstas eran - y en gran medida todavía son - las características generales del proceso, también se vislumbraron otras que guardaban relación con el contenido económico y social del mismo. Una de ellas, por ejemplo, es la que ha contradicho de cierto modo la esperanza de que la expansión de un "sector moderno", establecido principalmente alrededor de la industria, significaría una vigorosa influencia promocional para el conjunto de actividades, tendiendo así a la homogeneización del sistema en un nivel más alto de productividad. En la práctica, sin embargo, en muchos países parece haberse dado más bien una inclinación hacia la llamada "concentración del progreso técnico y de sus frutos", lo que marca otro contraste llamativo con una de las características del desarrollo de los países centrales. En efecto, los desniveles que existían y todavía existen en dichos países no son de la magnitud y naturaleza que es dable verificar en América Latina. En suma, los desequilibrios sectoriales y regionales, en vez de atenuarse, se habrían agravado, lo que explica la creciente atención que la política económica de los diversos países está prestando a los medios de rectificar ese curso.

Por otro lado, en estrecha relación con lo anterior se perfilaba el doble problema de la vigorosa atracción de masas rurales y áreas rezagadas hacia los núcleos urbanos más populosos, en tanto que en éstos el "sector moderno" y en especial la actividad fabril más capitalizada y dinámica

muestra una capacidad muy restringida para acrecentar las oportunidades de empleo.^{25/} La consecuencia más visible y grave de la conjunción de estos factores ha sido la proliferación de las llamadas "poblaciones marginales", que en mayor o menor grado existen en las principales urbes latinoamericanas.

Hay otra cuestión importante que puede considerarse a la vez como resultado de algunos de los hechos anteriores y como factor que ha contribuido a originarlos y acentuarlos. Es la marcada concentración en la distribución del ingreso, que ha tendido a darse en todos los planos relevantes (personal, funcional, sectorial y regional).^{26/} Tampoco en este aspecto básico se han cumplido las esperanzas de quienes aguardaban que se reprodujese de algún modo la experiencia de los centros industrializados. Si bien es cierto que el desarrollo latinoamericano ha conseguido elevar los ingresos de una parte de los grupos medios y de la capa superior de los trabajadores manuales - especialmente de los vinculados al sector "moderno" -, no es menos cierto que la participación del estrato más favorecido es considerablemente más alta que en los países industrializados y, sobre todo, que alrededor del 50 por ciento de la población se mantiene con una participación muy reducida y en niveles absolutos de ingreso estimados no superiores a 140 dólares anuales en promedio.

La trascendencia social de esta realidad es demasiado evidente para que precise comentario; tampoco lo necesitan sus proyecciones sobre las tensiones políticas y las dificultades para lograr un grado mínimo de consenso, solidaridad y participación colectivas en la impropia tarea del desarrollo y la "realización" nacionales. No son menos claras e importantes sus derivaciones económicas. Basta recordar lo que implican como lastre y a la vez como reserva potencial del mercado interno, esas poblaciones marginadas de hecho del proceso de desenvolvimiento, o

^{25/} Acerca de las relaciones entre este fenómeno y los problemas de la absorción de tecnología importada, véase infra, pp. 38 ss.

^{26/} Sobre este tema véase infra, pp. 275 ss., así como los Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina (E/CN.12/770 y E/CN.12/770/Add.1).

su repercusión sobre el gasto y la asistencia públicos - no siempre eficaces en cuanto se mantienen las raíces del problema - al distraer recursos que podrían invertirse con más fruto.

En este repaso parcial, conviene aludir a un problema relativamente nuevo en la etapa de industrialización sustitutiva pero de evidente significación en varios planos: el de la "extranjerización" de los sectores más dinámicos y estratégicos de la nueva estructura fabril y de las actividades financieras y comerciales complementarias. Son múltiples las implicaciones de este fenómeno sobre el balance de pagos, la dependencia tecnológica, la subordinación a decisiones y criterios no necesariamente identificados con la economía nacional, etc., sin olvidar otro efecto menos justipreciado: la restricción que ello supone para el desenvolvimiento de una clase empresarial autóctona.^{27/}

Con respecto a lo anterior no podría dejar de recordarse un elemento que ha tendido a disminuir por otra vía el grado de autonomía interno y que tiene su origen en las deficiencias del sistema de colaboración exterior. Es la llamada "espiral de endeudamiento", ya mencionada en estas páginas, que reviste particular gravedad en varios países.^{28/}

Si se examinan las nuevas circunstancias desde el ángulo de las "condiciones" generales y particulares requeridas por un proceso de desarrollo, no es difícil constatar que casi todas las variables o elementos claves destacados por el análisis anterior, predominantemente económico - como las tasas de ahorro y de acumulación, la orientación de las inversiones, la respuesta y la flexibilidad de los sectores productivos, la eficacia de los programas y mecanismos de asignación de recursos -, estaban condicionados, cuando no determinados, por un complejo de factores sociales, políticos y hasta psicológicos que no podían desconocerse ni eludirse si es que pretendía fructificar la política de desarrollo.

^{27/} Distintos aspectos del problema son examinados por Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano (E/CN.12/680), publicación del Fondo de Cultura Económica, (México, 1964), pp. 64 ss.

^{28/} Véase Estudio económico de América Latina, 1965 (E/CN.12/752/Rev.1), op. cit., pp. 94 ss.

Un replanteamiento de la problemática latinoamericana tal como se vislumbraba en los primeros años de este decenio, es el que hizo el Dr. Raúl Prebisch, entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, en el documento que presentó al décimo período de sesiones (Mar del Plata, Argentina, marzo de 1963) y del cual se reproduce el capítulo introductorio, que lo resume, en el capítulo IX de este volumen.

Como podrá apreciarse, ese estudio integra en un conjunto coherente la línea central de pensamiento y análisis repasada en páginas anteriores con nuevas circunstancias, problemas y tareas que se agregaron con posterioridad. Su punto de partida es que la insuficiencia dinámica del crecimiento latinoamericano y sus variadas distorsiones "no responden a factores circunstanciales o transitorios. Son expresión de la crisis del orden de cosas existente y de la escasa aptitud - por fallas estructurales que no hemos sabido o podido corregir - para lograr y mantener un ritmo de desarrollo que responda al crecimiento de la población y a sus exigencias de rápido mejoramiento".^{29/}

¿En qué aspectos o planos principales se origina esa "crisis del orden de cosas existente"? Por una parte, en las múltiples anomalías y deficiencias todavía vigentes en el campo del comercio, el financiamiento y las inversiones externas, así como en los obstáculos para impulsar con mayor celeridad y amplitud la integración latinoamericana. Por la otra, en ciertas características todavía predominantes en la estructura social de los países del área, más o menos pronunciadas según las condiciones específicas de cada uno. Este último aspecto incluye los temas menos atendidos en el pasado y por ello merece comentario.

Una de las características aludidas es la excesiva rigidez o impermeabilidad de la estructura social para abrir paso a nuevos grupos y personas y, en forma genérica, al grueso de la población, de manera tal que se renueven y amplíen los cuadros dirigentes y se establezca otro nivel de participación efectiva en las decisiones y tareas del desarrollo. En efecto, si bien se considera, son fracciones relativamente minoritarias

^{29/} Véase infra, p. 275.

de las distintas capas e intereses sociales las que tienen gravitación y acceso a lo que suele llamarse "la cosa pública". Esta realidad implica que la gran mayoría de los asalariados, los campesinos, los propios empresarios, los técnicos y profesionales, continúan desligados del proceso de crecimiento y no participan en el mismo como agentes activos y solidarios. La situación pudo ser compatible con el desarrollo en tiempos pretéritos, pero no parece serlo hoy dada la magnitud de la empresa y el imperativo de que las mayorías nacionales sean asociadas deliberadamente a los objetivos y esfuerzos que ella supone.

La contrapartida o reflejo económico-social más evidente y significativo de esa "sociedad de participación limitada" son los que el autor denomina "privilegios distributivos". Tales privilegios son a la vez una consecuencia de la estructura descrita y una causa de la mayor o menor marginación de las masas respecto a las metas y tareas desarrollistas.

El análisis incide sobre el diagnóstico y las implicaciones del esquema de distribución del ingreso que prevalece en América Latina, pero también se extiende al diseño y contenido del nuevo tipo de política distributiva que demandan el crecimiento y la equidad.

En lo que a diagnóstico se refiere, el estudio subraya los dos elementos sobresalientes de la actual estructura distributiva: la notoria concentración en los tramos altos, es decir, en el 5 por ciento de los habitantes, y la magra participación y nivel absoluto de la "base de la pirámide", representada por la mitad de la población, que disfruta las rentas inferiores.

Por otro lado, se pone de relieve el hecho, hasta cierto punto paradójico, de que la considerable desigualdad en la distribución, lejos de redundar en un fortalecimiento del ahorro y la capitalización, vino a reproducir niveles y formas de consumo que se equiparan y a menudo exceden a los existentes en los grupos correspondientes de las economías industrializadas. De este modo, los sacrificios sociales y las restricciones sobre la amplitud del mercado interno que implica la marcada desigualdad del ingreso, no se ven siquiera hipotéticamente compensados por una elevada tasa de acumulación.

Atenuar o extirpar esos "privilegios distributivos" parece ser, en consecuencia, obligación esencial de la política económica. La estrategia, sin embargo, no consiste en "tomar ingresos de la minoría superior para repartirlos lisa y llanamente a las masas populares, pues como el ingreso personal por habitante en el conjunto de América Latina llega apenas a los 370 dólares, los efectos de esa redistribución serían de escasa amplitud. Por el contrario, si la compresión del consumo de aquellos grupos privilegiados se tradujera en continuo acrecentamiento de la acumulación de capital, iría elevándose con progresiva celeridad el nivel de vida de aquellas masas".^{30/}

Para evitar equívocos, no se crea que esa transferencia del consumo redundante a la acumulación envuelve alguna desconsideración de los aspectos sociales. Lejos de ello, implica, por una parte, establecer posibilidades para hallar solución al problema crucial del empleo. En otras palabras y sin olvidar el destino de las inversiones y su "densidad tecnológica", sólo un incremento sustantivo de los márgenes de formación de capital y de ampliación de la capacidad productiva puede contribuir a elevar el ritmo tan precario de absorción de la fuerza de trabajo en empleos productivos y estables. Por otro lado, aquella señal estratégica no descuida la significación y el lugar de las llamadas inversiones sociales. De manera explícita se indica que "la primera expresión tangible de la política redistributiva del ingreso debiera comenzar por aquí, por la inversión social en este recurso humano, en el surgimiento y formación de estos hombres, en las oportunidades efectivas de acceso a todos los planos de la educación. Concíbese así un nuevo orden de cosas en que los elementos dinámicos que llegan a los planos superiores están en proporción con la importancia numérica del tramo social de donde vienen".^{31/}

^{30/} Véase infra, p. 278.

^{31/} Véase Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano (E/CN.12/680), op. cit., p. 55.

El "nuevo orden de cosas" que se tiene en vista sólo podrá emerger de cambios profundos en las estructuras económicas y sociales de la región. Tal es la filosofía positiva del documento con que se cierra esta compilación.

Entre los cambios preconizados destaca el relativo al sistema de propiedad de la tierra, aspecto clave en todas las experiencias que se han propuesto terminar con el subdesarrollo. Tres objetivos primordiales lo hacen imperativo: aprovechar el potencial de ahorro y promover la movilidad social, satisfacer la demanda de una población en rápido crecimiento y elevar el nivel de vida de las masas rurales, las que todavía representan alrededor de la mitad de la población latinoamericana y la parte sustancial de quienes han quedado más o menos marginados de toda participación en los avances del desarrollo.

No es esa la única reforma urgente. El aprovechamiento de los recursos potenciales para la acumulación que encierra la concentración del ingreso requiera mecanismos tributarios, financieros y de otras órdenes para conseguir la transferencia desde los usos en el consumo prescindible hacia la inversión económica y socialmente más productiva. Esto, a su vez, plantea no sólo problemas técnicos y de organización adecuada, sino también, y quizás principalmente ajustes sociopolíticos que hagan viable tal orientación.

La amplitud del enfoque y la insistencia en los principales cambios y obstáculos estructurales del proceso de desarrollo parecen definir el área de preocupaciones y de trabajos de la CEPAL en el futuro inmediato. Sin descuidar los esfuerzos por profundizar conocimientos y examinar problemas en campos básicos como la política comercial internacional, la industrialización, los recursos básicos o el sistema de transporte. - generalmente con vistas a la integración latinoamericana -, han ido cobrando creciente significación las investigaciones relacionadas con los problemas y políticas sociales, las experiencias de planificación, las estrategias alternativas para el desarrollo, la distribución del ingreso en diversos países y el perfeccionamiento de instituciones y mecanismos

/administrativos. En

administrativos. En esta labor y en el enfoque de la problemática general, sigue dominando el principio sustentado desde antiguo por la CEPAL acerca de la necesidad de "una interpretación auténtica de la realidad latinoamericana".

/ América Latina deberá encontrar caminos propios a fin de resolver sus problemas de desarrollo y de cambio social. Para ello, antes que nada, son necesarios el cabal conocimiento de la realidad y la formulación creativa de ideas que la interpreten y que puedan servir de guías eficaces para la acción. Tales son, en último término, los principios que inspiraron invariablemente el esfuerzo analítico y la obra de la CEPAL y que continúan inspirándola ante los nuevos problemas y tareas de la hora presente.

Capítulo I

EL COMERCIO EXTERIOR Y EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA

A. LA PERIFERIA Y LA DIFUSION DEL PROGRESO TECNICO

1. Nueva etapa en la propagación del progreso técnico ^{1/}

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

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

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

Si esta constelación económica a que había llevado el mundo antes de la primera guerra pudo considerarse como sistema ideal de la división del trabajo, es claro que todo lo que se apartase de sus cánones tendría que considerarse como desviación del modo normal de funcionar de la economía. Sin embargo, no podría existir ninguna razón de validez científica para considerar que esa constelación fuera definitiva. Sólo se

1/ De Estudio Económico de América Latina, 1949 (E/CN.12/164/Rev.1, 11 de enero de 1951), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 51.II.G.1), pp. 3-5. /N. ed/

había cumplido en aquel entonces una etapa de singular importancia en el proceso de crecimiento de la economía del mundo, la cual, por muy grandes que fueran sus efectos, mal podría calificarse de fase final, pues quedaba en cierto modo al margen de ella el amplísimo campo de la periferia, con enormes posibilidades de asimilar el progreso técnico, para elevar el muy precario nivel de vida de sus grandes masas de población.

Si bien se reflexiona, el desarrollo económico de los países periféricos es una etapa más en el fenómeno de propagación universal de las nuevas formas de la técnica productiva o si se quiere, en el proceso de desarrollo orgánico de la economía del mundo. Antes de la primera guerra mundial, ya se habían dado, en los países de producción primaria, algunas manifestaciones incipientes de esa nueva etapa. Mas, hizo falta que sobreviniesen, con el primer conflicto bélico universal, serias dificultades de importación, para que los hechos demostraran las posibilidades industriales de aquellos países, y que, en seguida, la gran depresión económica de los años treinta corroborase el convencimiento de que era necesario aprovechar tales posibilidades para compensar así, mediante el desarrollo desde dentro la notoria insuficiencia del impulso que desde fuera había estimulado hasta entonces la economía latinoamericana; corroboración ratificada durante la segunda guerra mundial, cuando la industria de la América Latina con todas sus improvisaciones y dificultades se transforma, sin embargo, en fuente de ocupación y de consumo para una parte apreciable y creciente de la población.

La América Latina ha entrado, por tanto, en una nueva fase del proceso de propagación universal de la técnica, cuando ésta dista mucho aún de haberse asimilado plenamente en la producción primaria, pues como acaba de notarse, los nuevos procedimientos de producción penetran preferentemente en las actividades relacionadas, en una forma u otra, con la exportación de alimentos y materias primas. En el ejercicio de esta función primaria, que corresponde así en los hechos a la América Latina, hubo desde los comienzos una rigurosa selección de aptitudes. Vastas regiones se articulan entonces al sistema económico mundial, mientras otras, no menos dilatadas y generalmente de mayor población, quedan fuera de su órbita hasta nuestros días. El fenómeno se desarrolla

así en forma muy desigual. Nuevas y feraces tierras, que el desenvolvimiento de los transportes va volviendo accesibles en la segunda mitad del siglo pasado, reciben hombres, técnica y capitales para emprender aquellas producciones agrarias y mineras que la demanda europea requiere con creciente insistencia, en tanto que otras tierras de cultivo secular, en las cuales se sustentan viejas poblaciones, escapan, por su menor productividad o difícil acceso, a este proceso impresionante de expansión de la técnica y de la economía capitalistas. Subsisten así en la América Latina extensas regiones, de importancia demográfica relativamente grande, en las cuales las formas de explotación de la tierra y en consecuencia, el nivel de vida de las masas son esencialmente precapitalistas. Así pues, el problema del desarrollo económico manifiéstase allí ante todo por una exigencia primordial de progreso técnico en la agricultura y demás actividades conexas, y entre éstas, en los medios de comunicación.

Es bien sabido, sin embargo, en virtud de repetidas experiencias, que a medida que la técnica moderna aumenta la productividad, va creándose un sobrante de potencial humano que la agricultura ya no requiere. Se apela entonces a la industria y otras actividades, para absorber productivamente esa fuerza de trabajo. Mejoramiento agrícola y desenvolvimiento industrial son, por consiguiente, dos aspectos del mismo problema de desarrollo económico. Basta considerar la elevada cuantía de la gente que trabaja en la agricultura en la América Latina, con excepción de pocos países, para percatarse de la magnitud de este problema y del enorme esfuerzo que habrá que desplegar para resolverlo.

Por la fuerza de las cosas, una proporción creciente de la población activa de la América Latina, como parte de la periferia del sistema, irá desplazándose desde la agricultura hacia la industria y buscando otras ocupaciones urbanas, conforme avanza el progreso técnico. Pero no todo consiste en la evolución de ciertos modos precapitalistas o semicapitalistas de producción, conforme a los cuales trabaja aún buena parte de la población, hacia formas de alta capitalización por hombre y gran productividad. Con ser ello muy importante, ceñir el planteamiento de la cuestión a estos términos sería desconocer otras manifestaciones

/fundamentales del

fundamentales del problemas de desarrollo económico de la América Latina. No es extraño que así sea, por cuanto si existen ciertos denominadores comunes, en la manera de presentarse el problema dentro de los distintos países, existen también diferencias específicas que es preciso considerar, para no extraviarse en injustificadas generalizaciones.

2. Esquema pretérito, nueva realidad ^{2/}

La realidad está destruyendo en la América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo XIX, seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta muy avanzado el presente.

En ese esquema a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales.

No tenía allí cabida la industrialización de los países nuevos. Los hechos la están imponiendo, sin embargo. Dos guerras en el curso de una generación, y una profunda crisis económica entre ellas, han demostrado sus posibilidades a los países de la América Latina, enseñándoles positivamente el camino de la actividad industrial.

La discusión doctrinaria, no obstante, dista mucho de haber terminado. En materia económica, las ideologías suelen seguir con retraso a los acontecimientos o bien sobrevivirles demasiado. Es cierto que el razonamiento acerca de las ventajas económicas de la división internacional del trabajo es de una validez teórica inobjetable. Pero suele olvidarse que se basa sobre una premisa terminantemente contradicha por los hechos. Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiende a repartirse parejamente entre toda la colectividad, ya sea por la baja de los precios o por el alza equivalente de los ingresos. Mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen su parte en aquel fruto. No necesitan, pues, industrializarse. Antes bien, su menor eficiencia les haría perder irremisiblemente las ventajas clásicas del intercambio.

^{2/} De Raúl Prebisch, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" (E/CN.12/89/Rev.1, 27 de abril de 1950), Boletín Económico de América Latina, vol.VII (1962), p. 1.

La falla de esta premisa consiste en atribuir carácter general a lo que de suyo es muy circunscrito. Si por colectividad sólo se entiende el conjunto de los grandes países industriales, es bien cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos los grupos y clases sociales. Pero si el concepto de colectividad también se extiende a la periferia de la economía mundial, aquella generalización lleva en sí un grave error. Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia, en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países. De ahí las diferencias, tan acentuadas, en los niveles de vida de las masas de éstos y de aquélla, y las notorias discrepancias entre sus respectivas fuerzas de capitalización, puesto que el margen de ahorro depende primordialmente del aumento de la productividad.

Existe, pues, manifiesto desequilibrio, y cualquiera que fuere su explicación o el modo de justificarlo, se trata de un hecho cierto, que destruye la premisa básica en el esquema de la división internacional del trabajo.

De ahí el significado fundamental de la industrialización de los países nuevos. No es ella un fin en sí misma, sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas.

B. ANALISIS Y CRITICA DE LOS PRESUPUESTOS DE LA TEORIA TRADICIONAL 3/

1. La premisa de movilidad de los factores productivos

Si bien una gran parte de los países de la periferia y entre ellos los de la América Latina, parecen haber tomado ya la determinación de radicar en su propia economía el desarrollo de la industria, no carecería de interés lógico discurrir brevemente acerca de las condiciones que sería necesario cumplir, para que fuera practicable la solución contraria, a saber: que los centros industriales existentes siguieran acrecentando su industria, mientras la periferia continuaba dedicada a la producción primaria.

3/ De Estudio económico de América Latina, 1949 (E/CN.12/164/Rev.1), op. cit. pp. 14-15 y 48-64.

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

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

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

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

Si esa premisa de movilidad se cumpliera en absoluto, los efectos económicos y sociales del progreso técnico y la forma de su propagación universal habrían sido, ciertamente, distintos de lo que son.

2. La propagación del progreso técnico y los términos del intercambio

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

[Hay así, en general, una relativa abundancia de potencial humano en las actividades primarias, que tiende a presionar continuamente sobre los salarios y los precios de los productos primarios e impide así a la periferia compartir con los centros industriales el fruto del progreso técnico logrado por éstos. Más aún, impide a aquélla retener una parte del fruto de su propio progreso técnico.] 4

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

Hay que tener cuidado, desde ahora, en no atribuir a este aserto implicaciones que sólo podrán comprenderse más adelante. Conviene por ello una breve explicación, antes de entrar más a fondo en esta materia. Si en los precios se reflejara estrictamente el menor costo que el progreso técnico trae consigo, los precios industriales disminuirían más que los primarios, en virtud de ser mayor el incremento de productividad en la industria que en las actividades primarias, según se reconoce generalmente. La relación de precios se habría movido así en favor de la producción primaria, y el índice de esta relación o lo que es igual, de los términos

/del intercambio,

del intercambio, subiría en consecuencia. Por ejemplo, si los términos del intercambio subieran de 100 a 150, ello nos indicaría que con la misma cantidad de productos primarios que antes, se podría adquirir ahora un 50 por ciento más de artículos industriales. Los productores primarios se encontrarían de tal suerte en igualdad de condiciones que los industriales para compartir con ellos el fruto del progreso técnico, pues podrían adquirir mayores cantidades de artículos y de mejor calidad. Sin embargo, si a pesar del mayor descenso de costo en los artículos industriales, el índice de la relación de precios se mantuviese en 100, querría decir que los productores industriales habrían conservado en su provecho las ventajas de la mayor cantidad y mejor calidad de artículos manufacturados; y si el índice cayera por debajo de 100 significaría que los productores primarios no sólo no han recibido parte del fruto de la mayor productividad industrial, sino que no han podido retener para sí todo el provecho de su propio progreso técnico, por haber tenido que ceder parte de él a los productores industriales. Esto no quiere decir que los productores primarios se encuentran en peor situación que antes: todo depende de la magnitud del incremento de productividad que hayan logrado y de la parte que transfieran a los productores industriales; si el índice ha bajado a 80, por ejemplo, los productores primarios obtienen 20 por ciento menos de artículos industriales, por la misma cantidad que antes de productos primarios; mas, si para obtener esta misma cantidad, necesitan la mitad de horas de trabajo que antes, comprarían ahora un 60 por ciento más de artículos industriales con una hora de trabajo, en vez de un 100 por ciento más, como ocurriría si hubiesen podido aprovechar todo el fruto de su propio progreso técnico, o mayor cantidad aún, si les fuera dado compartir el fruto del progreso técnico logrado por el sector industrial, en caso de ser ese progreso mayor que el del sector primario.^{4/}

^{4/} Raúl Prebisch, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" (E/CN.12/Rev.1), loc. cit., p. 2, presenta una explicación detallada de este fenómeno.

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

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

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

Puede éste ser real o virtual, es decir, puede haberse ya manifestado de hecho, gracias a la aplicación de nuevos procedimientos técnicos en la producción primaria, o podrá manifestarse si se introducen esos nuevos procedimientos, ya sea espontáneamente o a consecuencia de la demanda industrial de mano de obra que al sustraer trabajadores de la producción primaria, hace subir los salarios y compele a mejorar la técnica productiva. Este último caso parece haber sido frecuente en Estados Unidos, donde los sectores industriales atraen población desde las zonas periféricas de producción primaria existentes en el país. Por otra parte, el sobrante real de población activa podría manifestarse

/también si

también si el progreso técnico de la producción primaria no se acompañase de un desarrollo previo o simultáneo de la industria y actividades conexas, y no se hallasen pues capacitadas, ni la una ni las otras, para absorber la mano de obra redundante, a medida que fuera apareciendo.

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

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

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

En consecuencia, la relativa lentitud con que el progreso técnico se ha ido propagando ha prevalecido sobre los factores que tienden a difundir universalmente los frutos de ese progreso, y la periferia no

/sólo no

sólo no ha podido, en general, compartir, con los centros industriales el fruto del mayor progreso técnico de éstos, sino que se ha visto precisada a cederles parte del fruto de su propio progreso, bajo la presión pertinaz del sobrante real o virtual de población activa.

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

La cesión por la periferia al centro de parte de las ventajas del progreso técnico en la producción primaria no se efectúa en cuantía uniforme. Por el contrario, la intensidad del movimiento es la resultante variable de dos fuerzas opuestas: de un lado, el crecimiento de la producción primaria y del otro, la demanda de bienes primarios en los centros industriales. Si esta última aumenta más que aquéllas, disminuye la cuantía de la cesión y hasta puede ocurrir que los centros transfieran parte del fruto de su progreso técnico a la periferia, fenómeno que se pondría de manifiesto en la mejora para ésta de los términos del intercambio recíproco. Pero si la demanda de los centros industriales aumenta relativamente menos que la producción primaria o tarda mucho en recobrar su poder, después de una depresión aguda, la relación de precios empeora para la periferia y ésta efectúa al centro la referida transferencia, con tanta mayor intensidad, cuanto más se haya debilitado, en forma relativa o absoluta, el factor dinámico industrial.

La industria entraña, en efecto, un elemento dinámico que la producción primaria no posee en grado comparable. Esta, como su nombre lo indica, abarca las primeras etapas del proceso productivo, en tanto que la industria comprende las etapas subsiguientes. Por esta misma posición relativa de ambas actividades, el aumento de la actividad industrial fomenta la actividad primaria; ésta, en cambio, carece del poder de estimular la actividad industrial. Cuando los empresarios industriales, impelidos por las fuerzas ordinarias de la economía o por factores extraordinarios de tiempos de guerra, se proponen acrecentar la producción, aumentan la demanda de productos primarios, y el mayor beneficio resultante sirve de acicate a los empresarios periféricos para aumentar la producción primaria. En cambio el aumento espontáneo de ésta no trae consigo un incremento en la demanda industrial capaz de absorber
/ese aumento,

ese aumento, como fácilmente se comprueba en el siguiente ejemplo. Supóngase que - exagerando las proporciones, para simplificar - de una oferta total por valor de 1 000 en producción terminada, 500 corresponden a la periferia y el resto al valor agregado en las etapas del proceso productivo a cargo de los sectores industriales; supóngase además que la periferia se propone aumentar espontáneamente su producción en un 10 por ciento, pagando 50 más de ingresos a sus factores productivos, y que para simplificar más aún, ese incremento de ingresos se gasta totalmente en productos terminados en el centro. Es obvio que la demanda de éstos crecerá tan sólo en un 5 por ciento, en el mejor de los casos, en tanto que la producción primaria habrá aumentado en un 10 por ciento. No existiría pues incremento de demanda industrial suficiente para absorber la mayor producción primaria y empeorarían para ésta los términos del intercambio. En la realidad, la parte de producción primaria en el valor de los productos terminados es menor que en nuestro ejemplo, y el incremento de ingresos no se gasta total e inmediatamente en aquéllos. La periferia ejercería sobre el centro, en un caso real, una acción más débil y la magnitud del desequilibrio resultante sería tanto mayor.

Lo que acaba de decirse nos permite comprender mejor cómo, si a una mayor producción periférica proveniente del aumento de la población o del mayor progreso técnico no corresponde aumento igual en la demanda céntrica de bienes primarios, se debilita la posición en que se encuentra la periferia, para resistir la presión de las fuerzas que tienden a tomarle una parte del fruto de su propia productividad.

6. Importancia dinámica del desarrollo industrial

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

Se ha explicado ya que los centros absorben su propio sobrante, más no el de la periferia. Sin embargo, pueden influir indirectamente en la cuantía de la población periférica ocupada, mediante la demanda de

/productos primarios.

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

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

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

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

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

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

/Podría afirmarse

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

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

7. Renta del suelo y salarios en el desarrollo periférico

En este primer análisis de los términos del intercambio, es admisible dar por cierto que en América Latina las actividades de exportación, sobre las cuales versan dichos términos, han mantenido en general salarios relativamente bajos, en comparación con los vigentes en los centros, aun en los casos en que existieron apreciables incrementos de productividad. No debemos olvidar, sin embargo, que siempre han existido marcadas diferencias de país a país, y que en tiempos recientes, se ha logrado aumentos allí donde la organización gremial y las condiciones favorables los hicieron posibles. En tales diferencias intervienen diversos factores y entre ellos, la amplitud con que el desarrollo industrial de cada país ha ido absorbiendo el sobrante de población y tendiendo a mejorar relativamente los salarios, cuando las condiciones de competencia internacional resultaron favorables a ello.

/Pero que

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

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

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

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

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

Ya se dijo que el progreso técnico había penetrado preferentemente en las actividades primarias de exportación de la América Latina, si bien con muy distinta intensidad. Existen todavía amplias posibilidades de mejora técnica en tales actividades. Pero si continúan prevaleciendo en la economía internacional las presentes modalidades, es posible que la aplicación de dichas mejoras no permita elevar permanentemente el

/nivel de

nivel de los salarios; es más, hasta se concibe que pueda rebajarlo y perderse gran parte del fruto de aquéllas, si no se absorbe simultáneamente en la industria y actividades conexas el sobrante de población a que esas mejoras técnicas dan origen.

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

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

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

Sin embargo, aún en el caso que el fruto del progreso técnico en las actividades de exportación se transfiera al exterior, será posible una ganancia neta en los ingresos, al emplear en la industria y actividades conexas el sobrante de población que aquel progreso ocasioné en la producción primaria. En otras palabras, a pesar del posible empeoramiento de los términos del intercambio, los países de la periferia pueden ir captando para sí todo

/el fruto

el fruto del progreso técnico en la producción primaria de consumo interno, así como del progreso técnico industrial aplicado al sobrante de población activa. Pero es evidente que el incremento neto del ingreso será tanto mayor cuanto más contrarresten estos países las fuerzas que tienden a empeorar los términos del intercambio.

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

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

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

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

Podría sostenerse que si los centros no retuviesen los frutos del progreso técnico, todo país periférico lograría términos de intercambio muy superiores a los de ahora, y el nivel de sus ingresos se aproximaría al de esos centros. Pero podría también afirmarse que si los países periféricos obtienen de sus actividades de exportación ingresos menores que los centros, ello se debe a que su productividad es menor. En verdad, de acuerdo con la mencionada teoría, ningún país, región o industria podrían mantenerse, en un régimen de plena movilidad de factores, con una técnica inferior a la de otros países, regiones o industrias, pues forzosa-mente dejarían de exportar y sus factores productivos se desplazarían a otros países u otras regiones o industrias del mismo país.

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

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

10. Conclusiones que se derivan del análisis precedente

En este sentido, lo que acaba de decirse nos permite inferir una primera conclusión. Los razonamientos teóricos a que nos venimos refiriendo suponen reciprocidad en la transferencia. En cambio, en la realidad esa reciprocidad no parece existir. Dadas las transformaciones dinámicas que se operan constantemente en el ámbito económico mundial, la escasa movilidad de los factores de la producción y el lento desarrollo de las actividades llamadas a absorber el sobrante de la población activa, la periferia tiende a transferir una parte del fruto de su progreso técnico a los

/centros, mientras

centros, mientras éstos retienen el suyo propio. Cuanto más se esfuerce la periferia en aumentar su productividad, agrandando así el sobrante de su población activa, tanto mayor será esa transferencia, en igualdad de las demás condiciones. No podría afirmarse, en consecuencia, que para elevar el nivel de ingresos, en la producción primaria de América Latina, baste meramente incrementar la productividad. Es preciso también absorber el sobrante de población activa, mediante el desarrollo de la industria y actividades parejas.

La segunda conclusión concierne a la economicidad de la industria que así se desarrolla. Aquellos razonamientos demuestran, con gran rigor lógico, las ventajas económicas de la división espontánea del trabajo internacional, en la hipótesis de absoluta movilidad de los factores productivos. Es claro que si un país obtiene todas las ventajas del progreso técnico logrado por los demás y aporta a éstos las consiguientes a su propia productividad, no obtendrá ese país ventaja adicional alguna si, mediante la protección, se consagra a producir lo que otros producen ya; al contrario es fácil demostrar en forma palmaria que experimentará un quebranto económico. Pero si no hay movilidad absoluta de factores productivos de país a país, el desarrollo de la industria puede contribuir a nivelar los ingresos de los países de producción primaria con los que obtienen los países industriales. En la medida en que ello se logre, existirá ganancia neta para el productor primario. Sin embargo, para que ocurra esta nivelación sería indispensable que otros países competidores en la producción primaria no fueren a su favor la concurrencia mediante más bajos salarios. Esta es precisamente la gran dificultad con que tropieza la periferia, según ya se expresó en otro lugar. Pero existe otra ganancia neta menos problemática, pues la industria y actividades análogas al emplear el sobrante de población activa desalojado de la producción primaria por el progreso técnico, suman un incremento neto a los ingresos antes obtenidos; este incremento será tanto mayor, cuanto más se acerque la productividad de las nuevas industrias a aquéllas que poseen esas actividades en los países técnicamente desarrollados; representa, sin embargo, ese incremento una ganancia neta, aunque dicha productividad sea inferior. En consecuencia, la falta de movilidad internacional de los

/factores productivos

factores productivos tiene que llevarnos a formular un criterio de economicidad en el desarrollo de la periferia, distinto del criterio que podría derivarse de los razonamientos en cuestión. Esta es, pues, la segunda inferencia de nuestro análisis.

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

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

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

En esta revisión de la teoría, desde el punto de vista del desarrollo de la periferia, el estudio del ciclo económico tiene que ocupar lugar especialísimo. Pues si bien la escasa movilidad de los factores productivos, conforme se propaga el progreso técnico, basta para explicarnos cómo se van operando grandes diferencias entre los ingresos de los centros y la periferia, estas diferencias se forman precisamente durante el

/movimiento cíclico.

movimiento cíclico. Como que el ciclo ha sido en realidad la forma de crecer de la economía capitalista. Tales fenómenos se presentan bajo aspectos muy interesantes para los países latinoamericanos, razón por la cual terminaremos con algunas consideraciones acerca de esta materia.

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

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

Dicho de otro modo, los salarios sólo pierden en la depresión una parte de lo que habían ganado en la prosperidad, y así van captando el fruto del progreso técnico. No todo va a ellos, por supuesto: el Estado ha ido tomando históricamente una proporción creciente del fruto del progreso técnico y así ha podido ensanchar la esfera de sus actividades; otros grupos sociales reciben también su participación, en mayor o menor grado, además de que el fenómeno de limitación de la competencia entre empresarios deja en poder de éstos una parte mayor que aquélla que les correspondería en otras condiciones. Pero no nos interesa ocuparnos

de la forma de distribución de aquel fruto en los centros, sino de la suma que en conjunto queda en ellos, en contraste con la parte que queda en la periferia, de sus respectivos incrementos de productividad.

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

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

Para responder a esta pregunta, recordemos algunas observaciones hechas en un documento anterior y referentes a ciertas manifestaciones de los fenómenos cíclicos en los centros y en la periferia.^{5/} Durante la creciente cíclica, la demanda de productos terminados es en los centros superior a la oferta; hay pues exceso de demanda y ello aumenta el beneficio de los empresarios y suscita además otros fenómenos; estos fenómenos en los cuales la periferia desempeña importante función, terminan por transformar el exceso de demanda en insuficiencia y provocan de esta manera la menguante cíclica, en la cual la demanda resulta inferior al valor de la oferta de la producción terminada. Y como este valor de oferta, acrecentado por el incremento anterior de los beneficios en las distintas etapas del proceso productivo, no se reduce fácilmente mediante la baja de precios, se acumulan en esas distintas etapas existencias de productos terminados, transitoriamente invendibles.

5/ Véase Raúl Prebisch, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" (E/CN.12/89/Rev.1), loc. cit., pp. 19-24.

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

Esta forma de disminuir el valor de oferta de la producción terminada es de gran importancia para la periferia. En efecto, dicho valor, como se dijo antes, ha aumentado en los centros al acrecentarse los beneficios; pero parte de éstos se han convertido en aumentos de salarios y otros ingresos. Nos referiremos por brevedad sólo al aumento de salarios, por ser el fenómeno más significativo y para no entrar en complicaciones innecesarias. Si la reducción del valor de oferta se realizara proporcionalmente a los aumentos de beneficios y salarios, que dilataron anteriormente ese valor, se volvería sencillamente a un punto análogo al de partida, y tanto los centros como la periferia se beneficiarían igualmente de los frutos del progreso técnico, cualquiera que fuere la cuantía de los mismos en uno y otro lugar.

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

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

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

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

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

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

¿Hasta qué punto enseña la experiencia que la periferia esté en condiciones de resistir esa presión? Ha habido casos en los cuales se han acumulado en la periferia grandes cantidades de productos primarios, antes que venderlos a precios que se consideraban demasiado bajos. Pero al resistirse así la periferia a reducir su propio valor de oferta, no

/disminuye en

disminuye en el centro el valor total de la oferta de artículos terminados, en la medida necesaria para ir eliminando la disparidad con la demanda; continúan pues acumulándose existencias de esos artículos, así como de artículos en proceso, y se agrava la reducción de la demanda de productos primarios.

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

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

Es claro que si la periferia hubiera experimentado grandes aumentos de productividad, estaría mejor preparada para soportar esa presión, mediante la cesión a los centros de las ventajas recién logradas, dinámicas de esa productividad mayor. Pero si esas ventajas no existieran, la periferia se verá precisada a ceder parte de lo ganado en su desarrollo económico anterior. Este es precisamente uno de los motivos por los cuales la gran depresión mundial fue extraordinariamente grave para la América Latina y demás países periféricos. Las depresiones anteriores a la primera guerra mundial habían sido mucho menos intensas y de corta duración. Hay que retroceder hasta los años setenta del siglo pasado, para encontrar otra depresión de parecida duración, aunque de menor intensidad. Pero la

menguante de los años setenta ocurría precisamente en una época en que la economía latinoamericana, en general, aumentaba rápidamente su productividad indirecta, por la incorporación de nuevas tierras a la actividad productiva internacional, según explicamos más arriba: existía pues más amplio margen para compartir con los centros el fruto del progreso técnico periférico.

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

C. PROGRESO TÉCNICO, INDUSTRIALIZACIÓN Y DESEQUILIBRIO ^{6/}

Se ha dicho que la industrialización es la forma de crecimiento impuesta por el progreso técnico en los países latinoamericanos y que esa modalidad 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.

6/ De Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico (E/CN.12/221, 11 de septiembre de 1952), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 52.II.G.1), pp. 11-12. [N. ed.]

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 fijos 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

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 cápita 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 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.

/La protección

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 creciesen 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 extraordinario 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

parte de aquella población disponible y contribuye a que otra parte se absorba en actividades cónexas 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 cápita 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.

Capítulo II

INDUSTRIALIZACIÓN Y DESARROLLO

A. ALGUNAS CUESTIONES PRINCIPALES ^{1/}1. Alternativas para la industrialización

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 de que dispone una economía en crecimiento han de emplearse 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, plantéase el segundo: dadas las cantidades óptimas de importación y producción interna, ¿qué es lo que conviene importar o producir internamente para lograr aquel máximo de ingreso real?

Consideremos el primer problema.

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 límites muy estrechos.

^{1/} De Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico (E/CN.12/221, 11 de septiembre de 1952), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 52.II.G.1), pp. 14-25. N.º ed. 7

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 ocupados, o sea, que el producto total es de 100 millones de dólares; y hay, además, 100 000 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 cápita, es decir, inferior al que se obtiene en las actividades de exportación.^{2/} Es evidente que si las exportaciones pudieran aumentar en 10 por ciento debido al esfuerzo de estos 100 000 hombres, pero sin que el rendimiento per cápita se redujera sensiblemente por la baja de 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 determinan su demanda. Y bastaría que los precios descendieran en 9.1 por ciento, y por tanto el rendimiento por hombre bajara 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

^{2/} Computado según el valor de importación de los mismos artículos de origen extranjero.

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, los ingresos o remuneraciones de dichos factores tenderían a igualarse dentro de un mismo país y entre los distintos países. Así, pues, a paridad de destreza, habría el mismo nivel de salarios. En consecuencia, si en el ejemplo anterior bajara 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 que, 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, el ejemplo, en cambio, se aproxima a la realidad de los países en desarrollo.

Volvamos al ejemplo, por un momento, para seguir con el hilo de nuestro razonamiento. Para que el incremento de las exportaciones resultara conveniente a la periferia, su precio no debería bajar en tal forma 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, serían 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 procurar, mediante el

intercambio, 97.3 dólares de productos importados, en la actividad interna obtendría sólo 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.^{3/}

2. Econmicidad de industrias de menor
productividad que en los centros

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 aún cuando su costo de producción fuera superior al de los artículos competidores importados. Un examen somero suele conducir a condenar - por anti económicas - 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. Para la economía es, por tanto, ventajoso producir a precios relativos elevados, en vez de dejar de utilizar factores productivos o utilizarlos en forma que depriman la relación de precios del 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 los 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

3/ Hay que reconocer que el libre juego de las fuerzas económicas podría llevar a otra solución en que la protección fuera, también innecesaria: bastaría que el sobrante de población presionase libremente sobre el nivel de salarios hasta reducirlos en tal forma que el costo interro de producción pudiera equipararse con el extranjero. Pero sería a costa de considerable deterioro en los términos del intercambio y con 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.

podría demostrarse rigurosamente que la masa total de producto y de ingreso real para toda la colectividad mundial, sería óptima, si se cumplieran 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. Si los costos industriales son más altos que los precios de importación, ésto no significa que necesariamente no sea económica para un país como, a veces, se presume. Con este criterio, sería prácticamente imposible la industrialización de América Latina en la presente etapa de su desarrollo económico. Mal podría, pues, encararse con una teoría de este tipo el crecimiento de las economías de la periferia. El problema, como acaba de verse, debe considerarse desde otro ángulo. No se trata, realmente, de comparar costos industriales con precios de importación sino de comparar el aumento de ingreso obtenido a través de la expansión de la industria con el ingreso que se habría obtenido mediante las actividades de exportación en el caso de que esos mismo recursos productivos se hubiesen empleado en ellas.

En realidad, el costo en gran parte de las industrias de América Latina, así como en sectores importantes de la producción agrícola, es superior al de las importaciones dentro de la actual relación de precios del intercambio: los bajos ingresos prevalecientes no logran compensar la productividad relativamente escasa de esas actividades. Esto no significa que esas producciones sean necesariamente ambieconómicas. Significa, simplemente, que aquellos bienes que no pueden adquirirse en otros países debido a la limitada capacidad para importar, tienen que producirse internamente a costos mayores de los que resultarían 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. 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 acercara la productividad de los países latinoamericanos a la de los grandes centros industriales.

/Esta proposición

Esta proposición de carácter general no es incompatible con soluciones de tipo particular. Bien pudiera suceder que en cierto país y en determinadas circunstancias fuera posible aumentar persistentemente las exportaciones en forma extraordinaria, fuera de relación con el ritmo de crecimiento del ingreso de los centros industriales.

3. Distribución óptima de factores entre las distintas producciones internas

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 incremento de capital de que podría disponer, se desca saber en qué tipos de producción deben hacerse las inversiones para obtener el máximo posible de ingreso real.

El principio de productividad marginal social parece responder cabalmente a esta 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 productividades marginales en las distintas aplicaciones.

Tomando como base este criterio puede resolverse la cuestión de cómo se ha de aprovechar mejor la limitada capacidad para importar: ¿qué productos que, antes, se importaban deberán producirse interiormente y cuáles otros conviene seguir importando? La conveniencia 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 ahorro disponible, y las demás condiciones que determinan la eficacia productiva. Si el mismo capital que necesita la industria del hierro y acero arroja una productividad superior al de otras producciones sustitutivas 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

Estas consideraciones se extienden, también, a la producción agrícola. En algunos países latinoamericanos es relativamente fácil acrecentarla. En otros se requieren costosas obras de riego o mejoramiento. Si conviene sustituir importaciones con ella o con el desarrollo de la producción industrial, o la forma en que 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 determinadas producciones, no obstante su menor productividad en relación con otras, sean, sin embargo, altamente convenientes 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 posible que este género de consideraciones prevalezca en ciertos casos concretos.

4. La densidad latinoamericana óptima del capital por hombre

Ya se reconoció la validez del principio de la productividad o rendimiento 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 del 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 corresponda, así, por hombre ocupada 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.

Sin embargo, la mera enunciación de este principio 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 cápita y el margen de ahorro, ha permitido llevar a la práctica nuevos progresos técnicos, con nuevos incrementos en la densidad de capital, y así así sucesivamente.

Este proceso se presenta bajo diferentes aspectos en los países de menos desarrollo. Las innovaciones técnicas no recorren en ellos la trayectoria gradual 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 que equipos de gran densidad de capital por hombre ocupado, compatibles con el alto ingreso per cápita de los centros industriales, se ofrecen igualmente a los países menos desarrollados, en que el ingreso per cápita 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 este 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 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, con frecuencia, precisados 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 éste el caso. El problema de densidad se

/plantea, precisamente,

plantea, precisamente, porque es escaso el capital, aunque los términos de planteamiento son distintos según los países latinoamericanos: desde aquellos en que más del 60 por ciento de su población activa sigue trabajando aún con capital exiguo y muy baja productividad, hasta los que han logrado reducir esta proporción a cifras que se van acercando 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.

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 Estados Unidos - es economizar tanta mano de obra como sea posible, gracias a una creciente cantidad 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 responde 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 progreso 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

que se adaptan 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 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.

5. La desocupación tecnológica y el papel de las industrias de capital

Volviendo ahora a la economía de mano de obra que, generalmente, traen consigo los equipos de alta densidad de capital, el problema que señalamos 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 en el 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 intensidad 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 que distinguir, aquí, 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 la producción y la reducción de la mano de obra por unidad de capital. Si, a raíz de ello, hay desocupación tecnológica y los cesantes no pueden absorberse por falta de capital, el empresario habrá podido, a pesar de todo, aumentar su ganancia, aún cuando para la economía del país el capital empleado en reducir mano de obra y no en aumentar la producción signifique mal empleo del capital, aparte de las consecuencias 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 señaló, no tienen otra solución que ocupar esos equipos, a no ser que retrocedan a procedimientos técnicos que malgasten el capital por su escasísimo rendimiento. Dicho de otro modo, esos equipos de alta densidad de capital, aunque no representan la mejor solución en los países con abundancia de mano de obra, pueden, sin embargo, constituir la solución menos mala entre las que son prácticamente posibles, ya que, mediante ella, puede aumentarse la productividad más que con otros procedimientos al alcance de los empresarios.

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. Los países menos desarrollados, carentes de industrias de bienes de capital o que las tienen 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 aquella reducción de costo, cuando se emplean en la adquisición de equipos de capital, tienden que transferirse a los grandes centros que los producen y estimulan 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 edificación y en aquellos pocos equipos que se fabrican en dichos países.

Podrá argüirse 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 sustituir 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 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 los 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

requieren grandes inversiones de capital. La existencia de beneficios con qué 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 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 ya vimos, y al de la obsolescencia del equipo, que examinaremos en seguida.

6. Los equipos anticuados y la escasez de capital

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 ganancias 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 se desenvuelve la 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

podría 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 sustituyendo 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 del 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 sustituirlo 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 la 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

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 aún 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.

7. El caso especial de las actividades de exportación

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 podrían abarcarse en este breve esbozo. Pero el caso especial de las actividades de exportación merece mención aparte, pues en él la introducción de equipos que economizen 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 rentengan interiormente en forma de mayores ingresos antes que transferirse al exterior en desmedro de la relación de precios del intercambio.

8. El problema de las inversiones en la agricultura

Aquella dualidad de metas del progreso tecnológico a que nos referíamos antes 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.

La absorción de gente agrícola por la industria y otras actividades creará poderoso acicate para mecanizar la agricultura y mejorar los primitivos procedimientos de cultivo. Pero la experiencia de algunos países demuestra que no basta ese acicate: sin la acción técnica del Estado en el medio rural, el incentivo podría malograrse y aun transformarse en causa de postración de la actividad agrícola, pues la tecnificación de la agricultura requiere cuidadosa y tenaz preparación.

Desde el punto de vista de la economía general, el grado en que sea conveniente introducir la mecanización - con independencia de las entajas 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 América Latina que no ha sido aún 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.

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 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 tienen por objeto aumentar los rendimientos por hectáreas mediante el mejoramiento técnico de los procedimientos de cultivo, desde la selección de semillas, hasta el empleo de pesticidas; y aquellas otras tendientes a aumentar la superficie aprovechable mediante obras de riego y drenaje, de forestación 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.

Junto a la necesidad de aumentar la cantidad de capital por hombre a fin de contribuir a su mayor productividad, es también indispensable evitar lo que podría llamarse, con cierta latitud, la descapitalización natural de la tierra, esto es: la pérdida de su capacidad productiva. La erosión es el agente más importante de esta descapitalización. La acción erosiva reviste distintas formas y es posible que la abundancia de tierra haya contribuido mucho a este fenómeno. Desde el punto de vista individual y mirando los hechos con perspectiva corta, es posible que el tomar una tierra y agotarla con cultivos depredatorios, para pasar luego a otras tierras, sea el procedimiento más ventajoso, pues cabe admitir que la aplicación de trabajo y capital a esas nuevas tierras rinda más que igual esfuerzo empleado en evitar el empobrecimiento de las tierras ya cultivadas. Pero, a la larga y desde el punto de vista colectivo, tales procedimientos van destruyendo cantidades ingentes de riqueza natural. Aquí radica otro de los problemas fundamentales, sin cuya solución oportuna podría entorpecerse muy seriamente los esfuerzos emprendidos para aumentar la productividad y elevar el nivel de vida de los pueblos.

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 obtenidos 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 escasa 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 ocurrir también que esta mejora de los procedimientos de cultivo requieren 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 esta como en otras materias hay que ser prudente en las generalizaciones. Cada país y las distintas regiones de un mismo país representan particularidades que es necesario tomar 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 aprovechamiento 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

Así, entre varios, hay casos en que antes de emprender 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.

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 sustancial. Es éste 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 anti-económicas 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, que al aumentar la demanda de brazos en actividades de mucho mayor productividad forzarán al gran propietario a mecanizar y aumentar el rendimiento de la tierra. La considerable proporción de población activa que trabaja en la tierra es sólo parte del problema general del desarrollo económico. 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 sobrante 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 admitan postergación. Por el contrario, debiera también formar parte integrante de los programas del 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 proyecto 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.

9. La inmigración y el sobrante de potencial humano

En este rápido esbozo de algunos de los aspectos del problema de la productividad en América Latina, hemos mencionado la abundancia real o virtual del potencial humano frente a la escasez de capital y tierra

/aprovechable. Al

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 técnicas 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 productividad, el incremento del ingreso real resultante será un factor favorable a la mayor formación, en el futuro, de capital, con evidente ventaja para el desarrollo económico.

B. POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIALIZACIÓN ^{4/}

1. Industrialización y protección

Hay dos principios cuyo franco reconocimiento tendría grandes proyecciones sobre la política comercial de los países latinoamericanos tanto en sus relaciones con los países industrializados como en las que guardan entre ellos: primero, que la industrialización - en distintos grados, según los países - es una imposición inevitable del desarrollo económico; segundo, que la protección, en razonable medida, es en general indispensable a la industrialización.

Reconocidos estos principios básicos, se plantea el problema de determinar cómo y en qué medida ha de cumplirse la industrialización. Ello constituye la clave de una política industrial y aquí sólo se considerará un aspecto único en ella, a saber, la protección aduanera.

La justificación principal de la protección está en las diferencias de productividad entre los países menos desarrollados y los más desarrollados, diferencias que se explican fundamentalmente por la gran disparidad en la cuantía del capital por persona ocupada y en las aptitudes técnicas con que trabaja.

Podría concebirse, en abstracto, la posibilidad de que el nivel de salarios se reduzca en los países menos desarrollados hasta compensar esas diferencias de productividad. En tal supuesto, un país podría prescindir totalmente de sus derechos aduaneros protectores siempre que la baja de salarios permita resarcirse de las pérdidas que ello traiga consigo a las empresas industriales. Pero, a más de ser impracticable por razones sociales y políticas, esa política tendría graves consecuencias. Si desde el punto de vista interno la baja de salarios fuese seguida de una baja de precios y los salarios reales recuperaran su nivel, aunque con trabajosos reajustes, desde el punto de vista exterior, al extenderse a las actividades exportadoras, la baja de salarios iría unida a la baja de precios en virtud del conocido mecanismo de ajuste. Y como ello no tendría por qué aparejar una baja correspondiente en el precio de las importaciones, sobrevendría un empeoramiento de los términos del intercambio con efectos adversos sobre la capitalización y el ritmo de desarrollo del país.

^{4/} De La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana (E/CN.12/359, septiembre de 1954), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 54.II.G.2), pp. 64-66 y 72-76. N. ed.

Por lo tanto, si el desarrollo espontáneo de la industria fuera impracticable y antieconómico, sólo quedaría la protección para compensar las diferencias de productividad, ya sea mediante derechos aduaneros o mediante subsidios, puesto que las restricciones directas a la importación son menos aconsejables como medio de política industrial, a no ser temporalmente.

Tal es el carácter de la protección que exige el desenvolvimiento industrial latinoamericano. Dentro de la misma escuela clásica se ha admitido la protección en la etapa incipiente de la industria hasta que llegue a fortalecerse y ponerse en condiciones de hacer frente a la competencia extranjera. Es ciertamente admisible en un país en desarrollo que una determinada industria pueda llegar a tener la misma densidad de capital y la misma productividad que en los grandes países industriales. En tal caso, dejaría de ser industria incipiente y de necesitar protección aun antes de llegar al mismo grado de productividad en cuanto los salarios sean menores. Pero esto no podría ocurrir con todas las industrias que requiere desenvolver un país en desarrollo para ir absorbiendo la población activa que no va a otras ocupaciones. Para ello serían necesarios un capital por persona ocupada similar al de los países más desarrollados y aptitudes técnicas igualmente avanzadas. No hace falta gran esfuerzo para demostrar que esta etapa de nivelación es concebible teóricamente, pero no se puede pensar que llegue a darse en la realidad y en un futuro previsible, pues mientras la productividad crece en los países en desarrollo también aumenta - y a veces, con celeridad mayor - en los países ya desarrollados.

En consecuencia, el razonamiento que se ha formado para demostrar la inevitabilidad de la protección extiende el ámbito del razonamiento clásico y, en vez de considerar una industria aislada, toma la industria en su conjunto y establece la necesidad de protección mientras su productividad siga siendo inferior a la de los países más avanzados y en tanto que esta diferencia de productividad no esté compensada por diferencia de salarios.

Esta necesidad de protección es ineludible en una política juiciosa de desarrollo y no conspira en forma alguna contra el comercio internacional siempre que se mantenga dentro de los límites exigidos por el mismo desarrollo. Dentro de tales límites, que después explicaremos, la protección

no disminuye las importaciones de un país en desarrollo, sino que simplemente cambia su composición en consonancia con las transformaciones estructurales de la economía nacional. Los derechos aduaneros disminuyen o eliminan algunas importaciones que se sustituyen por producción interna, y ello da lugar al aumento de otras importaciones de demanda muy elástica conforme crece el ingreso per cápita.

Así pues, si no se sobrepasa aquellos límites, la protección no afecta al volumen total de importaciones. Este volumen está dado primordialmente por las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo, además de las inversiones de capital y otros elementos activos de la balanza de pagos, que se omiten para simplificar el razonamiento.

2. Consecuencias del proteccionismo en los grandes centros industriales

Nos ocuparemos ahora del proteccionismo en los centro industriales y de sus consecuencias sobre el comercio internacional y, especialmente, sobre los países en desarrollo.

Ya se dijo que es una característica general en aquellos la tendencia natural de las importaciones a crecer con menos intensidad que el ingreso. Esta tendencia puede verse contrarrestada o acentuada por la política comercial. La eliminación de los derechos aduaneros que gravaban la entrada de productos primarios impulsó en tal forma las importaciones en Gran Bretaña del siglo XIX, que durante varios decenios crecieron con más fuerza que el ingreso y subió persistentemente su coeficiente. El influjo que Gran Bretaña ejerció así no sólo en forma directa en la periferia, sino indirectamente en los otros países industriales, ha sido una de las características dominantes del desenvolvimiento económico de aquella época. Fue cuando los países latinoamericanos encontraron fuerte impulso en su desarrollo hacia afuera, en respuesta a una demanda internacional que se expandía con gran celeridad, y países como Estados Unidos, que comenzaron entonces su desarrollo hacia adentro, se vieron favorecidos por ese vigoroso estímulo del comercio internacional, hoy tan debilitado cuando toca a América Latina seguir un proceso semejante. A pesar de esas

condiciones tan favorables en el ámbito internacional, la industrialización norteamericana recurrió sistemáticamente a medidas proteccionistas de cuyo repudio teórico en aquel entonces son clara prueba las muy copiosas críticas de la escuela clásica.

Si Gran Bretaña de esos tiempos muestra cómo la política comercial puede alterar aquella tendencia de las importaciones primarias a aumentar menos que el ingreso, el caso de Estados Unidos, transformado ya en centro económico principal gracias a su estupendo crecimiento, ejemplifica el fenómeno contrario. La protección a la producción primaria ha acentuado allí la fuerza de esa tendencia de las importaciones, y los Estados Unidos tienen ahora un coeficiente de ellas con respecto al ingreso de casi 3 por ciento, en tanto que el centro económico principal del siglo XIX había alcanzado hacia 1880 un coeficiente de 35 por ciento.

Las consecuencias de este fenómeno no cabrían interpretarse a la luz de lo que antes se ha explicado acerca del proteccionismo periférico. Hay aquí que introducir otra distinción de importancia decisiva. Los efectos del proteccionismo sobre el comercio mundial no son los mismos en un centro industrial que en los países en desarrollo. Mientras las importaciones primarias de un centro tienden a crecer menos que su propio ingreso, sus exportaciones de manufacturas tienden a crecer más que el ingreso de los países periféricos, según ya se comentó latamente. Esta disparidad de tendencias crea problemas de signo contrario. En tanto que en los países periféricos las importaciones tienden a desenvolverse más que las exportaciones, en los centros industriales tiende a suceder lo opuesto, aunque con amplitud muy distinta - y con las salvedades que se verán más adelante - según sea el grado en que los cambios de composición de las importaciones periféricas inciden sobre sus exportaciones industriales.

Así, en un centro cuyas exportaciones atraen preferentemente la demanda de los países en desarrollo, prevalece con mayor intensidad que en otros la tendencia de aquéllas a desenvolverse con más vigor que las importaciones de productos primarios.

En semejantes condiciones, podrá haber otros motivos para apoyar las medidas protectoras de la producción primaria interna, pero muy distintos de los que exige la protección en los países en desarrollo. No hay, desde

/luego, tendencia

luego, tendencia alguna al desequilibrio negativo del balance de pagos, sino precisamente lo contrario y la población activa, que el progreso técnico va eliminando de la producción primaria, afluye espontáneamente a las otras ocupaciones internas y a las actividades industriales de exportación favorecidas por la demanda exterior.

En consecuencia, mientras en los países en desarrollo la protección - dentro de los límites ya señalados - tiene por efecto mantener la estrecha correspondencia entre importaciones y exportaciones, sin vulnerar el ritmo de crecimiento del comercio mundial, en un centro industrial de aquellas características la protección reduce las importaciones por debajo de la capacidad de pagos exteriores y afecta desfavorablemente a ese comercio.

Dicho de otro modo, dada la gran elasticidad-ingreso de la demanda de artículos industriales en general, la restricción de ciertos tipos de importaciones en los países en desarrollo se ve compensada - dentro de lo que permite la capacidad de pagos exteriores - por el aumento de otras importaciones que antes no podían realizarse con la misma amplitud. En cambio, en un gran centro industrial, la restricción a la importación de un producto primario no se ve neutralizada por el aumento de otros productos primarios, puesto que ya se importaba todo lo que requería la demanda en las condiciones imperantes; a no ser que, junto con esa restricción, se tomen medidas para estimular la importación de esos otros productos manufacturados o semimanufacturados.

Las consecuencias de esta política proteccionista en un gran centro industrial son evidentes. Los países en desarrollo se ven precisados a acentuar su propia política proteccionista, dado que, habiéndose superpuesto un nuevo factor de debilitamiento de sus exportaciones, tendrán que presionar más intensamente sobre las importaciones, tanto para acomodarlas a una capacidad de pagos exteriores menor de lo que pudiera haber sido, como para estimular el empleo adicional en la industria de factores productivos que las actividades exportadoras hubiesen absorbido en circunstancias más favorables.

3. Los Estados Unidos y la reciprocidad comercial

Reflexiónese sobre la trascendencia de la diferenciación funcional que se ha señalado antes. Un gran centro industrial - para ser más precisos, Estados Unidos - tiene influencia decisiva en el comercio del mundo. Si nos circunscribimos a los países de América Latina, es un hecho conocido que el movimiento de sus importaciones industriales depende estrechamente de sus exportaciones de productos primarios. Pero no sucede a la inversa, según ya se dijo. Si América Latina acrecienta en forma autónoma sus compras en el centro, no por ello el centro adquirirá mayor cantidad de exportaciones primarias latinoamericanas. La cuantía de éstas está regida por factores frente a cuya magnitud es insignificante el efecto de las variaciones de la demanda latinoamericana. Y, en consecuencia, ese aumento autónomo de importaciones latinoamericanas, no provocado por un aumento anterior de exportaciones, sólo tendrá por efecto el desequilibrio del balance de pagos.

La posición en que se encuentra Estados Unidos como principal centro dinámico de la economía mundial contribuye a dar significación muy especial al concepto de reciprocidad comercial. Si bien se examina, la reciprocidad está implícita en el mismo carácter funcional de aquel centro, puesto que si al aumentar sus importaciones también lo hacen sus exportaciones, la compensación es espontánea y no se necesita manipular las tarifas de los otros países para que se cumpla sin trastornos. Tal era, también, la aptitud del centro británico para provocar la inmediata reacción de la periferia cuando las exportaciones industriales de Gran Bretaña estaban sujetas a intensísima demanda.

Por donde se demuestra que las concesiones tarifarias que acuerden los Estados Unidos a los países en desarrollo llevan en sí mismas su contrapartida, y el poder de compra internacional generado por mayores importaciones de este país tenderá siempre a transformarse directa o indirectamente en demanda internacional de exportaciones norteamericanas. En verdad, no podría ser más holgada la situación en que se hallan Estados Unidos frente al desarrollo económico de los países latinoamericanos. Mientras éstos mantengan su política proteccionista dentro de los límites señalados, no será la tarifa, sino la cuantía de las importaciones de ese país lo que /determinará la

determinará la cuantía de las importaciones latinoamericanas. Es cierto que si Europa mejora la fuerza competitiva de su industria, parte de los dólares generados por Estados Unidos se desviarán hacia ella, mas no tardarán en transformarse en demanda de exportaciones norteamericanas, como lo demuestran el razonamiento anterior y la experiencia. Por lo demás, se trata de un hecho plenamente reconocido.

Es claro que siendo la tarifa latinoamericana el instrumento por el cual se transforma la composición de las importaciones, las actividades exportadoras de los Estados Unidos tienen que experimentar aquel proceso de readaptación que se mencionó en otro lugar. En este sentido, los Estados Unidos también se encuentran en posición favorable en comparación con otras naciones industriales, no sólo por la escasa incidencia de sus exportaciones en el ingreso nacional (alrededor de 5 por ciento) sino que por el hecho ya repetido de ser sus exportaciones aquellas de que, precisamente, apetecen aun con exageración los países latinoamericanos. Esto no significa que en ciertos casos los Estados Unidos no puedan tener especial interés en promover la exportación de determinados artículos en vez de otros, y que esos artículos sean precisamente aquellos cuya producción interna desee estimular un país latinoamericano. Ello es, desde luego, materia de negociación comercial, aunque esta negociación se facilitaría sobremanera si se llegara a coincidir en los principios cardinales de una política de desarrollo económico.

Reconocido el principio según el cual el volumen de las importaciones latinoamericanas no está determinado por la tarifa, sino por las exportaciones, no será difícil encontrar coincidencia de interés. Supóngase que, en virtud de concesiones tarifarias de Estados Unidos, un país latinoamericano aumentara sus exportaciones y estuviera por tanto en condiciones de hacer lo mismo con sus importaciones. Pero, supóngase, al propio tiempo, que no desea acrecentar sino disminuir las importaciones de ciertos artículos que puede sustituir internamente mediante una razonable protección. Se concibe que con este fin lleguen a subir los derechos protectores en tales artículos. ¿Qué sucederá con el resto de las importaciones? Tenderán a aumentar en su conjunto, sin necesidad de rebaja alguna en los derechos. Sin embargo, es evidente que si se redujera o eliminara el derecho sobre

/ciertos artículos,

ciertos artículos, aumentaría su importación a expensas de otros. Podrían así crecer las importaciones de artículos suntuarios consumidos preferentemente por los grupos de altos ingresos o de artículos de que es fácil prescindir en el consumo popular, en tanto que esos recursos habrían podido emplearse con provecho de importaciones de bienes de capital. Se comprueba, de nuevo, la conveniencia de considerar todos estos aspectos dentro de una política de desarrollo que no sólo atienda a las necesidades presentes, sino a la previsible necesidad de introducir cambios futuros en la composición de las importaciones.

Volviendo a lo anterior, es cierto que mantener altos derechos sobre esos artículos a fin de no estimular su importación más allá de lo conveniente, podría provocar su sustitución interna en desmedro del empleo de factores productivos en otras aplicaciones más ventajosas para el país. Una buena política de desarrollo tiene a su alcance el instrumento fiscal interno para afrontar estos casos, y apartar así uno de los escollos que suelen presentarse en las negociaciones comerciales.

Esta aptitud de los Estados Unidos para lograr la reciprocidad espontánea en sus concesiones tarifarias es uno de los resultados de las transformaciones fundamentales que han tenido lugar en el breve lapso de una generación. Interesado como está ese país en una política de desarrollo periférico de vastas proyecciones, es lógico que su política comercial tenga también que transformarse en consonancia con su nueva posición mundial. Pero suponer que todo consiste en mero acomodo de una política a nuevos principios sería simplificar artificialmente un problema real muy complejo. No hay ninguna razón para que los exportadores en general - y en especial los que se encuentran con obstáculos tarifarios en otros países - reaccionen en forma diferente a la que conviene a sus intereses inmediatos. Esa actitud es tanto más explicable en un país en que hace apenas unos decenios el esfuerzo de su política comercial exterior tenía necesariamente que polarizarse en el fomento de sus exportaciones.

Capítulo III

CONCEPTOS Y EXPERIENCIAS SOBRE PLANIFICACION

A. LA PROGRAMACION DEL DESARROLLO ECONOMICO ^{1/}

1. Programa de desarrollo y regimentación de la economía

Hay alguna confusión entre el concepto de un programa de desarrollo y la regimentación rigurosa de la economía por el Estado. Es necesario disiparla. Un programa responde a una idea simple: acrecentar y ordenar juiciosamente las inversiones de capital con el fin de imprimir más fuerza y regularidad al crecimiento de un país. Es cierto que el Estado puede abarcar en esta forma una esfera de acción muy dilatada y suplantar en gran medida a la iniciativa privada. Pero esto no es en modo alguno inherente a un programa de desarrollo. Más aún, se concibe esa intervención amplia del Estado sin tener objetivos definidos de desarrollo, ni haber claro concierto en sus inversiones, así como también podría darse un programa con el mínimo de intervención reguladora del Estado. El ámbito de la iniciativa privada y de la libre empresa puede, en realidad, ser muy vasto en un programa de desarrollo, lo cual no significa que el Estado haya de limitarse al clásico "dejar hacer". Por el contrario, un programa requiere la aplicación firme de una política de desarrollo, pero ello podría realizarse sin trabar la iniciativa privada, antes bien, ofreciéndole estímulos para que se oriente en determinado sentido y dándole acceso a los recursos indispensables. El Estado tiene en su poder eficaces instrumentos para hacerlo. La política fiscal y aduanera, la política monetaria y crediticia y los empréstitos internos o externos, sin perjuicio de su participación directa en aquellas inversiones básicas que, por una razón u otra, no son realizables por la empresa privada. Bien manejados, esos pueden ser los instrumentos principales de un programa, pues ésta representa la expresión de una política de desarrollo.

^{1/} De Introducción a la técnica de programación (E/CN.12/363, julio de 1955), vol. I de la serie "Análisis y proyecciones del desarrollo económico", publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 55.II.G.2), pp. 7-18.
[N. ed.]

En esto también han de evitarse confusiones. Hay dos tipos de intervención del Estado. La que se realiza mediante tales instrumentos, creando un ambiente propicio al desenvolvimiento de la iniciativa privada y enderezándola al cumplimiento de ciertas metas u objetivos, y aquella otra forma de carácter regulativo en que se prescribe lo que puede hacer - o ha de abstenerse de hacer - la iniciativa privada. El régimen de permisos de cambio o el control de precios son característicos de este último tipo de intervención. Un buen programa, lejos de fortalecer o hacer indispensable la continuación de este género de acción reguladora de la conducta individual de los empresarios, podría, por el contrario, crear las circunstancias favorables a su eliminación mediante el crecimiento más ordenado e intenso de la economía.

La técnica de la programación es un campo muy extenso. Aquí sólo trataremos, en general, de la técnica preliminar de un programa y se hará un comentario de los problemas que abarca.

2. Las metas de crecimiento y las inversiones

El primer problema en la técnica de elaboración de un programa consiste en determinar cuáles son las metas de crecimiento posibles para una economía dada. Semejante cuestión no puede resolverse sin una previa revisión de los hechos pasados y de las posibilidades presentes, y tiene que ser el resultado de un análisis laborioso. En primer lugar, es necesario examinar la manera cómo el país ha evolucionado en los últimos años, y los factores dinámicos que han actuado en su desarrollo, para hacer lo que se podría llamar el diagnóstico de la economía nacional. Importa especialmente determinar la tasa de crecimiento que se ha obtenido en el período más reciente así como el esfuerzo realizado por la economía para alcanzarla. Por otra parte, habrá que estudiar las probables tendencias futuras y las posibilidades de que varíen o persistan los factores internos y externos que han actuado en el último período. El conjunto de estos elementos permitirá apreciar las potencialidades de crecimiento de la economía y señalar el grado de esfuerzo necesario para alcanzar diversas tasas de desarrollo.

Son variadas las posibilidades a que puede llegarse por obra de un análisis como el esbozado en el párrafo anterior. Es muy factible que, en razón de circunstancias internas o externas favorables, el país haya alcanzado una tasa de crecimiento que puede considerarse satisfactoria, pero que sea poco probable la continuación de esas tendencias favorables. En este caso el objetivo de un programa podría ser la continuación del desarrollo al ritmo alcanzado con anterioridad, lo que necesariamente significaría un mayor esfuerzo de parte del conglomerado económico. Otra posibilidad es la de aumentar el ritmo de crecimiento económico por no considerarse satisfactorio el obtenido hasta el presente, o porque se piense que la economía puede permitirse un esfuerzo más acentuado o puede lograr una mejor ordenación y distribución de sus recursos. Ambos casos son tal vez los más típicos en los países latinoamericanos.

De todos modos, el estudio de las tendencias recientes en el desarrollo de un país y el de sus posibilidades futuras presentarán probablemente varias alternativas de crecimiento correspondientes a grados diferentes de esfuerzo. Uno de los factores determinantes de la apreciación de las diversas alternativas es el monto de las inversiones necesarias para que esas tasas se logren en la práctica.

El cálculo minucioso para llegar al monto de estas inversiones exigiría gran trabajo. Pero hay procedimientos de simplificación que, apoyándose también en la experiencia pasada de la economía de un país, permiten obtener una primera aproximación de la cuantía de estas inversiones. Se basan estos procedimientos en la relación que ha habido en un período representativo entre el capital existente y el ingreso. Esta relación dará aproximadamente la cantidad de nuevas inversiones que se requieren para lograr un determinado incremento de ingreso. Así, en el conjunto de América Latina puede estimarse - según la experiencia posterior a 1935 - que a fin de conseguir un aumento de 1 por ciento en el ingreso debe estimarse alrededor del 2.3 por ciento del ingreso a inversiones de capital, aparte de lo que hay que invertir en compensar la pérdida o desgaste del capital existente.

Con el coeficiente derivado de estas relaciones es posible calcular, en una primera aproximación burda, la cuantía del ingreso que se obtendría de año en año según cada tasa de crecimiento, así como el monto de las inversiones que se requerirían anualmente para conseguirlo. De esta manera

/se formulan

se formulan las proyecciones del ingreso y las inversiones teniendo en cuenta la experiencia pasada. Estas proyecciones, por su mismo carácter, son generales o globales. Después habrá que calcular proyecciones por sectores de la economía, con estimaciones más detalladas del capital necesario en cada uno de ellos, que permitirán rectificar a su tiempo las proyecciones generales de la inversión. Pero esto viene en una etapa más avanzada de la programación, mientras tanto, habrá que seguir trabajando con las proyecciones generales.

Cabe volver ahora al tema anterior. Se estaba considerando el caudal de inversiones que requería cada tasa alternativa de crecimiento. Aquí se encuentra el primer límite en la gama de alternativas que tienen por delante los economistas encargados de un programa. Para llegar a una más alta tasa de crecimiento habrá que aumentar el coeficiente de inversiones. Significa ello un aumento correlativo del ahorro, que no podría lograrse sin comprimir el consumo presente. Es fácil imaginar en las cifras cómo, restringiendo en tal o cual medida el consumo medio por habitante, podría elevarse el coeficiente de inversiones, con lo cual en muy pocos años se lograría acrecentar el ingreso y devolver nuevamente al consumo lo que ha perdido, para hacerlo crecer después con mayor intensidad que antes. El caso numérico de la aceleración del crecimiento es de muy sencilla concepción. Pero traducir las hipótesis numéricas en hechos vivos tropieza con dificultades considerables. En primer lugar, la preferencia por el consumo presente es muy fuerte y no es fácil que la población acepte cambiar sus costumbres de consumo y ahorro, salvo que varíe sensiblemente la cuantía del ingreso o de su distribución entre los distintos grupos sociales. Esta actitud es tanto más comprensible en países como los de América Latina en que el nivel de consumo - aunque haya venido aumentando en proporción no desdeñable - sigue siendo muy bajo, si bien la forma de distribución del ingreso no dejaría de admitir un coeficiente de ahorro de los grupos de altas entradas mucho mayor de lo que es en realidad. En segundo término, una presión muy fuerte sobre el consumo puede dar por resultado que éste descienda hasta un nivel que esté por debajo de la capacidad instalada de las industrias de consumo, y que se pierda de esa manera el estímulo de este importante sector de la producción.

Estas dificultades prácticas constituyen una de las razones fundamentales por las que en general se considera necesario un complemento de capital extranjero para alcanzar una tasa de crecimiento más alta. La otra razón se examinará más adelante. La aportación complementaria del capital extranjero en un programa de desarrollo suele encararse como un arbitrio de orden transitorio, que permita llegar a una tasa más alta de crecimiento sin disminuir el consumo presente. Su transitoriedad estriba en esta consideración simple: hay que hacer crecer más rápidamente el ingreso con la aportación de capital extranjero, hasta que dicho ingreso alcance un nivel a partir del cual puedan cubrirse con ahorro propio, y sin nuevas aportaciones exteriores, todas las inversiones necesarias para seguir creciendo a un más alto ritmo de desarrollo. Desde este punto de vista, el capital extranjero tiene por objetivo la creación de condiciones favorables al aumento del coeficiente de ahorro propio. Al tiempo necesario para pasar del coeficiente inicial al coeficiente de ahorro exigido por la mayor tasa de crecimiento elegida como meta, se le llamará período de transición de un programa.^{2/}

Dicho de otro modo, el capital extranjero deberá hacer posible la elevación del coeficiente de ahorro de un país sin necesidad de comprimir el consumo presente de su población. Pero sí será indispensable restringir el crecimiento del consumo futuro a medida que aumenta el ingreso; de los incrementos del ingreso que se vayan logrando con la mayor capitalización, deberá dedicarse al ahorro una proporción mayor que antes; si no fuera así, si se siguiera con el mismo coeficiente de ahorro, se haría indispensable continuar indefinidamente con la afluencia de capitales extranjeros para mantener la mayor tasa de crecimiento que se desea. Esto sería difícilmente practicable por varias razones, entre ellas por la

^{2/} Esta manera de enfocar la aportación de capital extranjero como un hecho transitorio debe entenderse como un recurso metodológico y no como un principio de política económica. Es perfectamente concebible que, después del llamado período de transición de un programa, pueda ser conveniente la afluencia del capital extranjero, lo que haría posible alcanzar una mayor tasa de crecimiento y la incorporación de nuevas técnicas.

carga creciente de remesas al extranjero, que sólo podría soportarse en la hipótesis de que la corriente de capitales extranjeros creciera sin interrupción, no sólo para cubrir el déficit de ahorro nacional sino también para contribuir al pago de dichas remesas.

Entre esta hipótesis de un aumento continuo e indefinido en la cantidad de capital extranjero y aquella otra de compresión del consumo para acelerar el crecimiento prescindiendo de ese capital, caben distintas hipótesis intermedias. Todo depende de la proporción del incremento de ingreso que se destine al ahorro durante el período de transición: cuanto más grande sea esta proporción y más rápidamente se aproxime el ahorro propio de un país al coeficiente de ahorro correspondiente al mayor coeficiente de inversiones, tanto menor será la cuantía del capital extranjero que se necesite para llegar a este objetivo. Hay aquí también consideraciones de practicabilidad, en las que, como en el caso anterior, son inevitables los motivos de carácter político y social conjuntamente con los económicos. Corresponde al técnico en programación presentar con toda objetividad las distintas posibilidades para facilitar las decisiones de las autoridades responsables de un programa. Pero no sólo hay que considerar este aspecto, sino también el de la sustitución de importaciones o aumento de exportaciones: no basta que haya ahorro interno, es indispensable conseguir también la posibilidad de su transformación en bienes de capital importados.

3. Necesidad ineludible de aumentar el coeficiente de ahorro propio

Se decía hace un momento que el coeficiente de ahorro propio tenía que subir hasta cubrir todas las inversiones requeridas por la mayor tasa de crecimiento. Esto constituye uno de los puntos más delicados de la política de desarrollo, en virtud de cierta persistencia en los módulos del consumo y ahorro a que se ha hecho referencia antes. No podría por ello confiarse en exceso en que el coeficiente de ahorro va a subir espontáneamente a raíz de los incrementos de ingreso graduales y moderados que se lograrían con un programa. Los grupos de menores ingresos tenderán a mejorar su nivel de vida a consecuencia del incremento de sus entradas,

y es muy poco lo que puede esperarse de su contribución al ahorro. Los de altos ingresos son los que tienen mayores posibilidades de ahorrar y, sin embargo, también influirán en esos grupos la tendencia a elevar su consumo y a crear nuevos hábitos de vida suntuaria. Estas dificultades para incrementar el ahorro interno han llevado en algunas ocasiones a remplazar al ahorro voluntario por medios inflacionarios de financiamiento que se traducen en una disminución del ingreso real para los sectores más pobres y numerosos de la población. A juzgar por las experiencias de algunos países de América Latina, las consecuencias han sido que se ha aumentado el coeficiente de ahorro a base de un costo social sumamente elevado o que se han creado peligrosas condiciones de inestabilidad interna y externa, situaciones ambas que, a la larga, han repercutido negativamente en el desarrollo.

Corresponde, pues, a la técnica de programación discurrir acerca de los medios de que dispone el Estado para obrar sobre el coeficiente de ahorro, en función de los datos disponibles acerca de la composición del ingreso. Algunos ejemplos podrán servir para ilustrar mejor estas posibilidades. Hay que tener en cuenta que una parte considerable de la capitalización privada se realiza por la reinversión de los beneficios, que las firmas o empresas retienen en su poder en vez de distribuirlos. El estímulo a este tipo de ahorro podría ser muy eficaz y sin duda que el sistema impositivo podría darlo de un modo decisivo al reducir o eliminar el gravamen al ingreso que se invierte. La política fiscal tiene en esto uno de sus objetivos más importantes dentro de un programa de desarrollo. Podría emplearse así el instrumento fiscal para alentar el ahorro de los empresarios antes de que el ingreso pase al ámbito del consumo, pero podría también emplearse directamente el impuesto para desalentar el consumo, sobre todo en los grupos de altos ingresos, en la medida en que no hayan preferido la inversión. Si el coeficiente de ahorro de estos grupos es relativamente bajo, y esta forma de desalentar el consumo no tiene la virtud de aumentarlo, la política fiscal podría contribuir en forma notable a hacerlo, si es que dedica a las inversiones una parte considerable del impuesto con que grava esos ingresos; de esta manera, el Estado consagraría a la inversión recursos que de otro modo se

/habrían entregado

habrían entregado al consumo. Más aún, se concibe que estas inversiones se hagan también por causas particulares si los recursos así obtenidos se pusieran a disposición de los empresarios que sepan invertirlos, en vez de acudir a los consabidos expedientes inflacionistas en el sistema bancario.

Sin embargo, el instrumento fiscal puede también emplearse en sentido adverso al desarrollo. El crecimiento excesivo de los gastos corrientes del Estado en relación con el ingreso de un país podría influir desfavorablemente sobre el coeficiente de ahorro de la población y resentirse así el ritmo de crecimiento. Es muy difícil trazar una línea neta de separación entre lo que es o no excesivo en esta materia. Es evidente, que hay una gran necesidad de servicios del Estado en América Latina, pero es igualmente imperiosa la necesidad de incrementar el consumo de bienes y de ciertos servicios privados. De ahí que las variaciones en la proporción de los servicios del Estado en relación con el ingreso total debe ser examinada con toda atención. Un programa tiene que basarse en determinado supuesto acerca del ritmo de crecimiento de los gastos del Estado en relación con el del ingreso y si la realidad se aleja sensiblemente de ese supuesto será forzoso revisar dicho programa.

Hechos de esta naturaleza suelen estar determinados por motivos ajenos al desarrollo económico. Sin embargo, el análisis del desarrollo y la proyección de las consecuencias de esos hechos sobre el ritmo de crecimiento económico acaso pudieran contribuir con su fuerza persuasiva a que la política de gastos fiscales no se considere con independencia de los problemas de crecimiento de un país.

4. Limitaciones al crecimiento impuestas por la capacidad para importar

Debe examinarse ahora otro problema que se plantea en la técnica de programación. Se dijo antes que uno de los motivos para acudir al capital extranjero estaba en las dificultades prácticas de comprimir el consumo para aumentar el ahorro. Sin embargo, aunque se pudieran vencer estas dificultades, sobrevendrían otras, pues el ahorro adicional que así se consiguiera tendría que transferirse al exterior para adquirir bienes de

/capital, en

capital, en menoscabo de la importación de otros bienes. Conviene dilucidar este punto por su importancia práctica. Si el coeficiente de importaciones dentro de la inversión total fuese igual al coeficiente de importaciones dentro del total del consumo, no habría escollo alguno para emplear en bienes de capital extranjeros el incremento de ahorro. En ese caso, el ahorro adicional se repartiría entre los bienes de capital importados y los de producción interna, en la misma proporción en que el sacrificio del consumidor se haría sobre bienes nacionales e importados. Pero no sucede así aún en los países latinoamericanos que han dado fuerte impulso a las industrias de bienes de capital; el coeficiente de importaciones en la inversión es mucho más alto que el coeficiente de importaciones en el consumo. De ahí que la disminución del consumo en favor del ahorro no disminuya las importaciones tanto como las aumenta el crecimiento de las inversiones. De esto se derivan dos consecuencias importantes: por un lado, el mayor ahorro y su transferencia al exterior debilita la demanda interna en las industrias de consumo, sin que ello se compense con un aumento correlativo de la demanda de bienes de capital producidos internamente; y por otro, aumentan las importaciones. Ambas consecuencias son dos aspectos del mismo fenómeno, como que la deficiencia que surge en la demanda interna es de igual magnitud que el exceso que aparece externamente en las importaciones.

Esto último es lo que aquí toca considerar. El desplazamiento de ingresos del consumo a la inversión significa importaciones adicionales. Se concibe la posibilidad de que puedan restringirse importaciones innecesarias para compensar este aumento, pero aparte de que esto no ocurre espontáneamente, sino que requiere la intervención selectiva del Estado, el margen para hacerlo puede resultar muy limitado en países en que ya se han impuesto fuertes restricciones al crecimiento de las importaciones por haber éstas colmado la capacidad para importar. Así sucede en algunos países latinoamericanos. Sin embargo, éste es sólo un aspecto de otro problema más general: el de las limitaciones que la capacidad para importar impone al crecimiento económico. Aun cuando este incremento de las importaciones de bienes de capital se compense con la disminución de otras o se acuda para ello al capital extranjero, sólo se habrá eliminado

una dificultad transitoria. Quedaría en pie un obstáculo de la mayor importancia en el desarrollo económico: al crecer el ingreso por habitante, las importaciones tienden generalmente a aumentar más que la capacidad para importar. Esta disparidad hace inevitable la sustitución de importaciones por producción interna a fin de que pueda continuar el crecimiento del ingreso con un ritmo adecuado al de la capacidad para importar.

Un programa de desarrollo requiere determinar el monto de las sustituciones que deberán hacerse a fin de que sea posible una determinada tasa de crecimiento del ingreso. Para ello hay que hacer dos órdenes de cálculos hipotéticos: de una parte, es necesario determinar cuál será el probable crecimiento de las necesidades de los bienes que se importan mediante una serie de proyecciones a que después se hará referencia; de otra hay que hacer estimaciones del probable crecimiento de la capacidad para importar, en función de las exportaciones y sus precios relativos y de la cantidad de capital extranjero que se considera necesario para la realización del programa. En vista del eventual aumento de aquellas necesidades y de la tendencia de la capacidad para importar, la diferencia entre ambas estimaciones dará la cantidad de importaciones a sustituir. Se presentarán distintas alternativas en la elección de las sustituciones más convenientes, o en la decisión, en ciertos casos acerca de si conviene extremar el esfuerzo de sustitución de importaciones o promover las exportaciones. Aparte de otras consideraciones, el criterio fundamental deberá ser el incremento de ingreso que se logra en las distintas alternativas: cuanto mayor sea el incremento que se obtenga con una cierta adición de capital, tanto mayor será la masa de bienes y servicios disponibles para la colectividad. Como sobre esto se volverá a su tiempo, sólo cabe recordar aquí que el cálculo de las sustituciones - así como otras estimaciones básicas de un programa - se apoya en hipótesis. Estas hipótesis tienen que hacerse cuidadosamente teniendo en cuenta los hechos pasados y las perspectivas futuras, pero es ocioso señalar que podrán o no cumplirse. Es necesario, pues, introducir en un programa elementos de flexibilidad que le permitan adaptarse a los cambios sin afectar - o afectando lo menos posible - sus objetivos primordiales.

5. Las proyecciones de la demanda en función de la tasa de crecimiento

El problema que se acaba de mencionar forma parte de un conjunto más vasto y se ha separado de ese conjunto por ciertas características diferenciales que le atribuyen especial significación. Ese problema general atañe a la estimación del crecimiento de la demanda de bienes y servicios a fin de calcular la cuantía de las inversiones en los distintos sectores de la actividad económica y en las distintas ramas de cada sector.

Las proyecciones generales ofrecen una primera aproximación de la cuantía del capital necesario para alcanzar una determinada tasa de crecimiento con su correspondiente coeficiente de inversiones. Se trata ahora de llegar a una segunda aproximación, realizando estimaciones del capital necesario por sectores. Hecho esto, habrá que ajustar el primer cálculo o ajustar la tasa de crecimiento. En esta forma, de las proyecciones generales del ingreso y las necesidades totales de capital se pasa a las proyecciones por sectores. Sólo entonces habrá llegado el momento de realizar cálculos más elaborados con la intervención de especialistas en las distintas actividades. Para que éstos puedan trabajar cumplidamente, es indispensable presentarles en forma clara y precisa lo que en cada una de ellas ha de alcanzarse en función del crecimiento probable de la demanda y del capital disponible para satisfacerla.

A tal altura ya es posible ver con más claridad el juego de las proyecciones. No podría entrarse a proyectar hacia el futuro el probable crecimiento de la demanda en cada sector de la actividad económica sin haber determinado antes la tasa de crecimiento general que se desea alcanzar. Según sea el grado de intensidad en el crecimiento del ingreso por habitante que se tenga por meta, así será la forma e intensidad con que deberá preverse el crecimiento de la demanda por sectores. Debe irse, pues, de lo general a lo particular, de arriba abajo, según la expresión gráfica que se usa, para volver, después y de nuevo, a las proyecciones generales e introducirles los ajustes necesarios.

Si la demanda futura creciera proporcionalmente al consumo presente, su cálculo sería muy sencillo, bastaría con aplicar a cada sector la tasa de crecimiento de la proyección general. Pero es evidente que no sucede así.

Dado un incremento de ingreso es distinta la intensidad de aumento de la demanda de los diversos bienes y servicios. En unos la demanda crece más que el ingreso, en otros, tanto como el ingreso, y en una tercera categoría, menos que el ingreso. Esto obliga a calcular los coeficientes de elasticidad de la demanda según los principales grupos de bienes y servicios, tarea nada fácil, si se tiene en cuenta la precariedad de las estadísticas latinoamericanas. Lo mismo cabría agregar en cuanto al cálculo de las necesidades de capital en los diversos sectores.

Al ir describiendo en esta forma somera los principales problemas de la técnica de programación, se responde simplemente a un prurito de claridad expositiva, sin que ello signifique que, en la práctica, estos problemas hayan de considerarse en el mismo orden sucesivo. En realidad, una vez determinada la tasa de crecimiento, habrá que avanzar en ellos con la coordinación impuesta por su propia interdependencia. Así, el cálculo de las necesidades de capital a que se acaba de hacer referencia no puede efectuarse separadamente del análisis de la disponibilidad de mano de obra y su productividad. Es éste otro de los problemas que deben considerarse en el presente estudio y que se aborda en seguida.

6. La productividad y el desplazamiento de mano de obra

En el desarrollo económico hay dos grandes etapas que distinguen este proceso entre países de un menor grado de desarrollo y países que han alcanzado ya un más alto nivel. Por la misma forma peculiar en que ha venido penetrando el progreso técnico en los países menos desarrollados, las actividades primarias de América Latina, excepto la mayor parte de las actividades exportadoras, se caracterizan en general por abundancia de mano de obra y escasez de capital - ambas en sentido relativo - y baja productividad. Se observa así una elevada proporción de mano de obra en tales actividades primarias. Conforme se va propagando en ellas el progreso técnico, disminuye gradualmente esta proporción. La mano de obra de las actividades primarias se desplaza a la industria, al comercio, los transportes y los servicios. En estas otras actividades la densidad de capital por persona empleada suele ser más alta que en las actividades primarias, con la diferencia consiguiente de productividad de la mano de obra.

Por lo tanto, al desplazarse la población trabajadora de actividades de menor productividad a otras de mayor productividad, aumenta la productividad media en toda la economía, aunque no haya mejorado en ninguno de los sectores. Por ejemplo, basta que el incremento de la población que no encuentra trabajo en las actividades agrícolas se desplace a esas otras actividades más productivas para que aquel efecto se cumpla. Pero en la realidad este proceso va acompañado de una mejora en la productividad de los distintos sectores. Así, la transferencia de población activa del sector de actividades primarias se intensifica conforme se puede producir allí la misma cantidad de producto con menos cantidad de gente. Lo mismo ocurre en los otros sectores, aunque con variable amplitud, y en tal forma estos efectos se superponen a los de mera transferencia y ambos confluyen en el mayor incremento de la productividad.

Ahora bien, dado el grado de avance de la técnica productiva, hay una proporción de población activa en las actividades primarias más allá de la cual no podría continuar su disminución sin perjudicar la adecuada relación entre la producción de los distintos sectores; la asimilación completa de la técnica en las actividades primarias ha permitido ya hacerles rendir todo el sobrante virtual de mano de obra que existía en ellas. Se habrá cumplido así la primera etapa del desarrollo económico.

En la segunda etapa ya no hay grandes desplazamientos. Existe una cierta homogeneidad técnica en todas las actividades de la economía, compatible con el grado de adelanto que la técnica ha alcanzado en sus distintas ramas. Habrá desde luego, ciertos desplazamientos debidos a la distinta intensidad con que la técnica sigue avanzando en esas distintas ramas y a la forma desigual en que crece la demanda. Pero habrán desaparecido aquellos desplazamientos masivos y unilaterales desde las actividades primarias hacia otras actividades. Ya no habrá aumentos notorios de productividad por la mera transferencia de mano de obra, sino por el aumento de su destreza y de la densidad de capital en los distintos sectores y ramas.

Los países de América Latina se encuentran en la primera etapa, si bien algunos de ellos se están aproximando a su fin para entrar gradualmente en la segunda. Quiérese decir que tienen un problema de transferencia

de mano de obra, principalmente de la agricultura a la industria, el comercio, los transportes y los servicios. Por lo tanto, hablando en términos generales, el potencial humano no suele ser un factor limitativo del desarrollo, al menos en su cuantía global; el factor limitativo está en el capital necesario para liberarlo de las actividades de baja productividad y aumentar a la vez la productividad en los otros sectores mediante el aumento de la densidad de capital.

Esta es una de las principales razones que aconsejan la elaboración de un programa de conjunto a fin de coordinar y hacer compatibles los programas parciales. En efecto, ¿cómo sería posible proponerse el aumento de la productividad por hombre en la agricultura si no se considerara al mismo tiempo la forma de reabsorber en otras actividades la mano de obra que la agricultura no esté en condiciones de retener con su propia expansión? Y desde otro ángulo diferente: ¿cómo podría pensarse en acelerar el desarrollo industrial si no se sabe qué cantidad de mano de obra podrá extraerse de la agricultura o de amplias categorías de servicios personales de bajo rendimiento económico?

El problema consiste esencialmente en esto: dado el crecimiento probable de la demanda en las distintas actividades y el probable incremento de productividad que en cada una de ellas pueda lograrse mediante el aumento de la densidad de capital, será necesario determinar en qué forma tendrá que distribuirse la mano de obra por actividades, qué transferencias ocurrirán y cómo y dónde se absorberá la población transferida.

7. La productividad y las alternativas de inversión en un programa

La solución de este problema requiere dilucidar previamente el concepto de productividad y la influencia que sobre ella ejerce el capital. Se trata de un concepto básico en la programación del desarrollo; en efecto, adoptada una determinada tasa de crecimiento a alcanzar en un tiempo determinado, y calculado el capital necesario en una primera aproximación, es preciso tener un criterio orientador en la distribución del capital entre los distintos sectores y entre las distintas ramas de cada sector de la actividad económica. Se tiene una estimación, desde luego, del crecimiento de las necesidades de bienes y servicios en esos distintos sectores y ramas.

En la satisfacción de tales necesidades caben distintas alternativas y la productividad es uno de los elementos de juicio más importantes para elegir entre ellas, aunque no el único.

Preséntanse dos tipos de alternativas. En el primero, las necesidades pueden satisfacerse por la producción interna y las importaciones, y es sabido que no todos los bienes que ahora se importan podrán seguir trayéndose de afuera debido a que la capacidad para importar crece menos que la demanda de bienes importados. Hay necesidad de realizar sustituciones y para ello se encuentran distintas posibilidades. ¿Se va a emprender o aumentar la producción de tal o cual alimento en vez de tal o cual materia prima o producto manufacturado? ¿Cuál será el criterio selectivo, si es que se desea lograr el máximo de incremento del ingreso, dado el incremento que se calcula en el capital disponible y el potencial humano? Tal es el primer tipo de alternativas que ha de examinar el economista que tiene a su cargo el programa.

El segundo - aunque el problema ya no se extiende aparentemente a todo el ámbito de la economía, sino que concierne a cada una de sus ramas particulares - tiene una estrecha conexión con el caso anterior. El problema es éste: suele haber distintas soluciones para producir un determinado bien o servicio, a las cuales corresponden distintas densidades de capital por persona empleada. ¿De qué criterio valerse para conseguir que la serie de inversiones así realizadas traiga consigo el máximo de incremento de producto?

La discusión de este aspecto requiere tener presentes las dos formas principales de la productividad: la productividad por persona activa y la productividad por unidad de capital. Para aumentar el producto unitario en cualquiera de las dos formas mencionadas se requiere en general aumentar la densidad de capital por hombre. Pero este aumento no suele tener los mismos efectos sobre el producto por hombre que sobre el producto por unidad de capital. Desde el punto de vista de la economía, el objetivo final de la evolución técnica es acrecentar cada vez más el producto por hombre, esto es, reducir la cantidad de trabajo por unidad de producto. Sin embargo, para conseguir un incremento de producto por hombre de una determinada magnitud, pueden requerirse incrementos de capital de muy

/distinta intensidad.

distinta intensidad. La situación óptima sería aquella en que un determinado incremento del producto por hombre se alcanzara con un aumento mínimo de capital, lo que evidentemente significa también un incremento al máximo del producto por unidad de capital. Pero ya sea por razones inherentes al mismo proceso de innovaciones técnicas o porque éstas se enderezan principalmente a lograr el más intenso aumento que sea posible en la productividad del trabajo, no sólo son concebibles sino que tienen gran importancia, en los países económicamente más desarrollados, incrementos de capital que no traen consigo un aumento en la productividad del mismo o que incluso ocasionan una disminución del producto obtenido por unidad de capital.

En Estados Unidos el producto por unidad de capital, no obstante continuas fluctuaciones en cortos períodos, debidos a factores de otra índole, tiende más bien a permanecer constante. Esto parecería indicar que los efectos de las innovaciones técnicas que propenden a aumentar el producto por unidad de capital han sido compensadas por las que tienen el efecto contrario.^{3/}

Es éste uno de los puntos más interesantes de la dinámica del desarrollo. Si el empresario capitalista se guiara por el criterio de buscar de preferencia aquellas inversiones que tienden a lograr incrementos de productos unitarios proporcionalmente mayores que el incremento del capital y conseguir así el máximo inmediato de producto para la economía en su conjunto, no pasaría a inversiones de otro tipo. Sin embargo, empujado por las innovaciones técnicas y teniendo a su disposición una oferta grande de capital, no tiene por qué seguir un orden semejante. Si tales innovaciones le permiten aumentar la productividad de la mano de

^{3/} Una explicación del mismo fenómeno, más conforme con la teoría tradicional sería la siguiente: debido a que el factor capital ha tendido a crecer con mayor rapidez que el factor trabajo, y en virtud de la ley de los rendimientos decrecientes, la productividad del capital tendería a bajar a largo plazo. El hecho de que las estadísticas revelen que en la práctica esta productividad ha permanecido constante se explicaría, porque los procesos tecnológicos han compensado la tendencia al descenso de la productividad del capital.

obra reduciendo el costo y acrecentando su utilidad, las realizará sin preocuparse del producto por unidad de capital. Esta forma de proceder lleva en sí profundas consecuencias dinámicas, puesto que, al aumentar así la productividad del trabajo, tienden a elevarse los salarios, con la consiguiente atracción de mano de obra de actividades en que el producto por hombre es más bajo, aunque sea mayor el producto por unidad de capital. Es así como estas actividades, a su vez, se ven forzadas en muchos casos a buscar procedimientos que aumenten la productividad del trabajo y les permitan pagar salarios competitivos, aunque ésto signifique disminución del producto por unidad de capital. En un estado rudimentario de la técnica productiva, en que el capital por hombre es exiguo - situación todavía general en la agricultura latinoamericana de consumo interno y en la artesanía -, el producto por unidad de capital es relativamente alto. Al propagarse la técnica moderna se irá reproduciendo ese proceso, y para acrecentar la productividad del trabajo tendrá que bajar el producto por unidad de capital. Ello ocurre, por ejemplo, en la mecanización de la agricultura; pero esto mismo ejemplifica acerca de los factores compensatorios pues, por otro lado, la evolución de la técnica agrícola ofrece continuos nuevos procedimientos para aumentar el producto por unidad de tierra y de mano de obra con cuantía relativamente escasa de capital.

Esa evolución histórica de la técnica y sus consecuencias en el proceso económico se ha operado en los países más desarrollados. Se ha llegado así a los avances técnicos actuales. Pero en los países menos desarrollados no tienen por qué seguir la misma evolución gradual. Tienen esa técnica por delante y no podría pretenderse que sigan todas las etapas de su desenvolvimiento. Carecen del capital necesario para lograr asimilar esa técnica y, aunque lo tuvieran, no podrían absorberla rápidamente en toda su complejidad. América Latina tenía en 1953 un ingreso medio de 247 dólares de 1950 por habitante; habida cuenta de los cambios monetarios, habría que retroceder a 1840 para encontrar una cifra semejante en los Estados Unidos. Pero en aquella época el capital por persona era allí de apenas 505 dólares en tanto que ahora es de 3 330 dólares, todo en moneda de 1950. Por lo tanto, los

/países latinoamericanos,

países latinoamericanos, así como el resto del mundo menos desarrollado, con un ingreso equivalente al de hace más de un siglo, se ven frente a los resultados de una evolución técnica que exige esa elevada necesidad de capital por persona.

Esto impone la exigencia de un esfuerzo muy intenso de capitalización. Pero no podría llevarse ese esfuerzo y conseguir densidad y la correspondiente productividad en el breve lapso de algunos años. Sólo podrá disponerse de un capital inferior al correspondiente a tal densidad y, en consecuencia, al examen del incremento de capital necesario para obtener un determinado aumento del producto por hombre empleado toca a uno de los aspectos más importantes en la programación del desarrollo.

Aquí se llega a las inversiones alternativas en una determinada rama de la actividad, a que se hizo referencia antes. Para la misma rama pueden darse inversiones de distinta densidad: unas con densidad muy alta y también muy alta productividad por hombre, en las que, sin embargo, el producto por unidad de capital es más bajo que el que cabría conseguir en las otras, así como en el resto de las actividades de la economía. Es claro que si hubiera capital suficiente para llegar a la mayor densidad en todas las actividades, la solución estaría dada; pero como no es así, la obtención del máximo de ingreso en el conjunto de la economía recomendaría adoptar en determinados sectores soluciones de mayor producto por unidad de capital aun cuando se sacrifiquen aumentos del producto por hombre.

Sin embargo, no siempre es dable encontrar alternativas de este tipo, por lo mismo que la investigación tecnológica de los países en que el capital es relativamente abundante está orientada a conseguir economía de mano de obra más bien que economía de capital.

Conviene abrir aquí un pequeño paréntesis para ilustrar lo que se acaba de decir acerca de la evolución de la técnica. Una autoridad británica en transportes hacía notar recientemente cómo la asimilación, en países menos desarrollados, de las formas de construcción de carreteras de países como Estados Unidos significaría un costo imposible de sobrellevar en la actualidad por muchos de aquéllos. La evolución de la técnica del automotor, con la abundancia de capital de aquel país, ha llevado a vehículos de mayor peso y velocidad, y ello ha planteado nuevos problemas

a la técnica de la construcción de carreteras, con el consiguiente aumento de inversiones por unidad de superficie. Es ésta una nueva manifestación de aquella notoria discrepancia entre la modestia del ingreso por habitante en los países menos desarrollados y el elevado monto de las inversiones exigido por la técnica productiva moderna.

Así pues, las circunstancias pueden llevar a la necesidad de adoptar soluciones que significan un producto por unidad de capital muy inferior al de otras inversiones nuevas, por no existir la posibilidad de optar por otras en la misma rama de la economía. Por otro lado, las formas técnicas que representan una gran densidad de capital unida a un alto producto por persona atraen al empresario latinoamericano lo mismo que al empresario típico de la evolución capitalista. Pero en esta evolución capitalista el proceso de avance técnico fue gradual y progresivo, en tanto que los países menos desarrollados, al encontrarse frente a esa técnica avanzada, tratan de absorberla en cuanto significa la perspectiva de mayores utilidades. Se da con relativa frecuencia el caso de empresarios que, al disponer individualmente de recursos suficientes, optan por esas alternativas de gran densidad, mientras que la economía en su conjunto sólo dispone de capital para allegar a una densidad sensiblemente más baja. Por esta misma escasez de capital, no se cumple o sólo se cumple débilmente aquel efecto dinámico que el empresario tuvo en los grandes países al provocar la elevación de los salarios en el resto de la economía; y el capital disponible no se distribuye en la forma conducente a dar el máximo incremento de producto.

Es indudable que no se llega así a la distribución más económica del escaso capital existente. Es pues, aconsejable en un programa de desarrollo considerar con toda atención este problema, sobre todo en los casos en que el Estado realiza directamente las inversiones o las orienta a través de la política aduanera, fiscal o crediticia.

La misma importancia reviste aquel otro género de alternativas que ya no se plantean dentro de una misma rama de la actividad, sino entre distintas ramas, especialmente en lo que concierne a la sustitución de importaciones. Por supuesto que se impone aquí también la consideración del producto por unidad de capital, pero con características particulares que se exponen en seguida.

/Ante todo,

Ante todo, si para que un país crezca con un ritmo dado es indispensable una determinada cuantía de sustituciones, habrá que elegir aquellas que representan también el más alto producto por unidad de capital. Sin embargo, podría ocurrir que, a medida que se avanza en las sustituciones, vaya declinando el producto unitario hasta ser inferior al que se obtiene en las nuevas inversiones realizadas en el resto de la actividad interna. En tal caso, sólo quedaría la alternativa de realizar exportaciones siempre que se lograra un producto unitario superior al de esas actividades sustitutivas. De no existir esas posibilidades, la baja del producto por unidad de capital sería una consecuencia necesaria de la continuación del crecimiento. Mientras este fenómeno venga acompañado de una productividad cada vez mayor de la mano de obra, no habría motivos de seria preocupación. Pero el caso sería distinto si a la par que declina el producto por unidad de capital se resiente el producto por hombre. No es ésta una hipótesis arbitraria, sino un hecho que podría ocurrir si se extiende la actividad sustitutiva en países que no tienen mercado suficiente para absorber la producción proveniente de inversiones de gran densidad. Por lo tanto, la estrechez de los mercados ha de contarse entre los obstáculos más serios al desarrollo económico a partir de ciertos límites, no muy amplios en algunos casos.

Todo lo que acaba de expresarse demuestra que el análisis de la productividad es de importancia primordial en un programa de desarrollo. A pesar de ello, es muy poco el material analítico de que se dispone en los países latinoamericanos para abordar este asunto. En este tema se requiere un esfuerzo más sostenido de elaboración y análisis para la mejor dilucidación de los problemas de desarrollo económico.

8. La neutralidad de la técnica de programación

En las páginas anteriores se ha hablado con frecuencia de las soluciones alternativas que el economista encargado de la preparación de un programa deberá plantear con toda objetividad a las autoridades responsables de ese programa y a las cuales corresponde tomar las decisiones finales. En algunos casos, los términos de esas alternativas son de carácter estrictamente económico. En otros intervienen elementos de carácter político

/y social.

y social. Estas decisiones no conciernen a los técnicos, en su calidad de tales, si bien la técnica de la programación ha de ofrecer claros elementos de juicio para que se tomen con pleno conocimiento de la magnitud de los elementos en juego y de las consecuencias que han de esperarse de dichas decisiones.

El primer acto de neutralidad de la técnica de programación es discutir las posibles tasas de crecimiento, y si para lograr esas tasas se ha de acudir o no al capital extranjero y en qué medida. Como ya se ha visto, caben distintas soluciones desde el punto de vista económico, y en su elección tienen que gravitar ineludiblemente consideraciones de orden político y social. El papel de la técnica es presentar con objetiva imparcialidad las distintas alternativas, lo que cada una de ellas requiere y sus probables efectos. Deberá determinarse, por ejemplo, si es necesario comprimir el consumo presente para acelerar con tal o cual amplitud el ritmo de crecimiento, si es que no se recurre al aporte de capital extranjero, o las distintas magnitudes de ese aporte según la forma en que se deje crecer el consumo en relación con el ahorro a raíz del incremento adicional del ingreso. Asimismo, frente a este problema del aumento del ahorro, la técnica de programación deberá examinar con objetividad las distintas posibilidades que se ofrezcan, ya sea mediante el instrumento impositivo o con otros arbitrios, dilucidando en cada caso sus efectos sobre la distribución del ingreso y el consumo de los distintos grupos sociales.

Esta neutralidad de la técnica de programación no sólo es recomendable para deslindar funciones, sino también porque fortalece la autoridad moral y el sentido persuasivo de quienes la elaboran. Un programa es un acto de extrema complejidad y requiere el concurso de importantes fuerzas colectivas. La presentación imparcial de las posibles metas y las distintas alternativas que hay para cumplirlas es indispensable para obtener ese concurso. La meta final de todo programa es lograr un incremento sustancial del consumo futuro, y esto requiere ineludiblemente acrecentar las inversiones moderando el crecimiento del consumo. La clara comprensión de esta necesidad de aumentar el coeficiente de inversiones sólo podrá conseguirse con el apoyo de vastos sectores de opinión sobre los que habrá de ejercitarse aquel sentido persuasivo. Sin este apoyo no podría cumplirse eficazmente un programa de desarrollo, por razonable y bien concertado que fuese.

B. EXPERIENCIA SOBRE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA ⁴

I. ANTECEDENTES

El reconocimiento de la necesidad de una política planificada de desarrollo es relativamente reciente en América Latina y se impulsó como resultado de una constelación de factores internos y externos.

Durante la década de 1940, la necesidad de ampliar y adecuar a nuevas condiciones de desarrollo la infraestructura económica - y sobre todo la red de transportes y el suministro de energía - y de promover proyectos industriales de relativa envergadura en determinadas ramas estratégicas, estimuló la preparación y ejecución de algunos programas parciales, vinculados principalmente a la inversión pública.

Con posterioridad, y en particular hacia fines de la década de 1950, fue haciéndose cada vez más patente la insuficiencia dinámica de las economías latinoamericanas para sostener ritmos medianamente satisfactorios de crecimiento, superar agudos desequilibrios en sus relaciones comerciales y financieras externas, contener presiones inflacionarias internas, abrir suficientes oportunidades de empleo productivo a una fuerza de trabajo en rápido aumento, mejorar las condiciones de vida de la población y atender sus crecientes aspiraciones frente al conocimiento de las enormes potencialidades que abría el progreso técnico. El eje de la política económica tenía así que centrarse en el desarrollo, concebido como problema integral, a la vez económico y social, y considerar simultáneamente los factores limitantes de orden interno y externo. Además, la labor de la CEPAL, encaminada a profundizar en el conocimiento de los problemas del desarrollo latinoamericano, proponer criterios técnicos que contribuyeran a definir una estrategia de desarrollo y sugerir métodos de proyecciones, facilitó que fuera imponiéndose un enfoque global de esa naturaleza. Aunque su finalidad fue más de análisis que de planificación, la creciente utilización de proyecciones como instrumento de previsión de determinados problemas y de análisis de diversas alternativas de política, fue preparando el terreno y suministrando elementos metodológicos para la elaboración de planes.

⁴ De "La planificación en América Latina" (E/CN.12/772), Boletín Económico de América Latina, vol. XII, No. 2 (octubre de 1967). [N. ed.]

En la presente década, Bolivia, Colombia y Chile fueron los primeros países latinoamericanos que decidieron emprender la formulación de planes nacionales de desarrollo y comenzaron a establecer los mecanismos correspondientes, apoyados en buena medida por el asesoramiento técnico internacional. Pero fue en la Conferencia de Punta del Este en 1961 cuando los gobiernos latinoamericanos reconocieron que la planificación debía constituirse en el instrumento fundamental para movilizar los recursos nacionales, facilitar los cambios estructurales que se reconocieron necesarios, acrecentar la eficiencia y la productividad y aumentar la cooperación financiera internacional.

Desde esa fecha, casi todos los países latinoamericanos han elaborado planes, de variada naturaleza y alcance. Al mismo tiempo, han funcionado mecanismos regionales de conocimiento y evaluación de los planes, que han contribuido a dar persistencia al esfuerzo al vincularlo a la cuantía y canalización de la contribución financiera exterior.

Se ha acumulado así una experiencia valiosa, cuyos alcances no puedan acaso valorizarse con entera propiedad si se tiene en cuenta el período relativamente breve en que se le ha ejercido y las condiciones generales en que se la inició. Hasta no hace mucho, no sólo se carecía de experiencia - con excepción de algunos ensayos preliminares y determinados programas de carácter sectorial - sino que además la idea misma de planificación era resistida. Tampoco existía una base de información adecuada a las necesidades de la planificación, ni un bagaje metodológico que hubiera mostrado ya su eficacia frente a condiciones como las que caracterizan a las economías latinoamericanas, ni mucho menos una estructura administrativa flexible y receptiva a nuevas funciones y métodos distintos a los arraigados en la rutina tradicional. No obstante, en ese lapso se han preparado las bases técnicas y adiestrado en grado creciente el elemento humano; se dotó a todos los países de instrumentos de elaboración y orientación (oficinas y planes generales); fueron prevaleciendo criterios más racionales en la asignación de recursos, particularmente en el sector público; y, sobre todo, se incorporó la planificación al grupo de las ideas generalmente aceptadas.

II. PROBLEMAS QUE OBSTACULIZAN LA EJECUCION DE LOS PLANES

Junto a los avances importantes que en varios aspectos pone de manifiesto la experiencia de la planificación en América Latina, se registran también serias debilidades y se enfrentan obstáculos para el perfeccionamiento del esfuerzo y el cumplimiento de los planes. Recientemente, se advierte un estancamiento - y en ciertos casos un retroceso - en el proceso de planificación. Agotado el impulso que significó la preparación de los planes globales, no continuó enfrentándose con igual intensidad la tarea de traducir sus orientaciones generales en programas específicos de política económica y en planes operativos de corto plazo, así como la de establecer y dar eficacia a instrumentos de revisión y actualización periódicas y de evaluación del cumplimiento de los planes elaborados.

Es precisamente en este tipo de tareas donde se hacen presentes con más fuerza las limitaciones y obstáculos de diverso orden. Algunos de ellos derivan de factores internos, que van desde unos muy generales, incluidos la estabilidad o el grado de respaldo político con que cuenta efectivamente el esfuerzo planificador, hasta otros que se relacionan más bien con el funcionamiento de los propios mecanismos de planificación. En particular estos últimos debieran evaluarse teniendo en cuenta el período relativamente breve que ha transcurrido desde que se iniciaron las tareas de planificación, y que se trata de trabajos que en otras partes han requerido la labor persistente de muchos años para llegar a cumplirse con eficacia. De otro lado, el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los planes encuentra obstáculos adicionales que suelen ser muy grandes y que derivan de factores externos, relacionados principalmente con la inestabilidad, las condiciones inadecuadas y el insuficiente desarrollo del comercio y del financiamiento externos de América Latina.

Así pues, más que un balance tendiente a evaluar los avances y las limitaciones de la planificación latinoamericanas, interesa ahora poner de manifiesto los obstáculos que se enfrentan al presente y las medidas que pueden ser más eficaces para superarlos.

1. Problemas

1. Problemas internos

a) Las funciones de la planificación

Aunque ha sido general la aceptación formal de la necesidad de la planificación como instrumento para impulsar una política coherente de desarrollo, no ha habido unidad efectiva en cuanto a los objetivos y prioridades esenciales que debieran definir la estrategia de esa política. Desde un comienzo, se hicieron patentes distintas actitudes. En algunos casos, se tendió a ver en ella un instrumento más para la movilización de recursos financieros externos, y un requisito adicional de la cooperación financiera internacional, lo que acentuó la urgencia por contar con algún tipo de plan, y tendió a destacar en su contenido aquello que se relacionara más directamente con el concurso exterior. En cambio, en el plano profesional y conceptual, se consideraba que lo esencial era que la planificación se convirtiera en instrumento orientador de los cambios de fondo que requiere el desarrollo latinoamericano, y llegara a ser expresión de un verdadero programa de acción nacional de los distintos sectores hacia los objetivos de mejoramiento económico y social que la misma planificación ayudara a diseñar. A veces se identificaba la planificación con un propósito limitado de racionalización administrativa. En una u otra proporción, todos estos aspectos quedaron incorporados a los planes que se elaboraron; pero con frecuencia objetivos sustanciales de política económica y social no llegaron a traducirse en decisiones concretas.

El problema es particularmente importante si se tiene en cuenta que las modificaciones estructurales que exige el desarrollo latinoamericano plantean a la planificación una tarea distinta y más difícil de la que se enfrenta en economías desarrolladas, donde los cambios necesarios suelen ser menos pronunciados y hay un mayor número de cuestiones, en torno a las que existe un consenso más generalizado.

Por otra parte, y en relación con las actitudes anteriores, se ha insinuado una controversia sobre la naturaleza de la planificación más aconsejable para América Latina, que ha resultado estéril y nociva por los términos confusos en que se plantea. Se ha argumentado que debe abandonarse

/la planificación

la planificación "global " o "macroeconómica" y centrar el esfuerzo en torno a la acumulación de un número suficiente de proyectos específicos bien estudiados; en sentido contrario, el acento en utilizar la planificación como instrumento para definir orientaciones fundamentales de largo plazo se ha asociado en ocasiones a una preocupación insuficiente o a una postergación del análisis de los problemas inmediatos o de la elaboración de proyectos concretos. En lugar de procurar una complementación entre los esfuerzos para definir orientaciones de largo alcance, imprescindibles si se tiene en cuenta los cambios de todo orden que exige el desarrollo latinoamericano, y los mecanismos para hacer operativas esas orientaciones en términos de la acción inmediata, se ha tendido a descartar o subestimar un esfuerzo para centrarse exclusivamente en el otro.^{5/}

b) El respaldo político a la planificación

La necesidad de una planificación de las transformaciones económicas y sociales que son inherentes al proceso de desarrollo plantea el problema de la viabilidad política de los planes latinoamericanos y del grado de respaldo efectivo que necesita el esfuerzo de planificación. Los planes suelen encontrar resistencias por parte de sectores que se consideran afectados por determinadas medidas o que presionan por una mayor participación en el ingreso nacional; y al mismo tiempo, suele oponerse también la resistencia de la propia administración pública tradicional, reacia a innovar y celosa de posibles desplazamientos internos del poder de decisión que puedan llevar consigo una reorganización administrativa para implantar los mecanismos de decisión y ejecución que requiere un sistema de planificación.

De ahí que los planes tropiecen con graves obstáculos en la etapa de ejecución, que sólo pueden salvarse si los gobiernos les prestan un respaldo muy sólido y sostenido, respaldo que hasta ahora no siempre ha sido suficiente en la experiencia latinoamericana.

^{5/} Este y otros de los problemas que se tocan en esta nota fueron objeto de detenida consideración en un seminario organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social en julio de 1965. Véase al respecto Discusiones sobre planificación, Textos del Instituto, (México, Editorial Siglo XXI, 1966).

Además de causas de fondo, lo anterior se explica en parte por la forma en que han venido gestándose los planes. En ciertos casos, en las etapas de elaboración ha sido escaso o se ha omitido por entero el proceso de comunicación entre los funcionarios técnicos y las autoridades nacionales.

c) La participación de los sectores privados

Los problemas de respaldo político a la planificación son mayores cuando se trata de los sectores privados. La resistencia de algunos es inevitable toda vez que los planes incorporen decisiones de cambios que afecten situaciones o intereses particulares; pero parece haber un amplio margen de apoyo potencial no aprovechado por deficiencias del propio proceso de planificación.

En general, existe un distanciamiento entre los mecanismos de planificación y los sectores privados. En la elaboración del plan, no es frecuente que se consulte a los cuerpos representativos de la opinión nacional (parlamento, partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresarias, universidades, etc.) ni a los sectores directamente interesados (empresarios, importadores, exportadores, asociaciones de consumidores, etc.).

Como otros, este fenómeno aparece ligado en parte a la ausencia o debilidad con que se expresa el esfuerzo de planificación en términos de medidas concretas de política económica, que pudieran instar al sector privado a seguir determinadas pautas de acción. Este último encuentra en los planes un panorama de la situación económica y una valiosa información acerca de las intenciones del sector público; pero no se encauza su actividad mediante los estímulos o la disuasión que podrían surgir de medidas de política, tales como las crediticias, cambiarias o fiscales.

d) El funcionamiento de los organismos de planificación

El grado variable de respaldo político a la planificación, la insuficiente definición de sus funciones y relaciones con los centros de decisión, y la escasa participación de los sectores privados, no contribuyen a fortalecer el empeño por asegurar un funcionamiento más eficaz de los mecanismos de planificación; y a su vez, las fallas y debilidades

de su funcionamiento alejan las posibilidades de vincular más estrechamente las oficinas de planificación a las decisiones permanentes de las autoridades nacionales y otros sectores interesados.

Las resistencias que obviamente habrían de encontrarse en las modalidades tradicionales de acción, tanto en las autoridades políticas como en el conjunto de la administración nacional, requerirían una cierta "estrategia" para la instauración de los mecanismos de planificación, que soslayara en lo posible esos roces y permitiera su integración progresiva en la estructura y procedimiento administrativos.

En este aspecto la planificación latinoamericana ha adolecido de serias fallas. Usualmente apartadas de los canales tradicionales de administración y adopción de decisiones, las oficinas de planificación recibieron el encargo de preparar un plan de desarrollo, a menudo con ninguna o un mínimo de orientaciones por parte de las autoridades políticas. Por lo general, el contacto siguió siendo insuficiente y esporádico en toda la etapa de elaboración, y los organismos de planificación no presentaron en su momento las opciones técnicas fundamentales, con sus respectivos fundamentos y evaluación de consecuencias, que hubieran requerido decisiones de nivel político. En tales condiciones, el plan elaborado no ha sido con frecuencia suficientemente discutido por los distintos órganos gubernamentales de decisión política o ejecutivos, lo que crea luego resistencias en los ministerios y en los organismos descentralizados.

Por otra parte, se dan casos de una concentración exagerada de recursos y tareas en el organismo central de planificación. Aunque ello reflejara una necesidad en esa etapa, el resultado fue que buena parte del personal especializado - que es escaso - se agrupó en esa oficina central, la que, ante la debilidad de la acción planificadora de los ministerios y entidades autónomas, tendió a asumir directamente la preparación de planes sectoriales y proyectos.

Aunque parece plenamente justificada la ubicación predominante de las oficinas centrales, como dependencia de la Presidencia de la República, puesto que el apoyo del jefe del Estado y su gabinete constituye factor fundamental para el funcionamiento adecuado del organismo central, ello no ha asegurado automáticamente la estabilidad de la institución y el apoyo de sus funciones,

/así como

así como el sostenimiento de canales fáciles de comunicación. A veces, cambios de gobiernos detienen procesos de planificación que están progresando satisfactoriamente, así como infunden nueva dinámica a procesos que parecían en vías de extinción. Y en cuanto a la facilidad de comunicación, se le ha procurado mantener mediante los consejos o juntas de desarrollo, integrado por ministros y funcionarios o técnicos de alto nivel; pero estos organismos no siempre han cumplido con sus finalidades. En otros casos, los consejos han desempeñado funciones útiles para coordinar la política de desarrollo con otras dependencias de la administración nacional, pero esa coordinación suele perderse a nivel operativo por deficiencias de dirección y supervisión. La ausencia de sistemas eficientes de coordinación sectorial e intersectorial, lleva a que la coordinación que se consigue en el centro del sistema se debilite o desaparezca en los niveles inferiores por deficiencias de organización y procedimientos.

La vinculación directa del jefe de la oficina central de planificación con el Presidente de la República, que existe en algunos países, parece dar mayor agilidad al organismo central de planificación, evitando las dificultades propias del funcionamiento de cuerpos pluripersonales, que en América Latina se han mostrado, en general, lentos y poco dinámicos. Sin embargo, ha podido observarse que cuando el director técnico de planificación no tiene rango de ministro ni voto en el Consejo de Ministros, se halla en franca desventaja, y el organismo central de planificación no puede realizar eficientemente sus funciones, especialmente la de coordinación del sector público en la ejecución del plan. Al mismo tiempo, el funcionario técnico que dirige el organismo central queda expuesto a presiones políticas, y frecuentemente se lo reemplaza en los cambios de gobierno, puesto que se le atribuye una responsabilidad que en otros casos corresponde al consejo o junta de planificación.

Los organismos sectoriales de planificación son generalmente débiles y tienen problemas de organización y procedimientos. Sin embargo, debe destacarse que esta situación dista mucho de ser uniforme entre los distintos ministerios y organismos descentralizados. A menudo se los considera apenas como organismos operativos dedicados a la recopilación de datos estadísticos; se les encargan labores rutinarias que ponen en segundo plano las de

/programación, o

programación, o se los usa como organismos de estudio de los asuntos más variados. No se les da el apoyo político necesario para que puedan cumplir sus funciones y suelen quedar desconectados de los organismos centrales de planificación, de los organismos operativos del respectivo ministerio, y de los organismos descentralizados y autónomos de su sector.

La planificación regional ha encontrado asimismo múltiples obstáculos, entre ellos la falta de coincidencia entre la jurisdicción política y la regionalización económica. Como en muchos casos las regiones que pudieran considerarse como base de planificación contienen distintas circunscripciones políticas, cada una con intereses propios y con grupos de presión provincial, estatal o local, es muy difícil aunar criterios y marchar hacia objetivos comunes. Además, se da el caso de que algunos gobiernos provinciales o estatales tienen una gran debilidad administrativa o no participan suficientemente en la promoción del desarrollo socioeconómico.

Los problemas mencionados constituyen en último término otras tantas manifestaciones del hecho de que los organismos de planificación han venido, en general, a superponerse a una estructura administrativa que no se ha adecuado a las exigencias que envuelve la aplicación de una política planificada de desarrollo.

En los últimos años, varios países han instalado oficinas centrales de organización y métodos, a las cuales se ha encargado la responsabilidad de la reforma administrativa. En muchos casos, estas oficinas centrales no han tenido conexión con los organismos del sistema de planificación, ni con aquellos encargados de la administración de personal y de presupuesto, quedando así la acción de reforma totalmente aislada de aquellas del desarrollo nacional. Así pues, si bien indirectamente los esfuerzos generales de planificación han concentrado la preocupación por las tareas de modernización administrativa, éstas han tendido a emprenderse en forma aislada de las políticas de desarrollo económico.

e) La "operatividad" de los planes

Además de los problemas que derivan de la organización administrativa y la posición que en ella ocupan los mecanismos de planificación, hay otras razones que contribuyen a acentuar el distanciamiento entre éstos y las autoridades de decisión.

Se trata en lo esencial de que los planes elaborados hasta ahora cubren sólo parcialmente el proceso de planificación; en otras palabras, el esfuerzo no ha llegado a completarse, tanto desde el punto de vista de los planes que se han elaborado como de la instauración y funcionamiento de mecanismos eficaces de revisión periódica de los mismos y de control y evaluación de su aplicación práctica.

Muchos de los planes globales que se han elaborado incorporan previsiones que se apoyan en un mejoramiento - a veces importante - de las tendencias anteriores y en la previsión de posibles limitaciones, pero a menudo no especifican las medidas que pueden conducir a los resultados deseados; con ello, los planes globales dejan un gran vacío entre las consideraciones macroeconómicas y las orientaciones generales, de una parte, y su instrumentación en medidas de políticas concretas (monetaria, cambiaria, fiscal) y planes operativos de otra. En el otro extremo, algunos de los planes de acción inmediata que se han puesto en práctica se limitan a reunir iniciativas parciales y determinados proyectos específicos, sin evaluarlos - con frecuencia - a la luz de perspectivas de mayor alcance.

La insuficiencia de un "puente" eficaz entre las dos dimensiones del esfuerzo ha perjudicado por igual a los planes resultantes de uno y otro carácter; unos porque tienen muy disminuida su viabilidad práctica de ejecución, y otros porque no atacan los escollos fundamentales al desarrollo. En esa ausencia de nexos eficaces entre las formulaciones globales de largo plazo, y las correspondientes definiciones específicas, en término de uso de los distintos instrumentos de política económica y de movilización y asignación de recursos, se encuentra una de las fallas principales que sigue afectando la planificación en América Latina.

Esa situación parece derivar tanto de insuficiencias en la definición de la política de desarrollo como de que no se ha llegado a diseñar y aplicar mecanismos eficientes de planificación de corto plazo.

i) Las definiciones de política de desarrollo. Lo primero se refleja, por ejemplo, en el hecho de que en general las metas de crecimiento que incorporan los planes de largo plazo no se expresan en términos de ocupación, productividad y calificación de recursos humanos. Pese a la importancia y magnitud que asume el problema en América Latina, la generalidad de los planes no consideran de modo explícito el problema de la población subempleada y, dentro de la ocupada, se presta escasa atención a su estructura profesional y su perfil educativo; no se consideran suficientemente los problemas de oferta y demanda de mano de obra, ni la coherencia entre las metas de expansión económica fijadas en el plan y las disponibilidades de mano de obra, sobre todo la calificada. El problema de las diferencias sectoriales de productividad y la absorción del progreso técnico apenas se enuncia en la mayoría de los planes, y las proposiciones al respecto quedan a un alto nivel de generalidad, sin que se lo analice a fondo y en detalle.

Algo similar ocurre con relación al alto grado de concentración del ingreso latinoamericano, cuya persistencia constituye otro factor de notoria influencia en el desarrollo de la región. Con frecuencia, los planes recogen el problema en el diagnóstico, e incluso llegan a enumerar determinadas medidas generales para atenuarlo (absorción de desempleo, aumentos de productividad, políticas de precios y salarios, fiscal, de gastos públicos y educación); pero no traducen esos enunciados en términos concretos ni consideran las repercusiones sobre la distribución del ingreso que quedan implícitas en sus metas y en sus proposiciones para alcanzarlas.

Desde otro ángulo, si bien ha venido generalizándose en América Latina la aceptación de un concepto amplio e integral de desarrollo, en que los factores económicos y sociales aparecen estrechamente entrelazados, sigue en pie el problema práctico muy concreto de cómo decidir sobre las asignaciones a determinados "servicios sociales" (educación, vivienda y salud pública) y a la expansión de la infraestructura económica y el aparato

/directamente productivo.

directamente productivo. En ausencia de pautas objetivas, las decisiones siguen influidas en última instancia por factores circunstanciales, poder de las autoridades responsables de los campos correspondientes, o consideraciones políticas del momento. Por fuerza de los hechos mismos más que como resultado de propósitos deliberados, la importancia relativa de esos gastos sociales ha venido acrecentándose rápidamente en la mayoría de los países de la región, favorecidos además, por las orientaciones de la contribución exterior en los últimos años. Es dudoso hasta dónde pueda mantenerse esa canalización del esfuerzo, en la medida en que no se avanza con intensidad semejante en la ampliación de la base económica que ha de sostenerlo; además, comienzan a surgir serias dudas sobre la eficacia de algunas acciones en esas materias en relación con determinados estratos sociales, desde el momento que se encaminan a atenuar déficit que en último término constituyen la expresión visible de problemas más hondos de marginalidad económica y social. Todo esto está planteando responsabilidades muy serias a los encargados de la planificación, sin que se haya acumulado experiencia suficiente para enfrentarlas con auxilio de un instrumental técnico adecuado ni se hayan adoptado las correspondientes decisiones políticas.

Cabría señalar por último que, con excepción de Centroamérica, la mayoría de los planes latinoamericanos de desarrollo no analiza ni incorpora explícitamente las perspectivas de la integración económica de la región como una variable que condicione las orientaciones del desarrollo interno. La integración parece seguir su propio curso, por canales a los que el esfuerzo de planificación permanece relativamente ajeno. Sin desconocer la presencia de algunas causas de fondo, parecería razonable pensar que influye también en esa separación el hecho de que la integración económica plantea problemas nuevos, para cuyo enfrentamiento los funcionarios técnicos de planificación no disponen de suficientes instrumentos metodológicos.

ii) Los mecanismos de corto plazo. El segundo problema radica en que no se ha llegado todavía a diseñar y poner en marcha los instrumentos técnicos necesarios para completar el proceso de planificación en sus diversas fases, de modo que las orientaciones generales de política económica se traduzcan efectivamente en programas de acción inmediata.

/Aunque ha

Aunque ha habido progreso apreciable en los mecanismos de asignación de recursos del sector público, a través de planes de inversión pública de mediano plazo y la incorporación de técnicas de presupuestos por programas para los presupuestos gubernativos anuales, subsisten problemas importantes y no se registra igual avance en materia de planes operativos anuales, de programas de política económica, utilización de presupuestos económicos anuales, etc.

Por ejemplo, en la aplicación de los planes de inversión pública cabe observar apreciables desajustes entre sus metas y las previsiones de financiamiento, sea porque las reformas impositivas en que se basan no se cumplen en la magnitud y plazos esperados, por la demora de los créditos internacionales o problemas especiales de financiamiento de los gastos locales, o porque cualquier escasez no prevista de recursos financieros en el sector público afecta mucho más a la inversión que al gasto corriente. Con frecuencia se sobreestima la capacidad operativa de la administración nacional para cumplir nuevas o mayores acciones, por la falta de criterios o mecanismos apropiados para evaluar objetivamente esa capacidad, si bien se han registrado algunos progresos significativos en esta materia; en cambio, se subestima por lo general la magnitud de las obras en ejecución y la rigidez consiguiente en la asignación de recursos derivada de la prioridad que, salvo excepciones, tiene que atribuirse a proyectos parcialmente ejecutados.

El presupuesto por programas como expresión formal de los presupuestos públicos anuales ha sido adoptado por la mayoría de los países de la región, y la reciente constitución política del Uruguay establece la obligación del Poder Ejecutivo de presentar el presupuesto general clasificado por programas. En cambio, no ha registrado igual avance la preparación de planes operativos anuales, tarea que sólo Venezuela ha abordado en forma sistemática. La elaboración de modelos de experimentación numérica para análisis de política económica se encuentra en etapa de investigación y ensayo, principalmente en Venezuela y Chile. En cuanto al presupuesto económico nacional, las únicas experiencias concretas efectuadas hasta

la fecha han tenido lugar en Argentina, donde se lo ha elaborado comprendiendo un conjunto de previsiones cuantitativas respecto al comportamiento probable de las principales variables macroeconómicas - incluyendo la inversión privada - y la compatibilidad del gasto público con la situación y los requerimientos de la economía nacional.

La disociación que todavía subsiste en alto grado entre los planes y la conducción de la política económica suele ser patente en los países que enfrentan presiones inflacionarias agudas y persistentes. En ellos, no sólo se plantean los problemas prácticos asociados al nivel y sistema de precios que han de tenerse en cuenta en la elaboración de los planes, sino también la cuestión de fondo sobre la coherencia entre los objetivos de los planes y las exigencias de las políticas de estabilización. La creciente preocupación por este problema ha llevado a preparar planes encaminados específicamente a esa finalidad. Lo más frecuente es, sin embargo, que de hecho se hayan superpuesto dos políticas no siempre conciliadas y a menudo contradictorias: la que implícita o explícitamente corresponde a los planes de desarrollo o se inspira en ellos, y la que se encamina hacia la estabilización como objetivo principal.

iii) Los mecanismos de control de la ejecución de los planes. El escaso avance en la formulación y puesta en práctica de planes operativos se refleja con claridad en la ausencia de mecanismos apropiados para controlar la ejecución de los planes, evaluar los problemas que van surgiendo en su aplicación y apoyar las rectificaciones oportunas cuya necesidad vaya así poniéndose de manifiesto.

En este sentido, no se trata sólo de la instauración de los organismos administrativos a que se encomienden esas funciones, sino también y muy especialmente de que se estudien y propongan técnicas de evaluación que se adapten con propiedad a las condiciones latinoamericanas.

f) Los

f) Los proyectos específicos de inversión

No cabe duda que la disponibilidad insuficiente de proyectos específicos de inversión ha constituido obstáculo importante para la realización efectiva de los planes latinoamericanos de desarrollo.

El tema fue examinado con detenimiento en un seminario reciente, cuyas sugerencias parece apropiado resumir.^{6/}

Una de ellas se refiere al concepto mismo de "proyecto", y a la necesidad de interpretarlo - particularmente en las condiciones presentes de las economías latinoamericanas - con gran amplitud, de modo que comprenda "toda unidad de actividad que permite materializar un plan de desarrollo".

La persistencia en la escasez de proyectos a pesar de los progresos en determinados factores inmediatos que suelen considerarse como determinantes, lleva a suponer la presencia de otras causas de fondo, colocan la insuficiencia de proyectos como una manifestación más de la debilidad de los mecanismos de decisión y ejecución. La escasez de proyectos no es ahora más aguda que antes en términos absolutos, sino al contrario. Lo que parece ocurrir es que las políticas tradicionales de desarrollo no planificado ofrecían de una manera u otra estímulos a la iniciativa pública y privada, que se traducían en la formulación de determinados proyectos, algunos de señalada importancia; actualmente continúa dándose esa corriente continua de decisiones de inversión, parte de las cuales se hace efectiva a través de proyectos, pero la planificación ha venido a imponer exigencias adicionales mucho mayores.

En primer lugar, se requiere ahora que los proyectos respondan a determinados objetivos y metas de inversión que incorporan los planes, y se encuadren en ciertas estrategias de conjunto. En tanto no se definan con claridad, esos objetivos y esa política de conjunto no

^{6/} Organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y efectuado en Santiago de Chile del 6 al 14 de julio de 1965.

ofrecen estímulos suficientes a la generación de proyectos apropiados, ni configuran de por sí proyectos estratégicos. Un ejemplo ilustrativo puede ser el de la integración económica de América Latina, frente a la que difícilmente podrían surgir iniciativas públicas o privadas expresadas en proyectos específicos mientras no se adopten las decisiones y compromisos políticos a los niveles correspondientes.

En segundo lugar, la planificación exige no sólo disponer de cierto número de proyectos, sino que los condiciona a un orden de prelación adecuado a la coherencia entre proyectos y grupos de proyectos de forma que se tengan en cuenta sus efectos directos e indirectos sobre el conjunto de la economía.

Mirado por ese prisma, el problema de la promoción de proyectos, su identificación, preparación, evaluación y ejecución, queda estrechamente vinculado con el establecimiento de un sistema de planificación efectivo, y con las reformas administrativas que sean necesarias. Por supuesto, no cabe desconocer las dificultades que limitan la posibilidad de traducir rápidamente una estrategia de desarrollo en planes operativos, además de aquellas que se relacionan con la insuficiencia de personal capacitado y de experiencia y recursos técnicos. Al elaborarse los primeros planes, una alta proporción de la capacidad de inversión - sobre todo del sector público - se encuentra comprometida por proyectos en ejecución, que sólo ocasionalmente es posible sustituir por otros proyectos que se ajustan mejor a los lineamientos de los nuevos planes. En otro sentido, el período de maduración de proyectos de cierta envergadura suele ser más largo, como lo sugiere la experiencia del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en cuanto a que un proyecto importante de energía o transporte puede tomar de 3 a 5 o más años desde el momento que se toma la decisión de emprender los estudios económicos y de ingeniería hasta que se completen como para aprobar su financiamiento y entrar a la etapa de ejecución.

g) Problemas de información

El perfeccionamiento del proceso de planificación encuentra en América Latina un obstáculo importante en la disponibilidad y calidad de la información básica en que se apoya. Esto se refiere principal pero no exclusivamente a la afluencia de informaciones estadísticas.

Se observan notorias deficiencias en la cantidad, calidad y oportunidad de antecedentes que son fundamentales para la planificación. Además, el esfuerzo de planificación no ha reivindicado por completo la importancia de la función estadística. Por lo general, las oficinas nacionales de estadística ocupan un lugar muy subalterno en el conjunto de la administración pública; es común que sus empleados tengan muy bajos sueldos y que se las provea con personal residual; son pocas las que cuentan con recursos financieros y con equipo mecánico adecuado para realizar una eficiente recolección y elaboración de datos. Desde otro ángulo, existen fallas en la legislación que haga obligatorio el suministro de ciertos datos y, sobre todo, en los mecanismos de cumplimiento; no están suficientemente coordinados los diferentes servicios estadísticos sectoriales, regionales y locales, ni se han elaborado programas estadísticos nacionales.

En las relaciones con los usuarios también se advierten problemas, incluido el de una deficiente evaluación de las necesidades de información que tienen la administración pública y los sectores privados; además, no se han establecido canales eficaces para que quienes suministran los datos puedan utilizarlos a su vez como guía para adoptar decisiones. En particular, las relaciones con las oficinas de planificación suelen caracterizarse por la demanda esporádica de datos, que éstas formulan en el momento de elaborar el plan; pero no ha llegado a sistematizarse ni menos a extenderse a la organización de una corriente constante y oportuna de información que facilite la revisión y evaluación periódica de los planes.

Los datos son de calidad desigual, según los sectores de que se trate. Los que se elaboran con mayor precisión son los de comercio exterior, seguidos por los de población; en cambio, son particularmente pobres los de comercio interno, servicios, construcciones, transporte por carretera y ocupación. En los casos en que se trabaja sobre la base de censos,

/existe una

existe una falta de continuidad que lleva, por ejemplo, a preparar un nuevo registro de empresas con ocasión de cada censo industrial, en lugar de actualizar permanentemente el anterior.

En cuanto a la elaboración, suele incurrirse en demoras, que en casos recientes han tendido a salvarse mediante la preparación de muestras. Otra deficiencia radica en la falta de preparación sistemática y continua de indicadores que permitan seguir la evolución económica de corto plazo. Por último, la provisión de las informaciones suele realizarse con excesivo retardo.

2. Problemas externos

Las limitaciones y obstáculos a que se ha hecho referencia en la sección anterior han constituido sin ninguna duda factores que han restado eficacia a la planificación. Su superación paulatina depende a su vez de decisiones internas y del perfeccionamiento progresivo de los propios mecanismos de planificación. Pero junto a ellos debe destacarse también que la ejecución de los planes latinoamericanos de desarrollo ha encontrado, y continúa haciéndolo, obstáculos muy serios derivados de la evolución de las transacciones comerciales y financieras con el exterior.

Se trata de factores que bien pudieran calificarse como "exógenos", no sólo porque escapan en lo esencial a la esfera de acción del país o porque representan la presencia de nuevas circunstancias difícilmente previsibles en la etapa de formulación de los planes, sino principalmente porque vienen a modificar el cuadro económico general que se suponía condicionaría su ejecución.

Esta situación se advierte con toda claridad cuando se examinan las tendencias recientes. En el breve período transcurrido desde que comenzaron a generalizarse los esfuerzos de planificación, adquirieron magnitud apreciable varios fenómenos de particular incidencia: la insuficiencia e inestabilidad del crecimiento de las exportaciones, los compromisos derivados del endeudamiento exterior, las exigencias de reconstitución de la posición de oro y divisas, y - como consecuencia de esos factores - un curso irregular de las importaciones y la necesidad de políticas restrictivas de las compras externas.

a) Evolución de las exportaciones

La irregularidad en el crecimiento de las exportaciones queda de manifiesto si se tiene en cuenta que las tasas anuales de expansión en términos de volumen han fluctuado entre un máximo de 9.2 por ciento en 1962 y un mínimo de 2.2 por ciento en 1964, en tanto que la cifra correspondiente a 1966 fue de 4 por ciento. Se trata además de promedios para la región en su conjunto, determinados por fluctuaciones a veces muy violentas en la situación de determinados países que incluyen marcados descensos en sus niveles absolutos.

Su evolución en términos de valor corriente ha sido algo más sostenida. Sin embargo, en lo que va corrido del presente decenio se ha registrado una pérdida apreciable en la participación relativa de América Latina en las corrientes del comercio mundial. Particularmente marcado es el descenso de su participación en el total de las importaciones de los Estados Unidos - desde alrededor de 21 por ciento en el trienio 1960-62 a menos de 16 por ciento en 1966 -, pero también apreciable en el caso de la Comunidad Económica Europea (de 6.0 a 5.5 por ciento) y la Asociación Europea de Libre Comercio (de 5.4 a 4.2 por ciento), disminuciones que no han sido compensadas por el incremento sustancial del comercio intralatinoamericano.

En el transcurso de esta evolución reciente cabe reconocer la influencia de factores estructurales e institucionales bien conocidos, derivados del carácter predominantemente primario de las exportaciones latinoamericanas y su escasa diversificación, así como de las limitaciones, obstáculos y modalidades adversas que continúan rigiendo el comercio mundial. Aunque en parte el problema sea atribuible también a la insuficiencia de las políticas internas de promoción de exportaciones, no está demás recordar los graves desequilibrios previstos cuando se proyecta el monto futuro de las exportaciones apoyándose en las tendencias de los últimos 15 años y se lo compara con la demanda potencial de importaciones. En efecto, se ha estimado que en tales condiciones el déficit virtual del comercio podría representar hacia 1975 magnitudes que oscilan entre los 4 600 y los 5 500 millones de dólares, a precios de 1960.

Si a un déficit de la balanza comercial de esa cuantía se agregan los montos que podrían requerirse para financiar los egresos de amortizaciones, intereses y utilidades, se concluye que las exigencias de nuevos aportes de capitales extranjeros quedarían fuera de toda posibilidad de concretarse.

b) El endeudamiento exterior

En la presente década, la afluencia bruta de capitales externos ha alcanzado altos niveles y crecido rápidamente, como lo pone de manifiesto el hecho de que sólo la deuda externa pública de la región en su conjunto ha pasado de 6 100 millones de dólares en 1960 a más de 12 000 millones de dólares en 1966.

Ello no se ha traducido en una contribución neta igualmente significativa al financiamiento del desarrollo latinoamericano. Por el contrario, y como consecuencia de los compromisos que derivan del propio endeudamiento y de otros factores, el financiamiento neto externo - definido aquí como el saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos - ha disminuido en forma apreciable: representó unos 1 100 millones de dólares en 1961, alcanzó su máximo en 1962 (1 230 millones) y declinó rápidamente hasta representar sólo 500 millones de dólares en 1965, nivel del que se recuperó parcialmente en 1966 cuando alcanzó a 950 millones de dólares. Una vez más cabe señalar, además de su tendencia adversa, las apreciables variaciones anuales de variables que suelen representar factores estratégicos en la ejecución de los planes.

La severidad con que se ha planteado el problema en determinados países ha motivado varios arreglos de renegociación de la deuda acumulada, consolidando y reconvirtiendo préstamos a fin de atenuar sus efectos inmediatos sobre el balance de pagos. De otra parte, ha habido progresos importantes en materia de los campos a que se extiende la contribución financiera exterior y las modalidades en que se la otorga. Sin embargo, cabe señalar que las tasas de interés de algunos préstamos externos han aumentado en los dos últimos años.

A lo anterior se agrega el hecho de que en general los plazos de amortización de los préstamos son relativamente muy cortos. Se ha estimado que en un balance de la situación al 31 de diciembre de 1964 la deuda

clasificada según plazos originales se componía en 18 por ciento de plazos inferiores a 5 años, 28 por ciento de 5 a 10 años y 54 por ciento a más de 10 años; pero considerando los plazos efectivamente vigentes en aquella fecha la situación era extraordinariamente severa: un 47 por ciento de la deuda total debía amortizarse en los próximos 5 años, 24 por ciento de 5 a 10 años, y 29 por ciento a más de 10 años.

c) Otros factores

A los anteriores se agregan todavía otros factores que han significado disminuir los efectos ya insuficientes del crecimiento de las exportaciones sobre la capacidad efectiva de importación. Así ha ocurrido en los últimos años con la necesidad de reconstituir un nivel razonable de reservas internacionales. La posición bruta de oro y divisas de la región en su conjunto representaba en 1960, 3 000 millones de dólares y se contrajo fuertemente en los dos años siguientes hasta descender a 2 200 millones en 1962; el esfuerzo posterior se tradujo en una recuperación que las llevó a 3 200 millones de dólares en 1965. En otras palabras, en el curso de esos tres años hubieron de emplearse 1 000 millones de dólares en la reconstitución de reservas. Además, el pasivo de las autoridades monetarias, incluidos los préstamos de balance de pagos, se redujo en igual período en 500 millones de dólares. En suma, por esos conceptos se restó del poder de compra de las exportaciones un total de 1 500 millones de dólares entre 1962 y 1965.

Análogos efectos ha tenido la evolución de la relación de precios del intercambio exterior. Aunque su comportamiento no ha sido particularmente desfavorable en el curso de esta década, las pérdidas por efectos de la relación de intercambio medidas respecto a 1960 representan alrededor de 1 000 millones de dólares para América Latina en su conjunto en el total de los años comprendidos entre 1961 y 1966. Su impacto se ha hecho sentir con especial fuerza en países determinados; por ejemplo, con iguales períodos de referencia, las pérdidas han representado 1 800 millones de dólares para Venezuela y no menos de 500 millones de dólares para el Brasil.

/a) La

d) La evolución de las importaciones

Los factores anteriores han determinado un curso irregular de las importaciones y han llevado en varios casos a la necesidad de adoptar políticas restrictivas de las compras externas. Con ello, se debilitaron las posibilidades de acrecentar abastecimientos que resultaban particularmente importantes para llevar a cabo la política de desarrollo y ejecutar los planes correspondientes.

En 1960, el valor de las importaciones de bienes y servicios prácticamente igualaba al valor de las exportaciones, alrededor de 8 600 millones de dólares en ambos casos. Sólo en 1964 pudo alcanzarse un nivel de importaciones comparable al que se había registrado en 1957 (unos 9 300 millones de dólares). Pero aún más significativo es el hecho de que en los últimos años las importaciones no pudieron expandirse con intensidad comparable a las exportaciones, acrecentando un excedente apreciable de estas últimas que en 1966 llegó a representar más de 1 200 millones de dólares; en efecto, el valor de las exportaciones fue de unos 12 000 millones de dólares, en tanto que las compras externas de bienes y servicios representaron 10 760 millones.

/III. ALGUNAS

III. ALGUNAS CONCLUSIONES

Como todo proceso en curso de realización, la planificación requiere completarse y perfeccionarse. Hasta ahora, parece haberse cumplido en América Latina una etapa inicial, en cuyo transcurso se crearon organismos de planificación, se elaboraron planes de distinta naturaleza, se dieron pasos importantes en la definición de políticas coherentes de desarrollo, se avanzó en una creciente racionalización en la asignación de los recursos públicos, se capacitó un amplio grupo de profesionales en técnicas nuevas en la región y se acumuló una valiosa experiencia. Al mismo tiempo, quedaron de manifiesto limitaciones y obstáculos de diverso orden, desde unos muy generales - como el del respaldo político que requiere la planificación, la insuficiencia de las definiciones de estrategia global de desarrollo, la ausencia de nexos eficaces entre esas orientaciones y los mecanismos de decisión y acción inmediatas - hasta otros muy específicos.

La superación progresiva de tales limitaciones y obstáculos vendría a representar en cierto modo una nueva etapa de la planificación en América Latina, que se caracterizaría por una mejor formulación y sobre todo una mayor eficacia en la ejecución de los planes de desarrollo. A esos efectos, parece oportuno tratar de extraer del análisis anterior unas cuantas conclusiones que, sometidas a una evaluación más detenida, pudieran resultar útiles a los organismos nacionales y a los mecanismos de cooperación financiera y técnica exterior correspondientes.

1. Los mecanismos nacionales

- a) Es necesario completar los sistemas de planificación desarrollados hasta el presente.

Ello envuelve esfuerzos adicionales en varias direcciones, entre las que destacan en particular las dos siguientes:

- i) se requiere una complementación más eficaz entre los planes globales de orientación general y los mecanismos de acción de corto plazo, preferentemente en forma de planes operativos anuales que incorporen las decisiones pertinentes en materia de movilización y asignación de recursos e involucren programas detallados de política económica;

/ii) se

- ii) se necesita añadir a las funciones de formulación y puesta en marcha de los planes las de evaluación y control periódicos de su ejecución, y establecer en consecuencia los mecanismos adecuados para cumplirlas.
- b) Es necesario vincular más estrechamente las labores de los sistemas de planificación a los objetivos prioritarios de la política de desarrollo de largo y corto plazo.
Ello involucra también acciones diversas, entre las que destacan:
 - i) las relaciones de la planificación en el ámbito nacional con los propósitos de integración económica latinoamericana;
 - ii) las relaciones de la planificación con los problemas de absorción del progreso técnico, ocupación y capacitación de los recursos humanos, distribución del ingreso y mejoramiento de las condiciones de vida de la población;
 - iii) las relaciones de la planificación con los esfuerzos de contención de las presiones inflacionarias.
- c) Es necesario fortalecer las vinculaciones entre los organismos de planificación y las autoridades políticas, el conjunto de la administración nacional y los sectores privados.
Entre otras cosas, ello puede significar:
 - i) una revisión cuidadosa de las formas en que se relacionan las oficinas de planificación con las autoridades nacionales de más alto nivel;
 - ii) una consideración adecuada en los programas de reorganización administrativa de las vinculaciones entre los mecanismos de planificación y los centros de decisión, ya sean éstos de carácter general, sectorial o regional;
 - iii) el establecimiento o perfeccionamiento de canales apropiados de participación y comunicación con las diferentes entidades representativas del sector privado (partidos políticos, organizaciones sindicales, asociaciones de empresarios, etc.).

/d) Es

d) Es necesario profundizar en el conocimiento e investigación de instrumentos técnicos eficaces para cumplir cabalmente las distintas tareas de la planificación.

En ese sentido, parece ser particularmente urgente la consideración de temas como los siguientes:

- i) los métodos y técnicas de elaboración de planes anuales, incluidos instrumentos como el presupuesto económico nacional;
 - ii) los métodos y técnicas de evaluación y control de la ejecución de los planes;
 - iii) los métodos y técnicas que permitan dar adecuada consideración en las definiciones de políticas de desarrollo a temas como los relativos a recursos humanos, integración económica latinoamericana, redistribución del ingreso, y asignación relativa de recursos entre fines sociales y económicos.
- e) Es urgente perfeccionar los mecanismos de información de modo que se asegure la disponibilidad, calidad y oportunidad de las estadísticas y antecedentes necesarios para la formulación de planes y el control de su ejecución.

Para cumplir esa finalidad se requiere, entre otras cosas:

- i) dar más jerarquía y dotar mejor de recursos humanos y técnicos a las entidades encargadas de la recopilación, tabulación y publicación de informaciones;
- ii) definir programas básicos de las informaciones más importantes a fin de que se las atienda con prioridad asegurando el suministro de una corriente continua de datos actualizados;
- iii) diseñar y poner en práctica los mecanismos necesarios para el suministro de informaciones relativas a la marcha de la ejecución de los planes.

2. La contribución técnica y financiera exterior 7/

- a) Es necesario sostener y acrecentar la colaboración técnica internacional y de otros mecanismos externos a los esfuerzos nacionales de planificación.

Lejos de disminuir, esas exigencias se hacen mayores en la etapa actual, dejándose sentir particularmente en aspectos como los siguientes:

- i) investigación y divulgación de métodos y técnicas sobre los aspectos a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores;
 - ii) capacitación de personal técnico tanto en las funciones que ya se vienen cumpliendo como en las que habrá que acentuar en el futuro próximo (planes anuales, evaluación y control de ejecución, etc.);
 - iii) intercambio de experiencias entre los organismos de planificación de los distintos países de la región.
- b) Es urgente coordinar de una manera sistemática el suministro de información técnica y de proyecciones concretas sobre aspectos como los siguientes:
- i) el crecimiento económico de los distintos países;
 - ii) las perspectivas de los mercados internacionales en su conjunto, por grupos de productos y por productos específicos;
 - iii) previsiones sobre disponibilidad y necesidades de financiamiento externo para los países en vías de desarrollo.
- c) La contribución financiera exterior ha demostrado ser un factor de gran influencia en los esfuerzos nacionales de planificación. En ese sentido, parece ser particularmente importante que continúen intensificándose los avances ya registrados en modalidades como las siguientes:

7/ En las conclusiones siguientes no se incluyen referencias específicas al comercio exterior, no obstante la importancia que se le atribuye en la ejecución de los planes latinoamericanos de desarrollo, para no entrar en aspectos concernientes a la política económica internacional.

- i) el financiamiento de programas que implican acciones simultáneas en distintos campos, y en particular revisar el mecanismo tradicional de financiamiento proyecto por proyecto para tender hacia un sistema que asegure el financiamiento global de los planes de desarrollo y las necesidades de financiamiento suplementario y compensatorio en condiciones adecuadas;
- ii) ampliación de los plazos de amortización y rebaja de las tasas de interés para los préstamos externos;
- iii) mayor flexibilidad en la asignación de recursos, de modo que no se los condicione al contenido importado de las inversiones correspondientes y puedan cubrir costos locales;
- iv) mayor flexibilidad en la utilización de financiamientos externos tendientes a eliminar las ataduras que condicionan determinados préstamos;
- v) el apoyo financiero a entidades nacionales e internacionales que se relacionan con la planificación.

Capítulo IV

CONSIDERACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO Y LA INVERSION EXTRANJEROS 1/

A. CONVENIENCIA DE ESTABLECER UNA META DE INVERSIONES EXTRANJERAS

1. Escasa cuantía de las inversiones extranjeras y su inconveniente composición

Es materia de preocupación la escasez de capital extranjero que se está invirtiendo en América Latina. El objeto de este Capítulo es examinar, primero, los factores que influyen en este hecho para considerar, en seguida, las posibilidades de una mayor absorción de ese capital.

La escasa magnitud de los préstamos de recursos públicos internacionales plantea problemas cuya importancia merece destacarse. Tales recursos, por su misma naturaleza, están destinados principalmente a inversiones de capital social en transportes, energía y otros servicios que forman parte preponderante de las inversiones públicas.

En el siglo XIX y en los comienzos del presente hasta la primera Guerra Mundial, cuando todo el financiamiento del desarrollo económico era obra del capital privado, la participación extranjera constituía una proporción muy alta de las inversiones públicas de los países latinoamericanos, en contraste con el insignificante porcentaje que, ahora, se viene registrando.

Aquí encontramos la principal explicación de las deficiencias de capital social que actualmente caracterizan a la mayor parte de estos países. En efecto, no se ha podido acudir, como en otros tiempos, al mercado privado de bonos para financiar estas necesidades, y las inversiones directas de capital privado habían resultado demasiado costosas, según se explica más adelante. Las inversiones en capital social, como

1/ De La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana (E/CN.12/359, septiembre de 1954), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 54.II.G.2), pp. 14-44.
[N. ed.]

es sabido, son indispensables para crear condiciones propicias a las inversiones privadas y el no haberlo hecho en medida suficiente constituye uno de los obstáculos más importantes con que tropieza el desarrollo económico de América Latina.

[Más aún, la mayor parte de los recursos destinados a las inversiones de capital social en aquellos tiempos provenían de la emisión de bonos en los mercados financieros, principalmente el de Londres. En realidad, en el conjunto de las inversiones, tanto en capital social como en otros propósitos, más de las dos terceras partes se originaban en la emisión de bonos. Como se sabe, el mercado internacional de bonos no ha vuelto a ser accesible a los países latinoamericanos y ha correspondido a las instituciones de crédito internacional suplir esta deficiencia mediante préstamos de recursos públicos.] 15

Tal contraste en la participación relativamente pequeña de los recursos públicos en las inversiones extranjeras y la fuerte proporción que antes tenía la emisión de bonos, es otro de los hechos cuya significación debe mencionarse. En efecto, el interés de los bonos es muy inferior al rendimiento de las inversiones directas de capital privado extranjero. El hecho de que estas últimas constituyeran la tercera parte del global de las inversiones antes de la primera Guerra Mundial ha representado para los países deudores una forma relativamente menos costosa de capitalización que la que ha caracterizado los últimos años, con tan elevada proporción de inversiones directas de capital privado extranjero.

Se trata ahora de impulsar las inversiones de capital del exterior a fin de acelerar el ritmo del desarrollo económico latinoamericano. Es evidente que mantener una proporción tan alta de capital privado significaría aumentar en forma sensible la carga de servicios financieros en la balanza de pago. Esto no quiere decir que haya de reducirse el monto absoluto de dichas inversiones privadas. Todo lo contrario, su aumento es conveniente para América Latina. Pero más intenso tendrá que ser aún el aumento en los préstamos con recursos públicos de interés relativamente bajo, en virtud de las dos razones que se han expuesto, a saber: primero la necesidad de reducir el costo de las inversiones para

América Latina, y segundo, de aumentar la participación de los recursos públicos internacionales en el financiamiento de las inversiones de capital social, a fin de abrir amplio cauce a la inversión privada nacional y extranjera.

Este aumento de los préstamos con recursos públicos significa además que el papel de las instituciones internacionales de crédito tendrá que acentuarse considerablemente, al menos mientras no vuelva a abrirse el mercado de bonos privados. Si ello sucediera, los países latinoamericanos habrán de ser los primeros en celebrarlo, pues aparte de contar con una fuente adicional de crédito que podrá sustituir con ventaja en algunos casos a aquellas instituciones, volvería el ahorro privado de los Estados Unidos y de otros países a interesarse en el desarrollo económico de esos países.

Desde otro punto de vista, el prestar en mayor escala recursos internacionales para inversiones de capital social tendría consecuencias internas favorables en los países latinoamericanos. Es un hecho conocido que la necesidad de realizar esas inversiones sin contar con suficiente ahorro interno ha llevado con frecuencia a los gobiernos a recurrir a la expansión del crédito bancario para financiarlas. Y, en los casos en que pudo emplearse el ahorro genuino de la población, ello se hizo generalmente en detrimento de la inversión privada, forzándola, a su vez, a emplear el crédito bancario como sustitutivo del ahorro que no podían utilizar. En consecuencia, una mayor aportación de recursos extranjeros, que permita cubrir por lo menos del 20 al 25 por ciento de estas inversiones de capital social, podría ser el elemento muy útil en la aplicación de una política antinflacionista.

[En cuanto a las inversiones de capital privado extranjero cabría otra observación. En primer lugar, la mayor parte de las inversiones no son de capital nuevo, sino reinversiones de utilidades del capital ya invertido. Es, desde luego, conveniente que las utilidades o ganancias se reinviertan en vez de girarse al exterior. Pero, si se deducen estas reinversiones, el promedio anual de capital nuevo en las inversiones privadas extranjeras se reduce considerablemente.

Otra forma de apreciar la escasa cuantía del capital extranjero invertido en los últimos años en América Latina es la relación entre el monto invertido y las remesas financieras necesarias para servir y amortizar el capital existente. Es obvio que en los países en pleno desarrollo el capital que ingresa debiera sobrepasar a las remesas. Sin embargo, llega un momento en que este hecho deja de ser necesario: Ha crecido el ingreso, se ha elevado el coeficiente de ahorro propio y el país puede soportar las remesas sin tener en el activo de su balance de pagos nuevas inversiones que, por lo menos, cubran el importe de aquellas remesas. Por supuesto que los países de América Latina, en general, aún están lejos de alcanzar esa etapa, y no obstante de lo cual las cifras de las remesas exceden las de las inversiones.

Al considerar este hecho debiera tenerse en cuenta que alrededor del 30 por ciento de las inversiones de capital privado se ha dedicado a fomentar actividades exportadoras, principalmente en la minería y el petróleo. Por lo tanto, parte de aquellas remesas ha sido cubierta con incremento de exportaciones. Pero, asimismo, el hecho que señalamos queda en pie como una de las manifestaciones más notorias de la insuficiencia de la inversión extranjera.

No es la única sin embargo. Hay otra más elocuente y es la escasa participación de esas inversiones en el total de las inversiones de capital realizadas por los países latinoamericanos.] 15

2. La meta de inversiones del exterior

En tanto no se intensifiquen y amplíen las investigaciones que se han comenzado, sería temerario establecer con fines prácticos la cuantía que deberán alcanzar las inversiones extranjeras para llegar a una determinada tasa de crecimiento. Sin embargo, parecería aconsejable fijar una meta a una política de inversiones. Trazada esta política, la actividad de las instituciones internacionales de préstamos no sólo se juzgaría por el esmero que hubieran tenido en la aprobación de proyectos muy bien examinados - lo que es de esencial importancia - sino también por el volumen de sus operaciones. Si no se alcanzara, en tiempo razonable, un volumen mínimo, habría que llegar a la conclusión de que la política de inversiones no se cumple satisfactoriamente y sería preciso examinar, de nuevo, los factores determinantes de la situación.

Por otro lado, definir una meta de inversiones podría tener efectos muy positivos sobre los propios países latinoamericanos y formar un ambiente favorable a la programación del desarrollo económico, tanto en las autoridades como en los grupos dirigentes de la política y la economía, y lo mismo en el campo de los empresarios que en el de las fuerzas obreras. Las dudas e incertidumbres acerca de la posibilidad de conseguir colaboración financiera exterior en grado suficiente y razonable no han sido, precisamente, un elemento de aliento en la formulación de programas de desarrollo. Esto requiere desplegar un considerable esfuerzo e incurrir en gastos cuantiosos, y es muy comprensible la renuencia de los gobiernos a entrar en ellos si no cuentan con la seguridad de que podrán obtener en el exterior los capitales necesarios para complementar el ahorro interno.

Sería simplificar demasiado el asunto si se dijera que se explica así que varios países no se hayan interesado aún en la programación y que otros no hayan puesto, todavía, en ella ni la energía ni el sentido de continuidad que se requiere. Pero es obvio que la existencia de una política tendiente al acrecentamiento de las inversiones podrá dar mucho más autoridad en los distintos países a quienes se empeñan por seguir el camino de la programación del desarrollo. Ello no sólo significa elaborar un programa, sino también adoptar una serie de medidas favorables a las inversiones y para que éstas fructifiquen. En todo esto no ha de perderse de vista la realidad tal cual es. El establecimiento de una meta de inversiones no sólo podría tener la virtud de polarizar el esfuerzo de las instituciones de préstamos para cumplirla, sino también de obrar sobre los mismos gobiernos latinoamericanos. El interés de una política de desarrollo está aún en sus comienzos - en algunos casos, en comienzos muy confusos - y acaso sea indispensable agregar este estímulo exterior a los de orden interno para que ciertas aspiraciones en favor del desarrollo económico cristalicen en una política definida.

3. Continuidad indispensable en la política de préstamos

Además de establecer metas de inversiones para América Latina, sería conveniente analizar la posibilidad de introducir determinadas formas de operar que aconseja la experiencia. En general se ha seguido hasta ahora la costumbre de ir concediendo gradualmente los préstamos a medida que se aprueban los proyectos respectivos. El país que formula un programa de inversiones, una parte de las cuales se basa en recursos extranjeros, no puede saber anticipadamente si contará o no con esos recursos en los años de aplicación del programa. Más aún, en países sujetos a una gran inestabilidad económica de origen exterior, el volumen de ahorro nacional previsto en el programa podría disminuir en forma sensible y afectar seriamente el programa, si es que las instituciones de crédito no tomaran a su cargo, en cantidad razonable, una parte de las inversiones que se proyectaba realizar con dicho ahorro. Si la política de desarrollo está dirigida por entidades prudentes y responsables, como es de desear, podrá surgir en ellas más de una duda acerca de la conveniencia de comprometer a su país en un programa de inversiones que la realidad no permitirá cumplir y esta duda podría inclinarse a limitar la amplitud del programa o sencillamente a no hacerlo y seguir el camino más juicioso de ir presentando los proyectos a medida que se disponga de los recursos pertinentes.

Es claro que las instituciones de crédito internacional no podrían aprobar incondicionalmente su participación en un programa de inversiones. No se trata de eso, sino de aprobar en principio las inversiones que deben financiarse en esta forma en cada año del programa, y hacer depender la aprobación definitiva de la presentación de un proyecto satisfactorio y del cumplimiento de las condiciones que se consideren indispensables para la eficacia del proyecto. Al mismo tiempo, podrían comprometerse a financiar inversiones adicionales, en caso de que, por razones externas y ajenas a la decisión del país, éste no pudiera contar con los recursos internos que el programa había previsto.

/4. Hacia

4. Hacia un programa interamericano de inversiones

En toda esta discusión hemos tenido siempre presente el punto de partida: América Latina requiere una política de desarrollo con amplia colaboración internacional. Existen ya algunos de los elementos de esa política y si ésta llegara a concretarse, se entraría en una experiencia nueva sobre cuya trascendencia presente y futura no cabría seguir insistiendo. Esa nueva experiencia exige buscar nuevas formas e instrumentos de acción y hemos creído de nuestro deber discutirlos. Así como una política nacional de desarrollo tiene su expresión en un programa, una política interamericana de desarrollo lo necesitará también, y en este programa las inversiones tendrán naturalmente que desempeñar un papel primordial por un período de años suficientes como para que los países latinoamericanos completen su propia capacidad de ahorro. Sin embargo, este programa interamericano tiene que basarse en programas nacionales, por lo menos para los países más importantes, y en esto hay que realizar un esfuerzo considerable que sólo ha comenzado. Mientras tanto, el establecimiento de una meta provisional de inversiones podría tener por sí misma gran importancia si los Gobiernos decidieran adoptarlas como primer paso hacia un programa interamericano.

Los gobiernos del sistema interamericano podrían tener a su disposición los resultados de esta tarea, así como los otros elementos de juicio que puedan requerir para examinar, en las reuniones periódicas que juzguen convenientes, la aplicación de nuevas metas y, eventualmente, la formulación de un programa interamericano de inversiones.

No se trata de un plan Marshall para América Latina. Este plan, concebido para hacer frente a una situación muy grave, tenía necesariamente que basarse en subsidios. El desarrollo económico de los países latinoamericanos puede cumplirse con elevado ritmo sin necesidad de ellos, salvo en el caso de unos cuantos países de escasísimo ingreso medio por habitante. La América Latina requiere de empréstitos productivos de plazos holgados y de intereses tan bajos como los que permiten los mercados financieros. Hay en este sentido que hacer indispensables distinciones. Con el plan Marshall se ha difundido un concepto de ayuda

en el cual suelen incluirse como tal los préstamos ordinarios. Se trata de operaciones muy distintas. El préstamo supone el pago regular de intereses y amortizaciones en tanto que la ayuda comporta, lisa y llanamente, un acto de donación.

Conviene prevenir las consecuencias psicológicas y políticas de esta confusión, tanto en Estados Unidos como en América Latina, si se propaga el concepto de que su desarrollo económico depende de tales donaciones y de que las conferencias en que se reúnan los países del sistema responden al propósito primordial de obtener recursos en tal carácter. No obstante el altísimo ingreso per cápita de aquel país, hay necesidades colectivas que todavía no han logrado resolverse satisfactoriamente, y son un ejemplo de ello las deplorables viviendas populares en sus grandes ciudades. Por lo demás, los altos impuestos, no sólo gravan a los grupos de altas rentas - y a tal punto que, en ciertos aspectos, su nivel de vida llega a ser inferior al de los grupos correspondientes de América Latina, sino que recaen, también, y pesadamente, sobre los ingresos de la clase media y las masas populares en general. Cabría preguntarse, en consecuencia, si para el prestigio y continuidad de una política interamericana de desarrollo económico convendría que esa política reposara en recursos extraídos por la vía impositiva al contribuyente, o si se ha de apelar a sus ahorros en competencia con las inversiones productivas internas,

5. Colaboración de expertos independientes en la política de desarrollo

Hay aún otro aspecto del problema de las inversiones públicas de recursos internacionales en América Latina que debe manejarse con todo cuidado. Como veremos luego, un programa es la expresión concreta de una política de desarrollo y ésta no sólo consiste en inversiones, sino en una serie de medidas para elevar el coeficiente de ahorro y estimular las inversiones propias, creando a la vez condiciones propicias para que esas inversiones cumplan los propósitos perseguidos. El grado y la forma de la colaboración exterior dependerán del acierto y sensatez de esta política - y es muy comprensible que las instituciones de préstamos no sólo estén dispuestas a dar su colaboración en ciertos aspectos de esa política,

/sino también

sino también que vinculen su compromiso de prestar al cumplimiento de determinadas condiciones. No se concibe, en efecto, que una de las partes se comprometa a aportar sus recursos durante un período de años sin que la otra adquiera, también el compromiso de mantener ciertas condiciones básicas sobre las que ambas partes se hayan puesto de acuerdo previamente. Sin ello no sería posible llevar a la práctica una eficaz política de colaboración internacional.

Toda negociación internacional de este carácter presenta aspectos muy delicados y será conveniente explorar las posibilidades de encontrar fórmulas más adecuadas. La elaboración de un programa - sobre todo si han de tomarse medidas de carácter económico y financiero que hagan posible su aplicación suele requerir el consejo de expertos que puedan emitir sus opiniones con autoridad e imparcialidad por estar alejados del medio y de los intereses en juego. Cabe preguntarse si las instituciones de préstamos, por lo mismo que están directamente interesadas en la solución del problema, se encuentran siempre en las mejores condiciones para dar este consejo y, más aún, para esforzarse en favor o en contra de la adopción de determinadas medidas. Su celo podría interpretarse más de una vez como propósito de intervenir en los problemas internos de un país, cuando no como la intención del acreedor de imponer sus condiciones al deudor.

En esto podrían aprovecharse las enseñanzas de la experiencia. Si tanto un Gobierno como las autoridades de las instituciones de préstamos hicieran coincidir la expresión de su confianza en ciertos expertos independientes y solicitase sus puntos de vista y sus recomendaciones, la negociación del aporte de recursos extranjeros en programa nacional de desarrollo se tornaría menos difícil y habría menos riesgo de suscitar comprensibles susceptibilidades nacionales. Más aún, esos expertos - por su situación imparcial y equidistante entre las partes - podrían intervenir con ventaja en las negociaciones, buscando fórmulas que, a veces, es difícil encontrar cuando esas partes actúan directamente.

B. OBSTACULOS QUE SE OPONEN A LA INVERSION DE
RECURSOS PUBLICOS INTERNACIONALES

Anteriormente se señaló la conveniencia de establecer una meta mínima de inversiones extranjeras a alcanzarse en un período de transición. En este período habrán podido tomarse una serie de medidas para atenuar - o eliminar en su caso - los principales obstáculos que ha frenado, en América Latina, el desenvolvimiento de las operaciones de las dos instituciones principales de crédito internacional.^{2/}

Esos obstáculos son de diversa índole y los hemos agrupado en dos grandes divisiones: obstáculos que atañen a los mismos países latino-americanos y obstáculos que se derivan de la política de las mencionadas instituciones.

1. Obstáculos que atañen a los países latinoamericanos

a) Falta de programas de inversión y de proyectos debidamente presentados

El Banco Internacional, sobre todo, ha insistido en la conveniencia de elaborar programas de desarrollo que abarquen todos los proyectos del sector público y estimen las necesidades de inversión de la actividad económica privada. La tarea de programación se ha emprendido ya de tiempo atrás en unos cuantos países y comienza en otros y es indudable que la presentación de programas generales juiciosamente elaborados tendrá consecuencias muy favorables en la política de las instituciones de crédito. Sin embargo, como se dijo anteriormente, la preparación de estos programas es difícil y costosa y la disposición de tales entidades a comprometerse, en principio, a financiar un programa por todo el período de su duración daría fuerte estímulo a la tarea de programación.

En lo que concierne a los proyectos concretos de inversión su preparación requiere asimismo apreciables recursos técnicos y financieros que los gobiernos no siempre desean o están en condiciones de poner en juego, aparte del tiempo que demora su elaboración. El riesgo de que el proyecto

^{2/} En ese entonces el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco de Exportaciones e Importaciones (Eximbank).

no sea finalmente aprobado después de emplear esos recursos actúa, a veces, como factor inhibitorio. Sin embargo, la experiencia ha ido aconsejando fórmulas satisfactorias. En varios casos el Banco Internacional ha dado en principio su conformidad a ciertas iniciativas y estimulado la presentación de proyectos que fueron, después, aprobados; más aún, en ocasiones hasta ha sugerido la ampliación de tales proyectos a fin de llegar a soluciones más económicas. En este aspecto, la ampliación de la cooperación técnica de las Naciones Unidas y los organismos especializados a los gobiernos podrían contribuir a eliminar estos obstáculos. Esa cooperación se ha prestado en casos concretos en la preparación de proyectos, pero hace falta también preparar técnicos en los distintos países con aptitud para elaborarlos o para juzgar el valor de los que elaboran otros técnicos.

b) Administración deficiente de las empresas

Hay algunos servicios públicos deficientemente administrados en los que se ha sugerido tomar ciertas medidas de reorganización antes de conceder los préstamos. Existe algún caso de préstamos hechos para la importación de equipo que se ha deteriorado al poco tiempo debido a su inadecuada aplicación. Desde luego, la eliminación de estas dificultades depende de los mismos gobiernos, aunque podría facilitar la adopción de medidas correctivas al compromiso de conceder el préstamo si se cumplen determinadas condiciones.

c) Obstáculos impuestos por la inflación

La inflación que prevalece en varios países latinoamericanos es un obstáculo considerable para las inversiones de recursos internacionales, no obstante lo cual se han concedido préstamos de significación a algunos de ellos. Es difícil, sin embargo, que pueden lograrse recursos de esta índole con destino a un vasto programa de inversiones si no se toman medidas para moderar, al menos, la intensidad de la inflación. Por otro lado, no puede desconocerse que para el éxito de un plan antinflacionario generalmente se requiere disponer de aquellos recursos en forma bien concertada.

/Hay muchos

Hay muchos casos recientes que aportan enseñanzas muy útiles. Si la inflación está provocada por inversiones privadas cubiertas con créditos bancarios, la cesación de esas inversiones para contener la expansión crediticia tiene por consecuencia inmediata la desocupación en las industrias directamente afectadas, así como en las industrias que suministraban bienes de consumo a la gente ocupada en aquellas, con las consiguientes repercusiones. Sobreviene una contracción de la economía cuyas consecuencias suelen llevar de nuevo a la expansión inflacionaria del crédito. La única manera de evitarlo es cubrir el exceso inflacionario de inversiones con capital extranjero - ya se trate de las mismas inversiones de antes u otras diferentes - y continuar en esta forma hasta que se logre cubrir las totalmente, después de haber conseguido elevar el coeficiente de ahorro.

La afluencia de capital extranjero en estos casos permite evitar los trastornos que acompañan a la simple deflación; y si bien es cierto que por sí sola no corrige el desequilibrio que está en la raíz del proceso inflacionario, no lo es menos que la corrección de este desequilibrio se hace más fácil si se aumenta la oferta real de bienes o se la expande por medio del aumento de importaciones financiadas con recursos de origen externo.

Esto lleva a concluir que la mejor manera de atacar una inflación de este tipo sería la aplicación de un programa de inversiones al mismo tiempo que se ponen en práctica medidas antinflacionistas.

Si la inflación se debe a las inversiones del sector público, el aumento de impuestos suele ser la fórmula más a mano, en la medida en que no fuese aconsejable reducir tales inversiones. Pero ese aumento de impuestos requiere tiempo y muchas veces implica resolver problemas técnicos, administrativos y políticos. El capital extranjero puede facilitar esa transición, abreviándola o reduciendo los efectos sobre el nivel de ingreso. Se hace necesario, pues, la aportación transitoria de recursos internacionales, lo mismo que cuando se desea evitar los efectos de la contracción de estos gastos.

/El problema

El problema se torna muchísimo más difícil cuando la inflación es de salarios o de costos. También se impone, entonces un programa de cuantiosas inversiones que, junto con otras medidas, permita aumentar rápidamente la productividad y el ingreso, sin lo cual no podrá afrontarse la presión inflacionista.

No hay exageración en afirmar que la inflación por sus efectos económicos, sociales, morales y políticos, es el problema más apremiante con que se enfrenta América Latina. Tiene, desde luego, que atacarse con medidas propias, tomadas con firmeza y convicción. Sin embargo, para que así pueda hacerse es indispensable, como ya se dijo, la aportación de recursos internacionales. De otro modo, las medidas antinflacionarias resultarían incompatibles no sólo con el desarrollo, sino con la misma estabilidad de la economía en el nivel de ocupación que inflacionariamente se ha alcanzado. De lograrse esta combinación de esfuerzos, aumentaría considerablemente la capacidad de absorción de recursos internacionales.

d) Obstáculos impuestos por la dificultad de hacer frente a los pagos exteriores

Aparte de la inflación, la dificultad de un país para hacer frente al pago de los servicios financieros de los préstamos exteriores es uno de los obstáculos que más han limitado esa capacidad de absorción. Los países latinoamericanos tienen, en general, dificultades periódicas de divisas que podrían atenuarse sensiblemente - y tal vez evitarse - si se tomaran previsoras medidas para estimular las exportaciones y sustituir importaciones cambiando su composición. Ya se dijo que uno de los aspectos más importantes de un programa de desarrollo es precisamente realizar las inversiones necesarias para introducir estos cambios estructurales en la economía. En consecuencia, la posibilidad de atender los servicios financieros de un país - y, por tanto, el límite de los préstamos exteriores que podrían realizarse - no debería juzgarse en función de aquellas situaciones críticas de divisas, sino teniendo en cuenta esas posibilidades de reajuste estructural, por donde podría resultar con frecuencia que esas dificultades de divisas, en vez de desalentar la inversión de recursos internacionales, se tornasen más bien en incentivo para ella, contribuyendo así a dilatar la capacidad de absorción de capital.

2. Obstáculos derivados de la política de las instituciones de crédito

a) Limitación de las inversiones a la importación de equipos extranjeros

La práctica seguida por las instituciones internacionales de crédito de limitar las cantidades otorgadas a lo necesario para cubrir el precio de las importaciones de bienes de capital tiene un fundamento razonable si se considera cada préstamo en sí mismo. Parece lógico que el prestatario tenga que acudir al ahorro del país para cubrir aquella parte de la inversión representada por gastos locales. Habría, no obstante, que hacer una salvedad. Hay casos en que el acrecentamiento de la producción exige, también, aumentar el capital circulante en artículos en proceso importados; no habría motivo válido para limitar la inversión sólo a los bienes que constituyen el capital fijo.

Sin embargo, si se considera, en su conjunto, el proceso económico, surgen algunas dudas que conviene comentar. Veamos un ejemplo. Supóngase que, en un momento dado, un país tiene un ahorro neto equivalente al 10 por ciento de su ingreso, que se emplea íntegramente en inversiones, y que se proyectan inversiones adicionales que elevarían el coeficiente del total de inversiones al 12 por ciento del ingreso. La mitad de estas inversiones adicionales constituyen bienes de capital que deberán importarse y para los cuales se suministran los recursos internacionales correspondientes, de acuerdo con la práctica corriente que se está comentando. Quedaría, sin embargo, la otra mitad de las inversiones, equivalente al 1 por ciento del ingreso, que corresponde a gastos locales. Si el ahorro espontáneo es sólo de 10 por ciento no habría forma de cubrir este importe adicional, salvo que el Estado - si de él se trata - acuda a mayores impuestos para hacerlo, lo cual podría ser una solución razonable si las circunstancias son propicias. En cambio, al empresario privado no le queda otro recurso que acudir al sistema bancario con los consiguientes efectos inflacionistas, tanto internamente como en la balanza de pagos.

Se justifica analizar, más de cerca, este caso por las enseñanzas que de él dimanar. Los hombres enviados con esta mitad de las inversiones adicionales a cubrirse localmente provendrán, en su mayor parte, del incremento

/de la

de la población activa más la población que se desplaza de la producción primaria y de actividades de escasa productividad. De los ingresos netos que perciben estos nuevos ocupados con medios que suministra el sistema bancario, una parte se gastará internamente y otra, en importaciones. En consecuencia, se se quiere evitar el desequilibrio de la balanza de pagos, será necesario cubrir con recursos extranjeros por lo menos esta parte. Ahora bien, por lo que toca a la parte de demanda interna, habrá presión inflacionista sobre la oferta, pues ésta, en el mejor de los casos, tardará tiempo en aumentar, en tanto que el incremento de ingreso suele gastarse con celeridad. De donde también por aquí se sentirán estimuladas las importaciones, en virtud de dicha presión adicional de un comercio dilatado inflacionariamente.

Si no se tratase de ocupación adicional, sino de gente ya ocupada que se traslada de la producción de bienes de consumo a la producción de bienes de capital, el efecto inflacionista será mayor, pues se mantendría el mismo volumen de ingresos y disminuiría la producción de consumo.

El único caso, en el ejemplo que se examina, en que los gastos locales del incremento de inversiones podrían cubrirse sin consecuencias inflacionarias sería si de ese 10 por ciento de ahorro hubiera quedado sin emplear una parte equivalente.

Así, pues, es obvio, si se considera el proceso económico en su conjunto, que la práctica seguida en esta materia limita la posible absorción productiva de recursos internacionales, o lleva a consecuencias inflacionarias.

Pero el problema no está sólo en la insuficiencia de ahorro, sino también en las dificultades que plantea su transferencia al exterior para adquirir bienes de capital. Puede darse el caso, en efecto, de que existe todo el ahorro necesario y que, sin embargo, su transferencia provoque un desequilibrio en la balanza de pagos. Por supuesto, que efectos de esta índole no se conciben en los países que producen sus propios bienes de capital y no tienen necesidad de importarlos.

En esto - así como en otros aspectos de las inversiones internacionales - las prácticas seguidas por el mercado financiero de Londres antes de la primera Guerra Mundial ofrecen rasgos muy interesantes de adaptación a las necesidades reales. Los bonos que se lanzaban al mercado cuando se construía un ferrocarril británico en el exterior no sólo cubrían

/los materiales

los materiales y equipos que había que exportar, sino también las sumas en libras esterlinas que había que transferir al país en que se efectuaban las inversiones para cubrir el pago de salarios y otros gastos locales. No sería recomendable seguir esta práctica en la misma forma que se hacía entonces, aunque encierra enseñanzas aprovechables en la búsqueda de una solución más adecuada de este aspecto de nuestro problema.

Hay que reconocer que sería difícil encontrar esta solución en caso de proyectos individuales. En cambio, dentro de un programa de desarrollo si se estima que el ahorro espontáneo de un país no puede pasar de cierta proporción de un ingreso, y si se formula un plan de inversiones por mayor cantidad, el excedente tendrá necesariamente que ser cubierto con recursos internacionales, cualesquiera que sean los proyectos que se elijan para emplear ese excedente. A este respecto resulta sugestivo señalar que el Banco Internacional, en el programa de su desarrollo económico del sur de Italia, ha prestado recursos para cubrir las importaciones adicionales provocadas por el incremento del ingreso.

b) Preferencia por la inversión privada

Como se dijo con anterioridad, la opinión prevaleciente en los países latinoamericanos está acorde sobre la necesidad de estimular la iniciativa privada y, en consecuencia, no podrían formularse objeciones fundamentales a este principio de dar preferencia a la inversión privada. Por consecuencia, se ha considerado generalmente que la inversión de recursos públicos internacionales sólo se justifica si no hay capital privado extranjero dispuesto a realizarla. Sin embargo, habría dos aspectos que considerar a fin de contribuir a su adecuada aplicación práctica.

Es tradicional la actitud de los países latinoamericanos en favor de la realización por el Estado de ciertas inversiones de carácter público que algunos otros países se han llevado a cabo por la iniciativa privada. Ello ha sido compatible con una cantidad considerable de inversiones privadas en otros servicios públicos, lo cual demuestra que la actitud no obedecía a consideraciones ideológicas, sino, más bien, a que en esa forma se favorecía más el desarrollo económico.

/Sin embargo,

Sin embargo, es evidente que ahora se tiende a poner en manos del Estado algunas empresas que antes se dejaban a la iniciativa privada. Tampoco ha de verse en ello el efecto de consideraciones ideológicas. Basta un ejemplo importante para comprenderlo. Es una práctica establecida el control que el Estado ejerce sobre las tarifas de los servicios públicos. En Estados Unidos se consideran razonables las tarifas que permiten un rendimiento hasta de un 6 por ciento del capital invertido. Aunque pueda justificarse un límite algo más alto en los países latinoamericanos, difícilmente podrá atraerse capital privado a nuevas empresas de servicios públicos con ese rendimiento. Para lograrlo, sería necesario elevar sustancialmente esa tasa y hacerlo no se justificaría en realidad por la naturaleza de estas empresas. Ya no se trata, como en otras épocas, de técnicas nuevas, sino de técnicas conocidas. Por lo tanto, no existe razón alguna para pagar al capital extranjero una prima apreciable por conocimientos técnicos que ya han pasado a ser patrimonio común.

Es, pues, explicable que, en tales circunstancias, el Estado prefiera realizar por sí mismo estas inversiones básicas y que tenga que acudir a recursos públicos internacionales de interés relativamente bajo, mientras no se restablezca el mercado privado de bonos en los grandes centros financieros. Por la misma razón de su bajo rendimiento tampoco se presenta la alternativa de interesar al capital privado latinoamericano en este tipo de empresas.

Distinto es el caso de los servicios públicos ya existentes en manos del capital privado extranjero. Las necesidades de capital adicional pueden coneguirse a tasas adecuadas de interés, ya sea en los mercados financieros o en el Banco de Exportaciones e Importaciones y el Banco Internacional. El problema que aquí suele presentarse es de otra naturaleza. Es frecuente que las tarifas no se hayan ajustado al alza de los costos de explotación provocadas por la inflación, y las empresas han llegado a perder en algunos casos su capacidad de ganancias razonables, cuando no a descapitalizarse.

/Esto suele

Esto suele ocurrir también con servicios públicos de propiedad del Estado y más que una actitud específica contra la inversión extranjera, trátase de otra de las consecuencias perjudiciales de la inflación. Cuando los sueldos y salarios - como sucede con frecuencia - se ajustan con tardanza al alza de los precios, aumentan los beneficios de los empresarios en general, y no se suben las tarifas de los servicios públicos para no elevar más el costo de la vida. Hay, pues, una transferencia de ingreso real no sólo de las masas populares a aquellos empresarios, sino también de las empresas de servicios públicos, sean éstas públicas o privadas. Por otro lado, si difícil resulta aumentar las tarifas cuando los servicios públicos son del Estado, mucho más lo es cuando están en manos de intereses privados y cuando éstos, por añadidura, son extranjeros.

En otros casos, ha habido renuencia a acoger capital extranjero cuando, por una u otra razón, toma forma monopolista o limita francamente la competencia. Basta mencionar este hecho aquí, pues lo consideraremos más adelante.

Finalmente, la misma magnitud de una empresa extranjera, y la desmedida gravitación que podría llegar a tener en la vida interna de un país, han llevado más de una vez a actitudes recelosas que, aunque dificultan el acceso del capital privado a la propiedad de las empresas, dejan abiertas otras formas de colaboración del mismo, así como de las instituciones de crédito internacional como también se verá en lugar pertinente.

En esos casos de fundado recelo es deseable que el Estado delimite y precise el campo de acción que se ha reservado y dé seguridades suficientes a los empresarios privados en todas las otras actividades no afectadas por esa política, a fin de evitar que se retraiga la iniciativa privada. Que tal política es posible, lo demuestra el caso de México en los últimos años, donde la reforma agraria y la expropiación del petróleo y los ferrocarriles no han sido obstáculos para que los empresarios privados nacionales y extranjeros hayan invertido en la industria fabril y otras actividades.

/Desde otro

Desde otro punto de vista, en los casos en que se justifique dar preferencia al capital privado, en vez de facilitar inversiones del sector público, es indispensable brindar fácil acceso a las fuentes internacionales del capital y de la técnica al empresario de los países latinoamericanos, a fin de que pueda competir holgadamente con el empresario extranjero. Este es uno de los puntos más débiles del sistema de préstamos internacionales y, luego, consideraremos este importante aspecto de nuestro problema.

c) Divergencias de criterio sobre la conveniencia de un proyecto

A veces, a pesar de la inobjetable técnica de un proyecto, podrían suscitarse dudas acerca de si representa la solución más conveniente para el desarrollo económico de un país. No sería difícil resolver la cuestión si las dos partes interesadas tuvieran un mismo canon para juzgar un proyecto desde ese punto de vista. Un caso ilustrativo es el del informe de la misión Currie sobre el desarrollo económico de Colombia. Aunque la misión fue enviada por el Banco Internacional, el informe expone opiniones que son de la exclusiva responsabilidad de sus autores. Estos se mostraron adversos al establecimiento de la industria siderúrgica en Paz del Río, y fundaron su opinión, entre otras consideraciones, en la circunstancia que el costo interno de producción era superior al precio del hierro y acero importados. Conviene repetir que, si este criterio hubiera prevalecido en América Latina, no hubiera tomado vuelo la industrialización. A pesar de su mayor costo que el precio extranjero una industria puede ser económica si el incremento neto de producto que se deriva de los factores que en ella se emplean es mayor que el que se obtendrá en otras ocupaciones, como ya se explicó al tratar de los problemas de comercio exterior. No podría, pues, juzgarse este asunto concreto sin examinar las otras alternativas de inversión y sin discutir las posibilidades de sustitución de importaciones que un país tendrá que realizar en virtud de su propio crecimiento. En casos de esta naturaleza es en los que se comprueba mejor la necesidad de un programa de desarrollo.

/d) Renuencia

d) Renuencia a invertir en ciertos tipos de servicios públicos

Los gobiernos latinoamericanos obtuvieron, en tiempos pasados, en Londres y otras plazas europeas, y posteriormente en Nueva York hasta la crisis mundial de los treinta, empréstitos destinados a servicios públicos tales como servicios sanitarios, escuelas y edificios públicos que no siempre tienen una productividad directa, pero que contribuyen notablemente al aumento general de la productividad. Tratábase, en general, de empréstitos a largo plazo, cuyos servicios se atendían con recursos generales del Estado y, en algunos casos, con tasas especiales. El mercado privado de capital sigue siendo, prácticamente, inaccesible en el exterior y no ha surgido otra forma de satisfacer esta necesidad. Es indudable que la determinación de conceder préstamos con recursos públicos internacionales, estimulará en forma apreciable la absorción de estos recursos en América Latina.

e) Necesidad de la garantía del gobierno en las operaciones de préstamo

Este requisito tiende, también, a limitar seriamente la capacidad de absorción de recursos internacionales en el campo de la iniciativa privada. Por un lado, hay gobiernos que prefieren, como es natural, satisfacer sus propias necesidades antes que las de los empresarios privados. Por otra, éstos suelen sentirse inhibidos ante la posibilidad de que la concesión de la garantía estatal en las operaciones que solicitan supongan una intervención directa en su empresa sin que hubiera otras razones para hacerlo. Todo ello explica que en América Latina los recursos públicos internacionales sólo hayan podido llegar en muy contadas ocasiones a empresas privadas que, generalmente, han sido de gran magnitud. El crédito no ha sido accesible a las empresas medianas y pequeñas que tanto gravitan en el desarrollo industrial.

C. EL ACCESO DEL EMPRESARIO LATINOAMERICANO A LOS
RECURSOS PUBLICOS INTERNACIONALES

Expuestos en páginas anteriores los principales obstáculos que se oponen a la inversión de recursos públicos internacionales, y examinadas, en general, las posibilidades de eliminarlos, parece conveniente extenderse en forma especial sobre una de ellas, cuya considerable trascendencia no cabría desconocer. Nos referimos a la posibilidad de ocupar estos recursos en alentar la iniciativa y las inversiones privadas de los empresarios radicados en América Latina.

Estos empresarios se encuentran indudablemente en condiciones económicas y técnicas inferiores a las de los extranjeros, y el esfuerzo que se haga para atenuar esta diferencia tendrá notables efectos sobre el desarrollo económico y el funcionamiento del sistema de libre iniciativa.

Es un hecho bien conocido que, en América Latina, se ha podido en muy pocos casos satisfacer en forma adecuada la necesidad de créditos a plazos medianos y largos para la industria, y que es éste uno de los factores que retarda el desarrollo. El sistema bancario está bien preparado para los préstamos habituales a corto plazo, a fin de suplir las deficiencias de capital circulante y, con frecuencia, estos préstamos se hacen con efectos inflacionarios. Dispone, pues, de la organización básica para prestar a la industria, pero no de los recursos a plazos adecuados. La misma legislación bancaria suele oponerse a que en estas operaciones se inmovilice una proporción inmoderada de los depósitos corrientes. En algunos países, además de los bancos comerciales, existen instituciones especiales para contribuir al fomento industrial, pero casi siempre se encuentran limitadas por la parquedad de sus medios. El problema consiste, pues, en emplear los mejores establecimientos existentes en cada país - sin perjuicio de crear otros si fuese aconsejable - a fin de hacer llegar el crédito internacional, por su intermedio, a los empresarios de América Latina.

1. Posibles soluciones del problema

Examinadas las dificultades que han malogrado algunas operaciones, no se advierten motivos intrínsecos que impidan eliminarlas. Si se eligen los bancos y entidades más serios y respetados de cada país, no habría razón alguna para que no pueda concedérseles sumas globales de magnitud proporcionada a su capital y reservas con el fin de que las presten directamente a la industria de acuerdo con ciertas condiciones convenidas y sin tener que solicitar su aprobación salvo cuando las sumas excedan cierto límite que no sería difícil determinar.

Cabe examinar, ahora, las posibilidades concretas de realizar estas operaciones con la amplitud que podrían adquirir en toda América Latina si se organiza adecuadamente el sistema. Las posibilidades son tres: organizar el sistema de crédito industrial bajo la dependencia del Banco Internacional; hacerlo dentro del Banco de Exportaciones e Importaciones, y crear un Fondo especial.

Veamos las dos primeras soluciones para examinar después, por separado, la que toca al Fondo especial. Por lo que se refiere al Banco Internacional sería deseable, por las razones ya expuestas, que estas operaciones no requieran garantía gubernativa, aunque el Banco Central de cada país tendría que aprobar las sumas globales a prestarse en virtud del riesgo de cambio que cubre. Si bien es cierto que, en virtud de sus estatutos, el Banco Internacional exige aquella garantía, podría realizar estas operaciones mediante una entidad filial similar a la Corporación Financiera Internacional que el propio Banco proyectó en 1951 a requerimiento del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Esta Corporación tiene facultades para realizar el tipo de operaciones que se está preconizando, aunque el propósito que persigue es distinto. Su objetivo es, más bien, atraer preferentemente las inversiones particulares extranjeras hacia los países menos desarrollados y, también, promover las inversiones locales, ya sea por operaciones de préstamos o por suscripciones de acciones que, después, vende en el país o en el extranjero. El propósito primordial que persigue esta Corporación y la idea de los préstamos industriales no son incompatibles. Es, más, se complementan.

/En cuanto

En cuanto al Banco de Exportaciones e Importaciones, el hecho de que esta institución haya comenzado a realizar con éxito estas operaciones de crédito industrial demuestra que está plenamente capacitada para hacerlo. Por lo demás, tiene recursos disponibles de mucha mayor cuantía que los de la Corporación. La circunstancia de no tener que procurar sus recursos mediante la emisión de bonos en los mercados financieros, permitiría al Banco de Exportaciones e Importaciones operar con una amplitud de criterio que acaso no tuviera si se viese precisada a tener en cuenta ciertas dudas o reticencias con que podrían recibirse operaciones que no son familiares para los centros financieros del exterior.

2. Creación de un fondo especial dentro del sistema interamericano

Podría hacerse una primera objeción a esta idea, a saber, que se proyecta una nueva entidad no obstante existir ya dos que podrían desempeñar su papel. No corresponde a la índole de este análisis formular recomendaciones acerca de la solución más conveniente. Pero, sí cabe señalar que, si se ha de dar amplitud a este sistema de créditos industriales, habría que crear un régimen especial, ya sea en combinación con el organismo proyectado por el Banco Internacional o un nuevo departamento del Banco de Exportaciones e Importaciones. En efecto, se trata de operaciones de un tipo distinto del que realizan habitualmente estos dos bancos y que requieren una experiencia adecuada; y para realizarla, habrá quizás que establecer agencias o sucursales en los principales países a fin de mantener un contacto más estrecho con el sistema bancario y conocer directamente las necesidades de la industria. Es obvio que con tal propósito sería necesario formar un personal especializado que, en gran parte, podría surgir de los mismos bancos latinoamericanos si se ha de dar debida importancia al conocimiento directo del medio en que tendrá que operarse.

Todo ello nos ha llevado a presentar una tercera alternativa, en cuya elección podrían influir consideraciones de otra índole.

/Si la

Desgraciadamente, estos países no podrían utilizar en las circunstancias actuales el mercado financiero de Estados Unidos para obtener recursos destinados a un fondo de desarrollo de la índole del que se considera. Pero, si Estados Unidos pudiera comprometerse a dotar al fondo con el producto del mencionado impuesto por un número adecuado de años, este ingreso podría servir de base a la emisión de un empréstito en dicho mercado, en condiciones similares a las operaciones del Tesoro. Esto podría dar a ese Fondo - conforme vaya ampliando sus operaciones - una dotación mucho mayor que la que se tendría por la aportación directa del impuesto. Esta fórmula ofrecería la ventaja de contribuir a que el ahorro privado se interese de nuevo por el desarrollo latinoamericano, y comenzaría a reabrirse - si bien en esta forma especial - un mercado financiero que ha permanecido prácticamente clausurado para América Latina desde la crisis mundial.

No es posible determinar qué cantidad de recursos podría absorber anualmente América Latina en estas operaciones de crédito industrial. Ello dependerá, en gran parte, de la habilidad con que se organice y maneje el sistema. Pero, dadas las considerables necesidades potenciales de los países latinoamericanos, no sería exagerado pensar en que podría absorber, por lo menos, de 50 a 100 millones de dólares anuales una vez que el sistema se organice.

D. LAS INVERSIONES DE CAPITAL PRIVADO EXTRANJERO

1. Breve consideración sobre la situación actual

Las inversiones de capital privado de Estados Unidos en América Latina así como el de otras procedencias, se han orientado preferentemente hacia las actividades exportadoras. Esta característica tradicional sigue dominando. Salvo en casos especiales, la inversión en las actividades internas no ha despertado el mismo grado de interés. Responde a otros criterios, requiere el conocimiento de un mercado local generalmente limitado, y está expuesta a dificultades de transferencia de servicios a las que escapan, de ordinario, las inversiones destinadas a promover exportaciones. Suele mencionarse como ejemplo aleccionador la gran atracción que el desarrollo interno de Canadá ha tenido para el empresario norteamericano. Pero, este país constituye un caso aparte que no permite generalizaciones.

Si la idea llegara a cristalizar, todos los países tendrían que aportar el capital. Pero desde luego, sólo una parte relativamente pequeña de los fondos prestables podrían provenir de América Latina, pues precisamente de lo que se trata es de atraer hacia ella recursos internacionales. En consecuencia, será necesario dotar a esta entidad de recursos especiales de cuantía suficiente, y el capital - sin perjuicio de emplearlo en las operaciones - deberá tener como fin principal responder a eventuales quebrantos en la aplicación de esos recursos.

En cuanto a éstos, en las circunstancias actuales sería muy difícil encontrar otra solución que no fuera una dotación de los Estados Unidos a un fondo especial para operaciones de esta naturaleza. Si tal ha de ser la fuente, no parecería tener importancia la forma en que se presente esa dotación. Sin embargo, hay un recurso que por su índole especial puede considerarse más adecuado. Calcúlase que los Estados Unidos perciben alrededor de 100 millones de dólares por año del impuesto con que gravan el rendimiento del capital invertido por sus firmas y empresas en América Latina. Se trata, pues, de ingresos de fuentes latinoamericanas y, sin entrar al aspecto jurídico de la cuestión pues aquí no correspondería hacerlo - podría aducirse la conveniencia de que este ingreso quedara en la misma América Latina, contribuyendo a su más intenso ritmo de crecimiento. En realidad, la propia Tesorería de los Estados Unidos se ha mostrado dispuesta a considerar la reducción de lo que percibe por este tributo con el fin de alentar las inversiones privadas de capital norteamericano en los países de América Latina. Se ha discutido con frecuencia la posibilidad de una eliminación total de impuesto; pero tal idea ha sido objetada, no tanto por la reducción - insignificante por cierto - que provocaría en las entradas fiscales de aquel país, como por el tratamiento discriminatorio que ello introduciría en el régimen fiscal. Esta limitación impide dar el máximo de estímulo fiscal a las inversiones privadas de Estados Unidos en América Latina, pero, en cambio, podría discutirse la posibilidad de emplear esos recursos en estimular la empresa privada dentro de los mismos países latinoamericanos.

/Desgraciadamente, estos

Por lo demás, el rendimiento logrado por el capital en Estados Unidos ha sido alto. Y es lógico que el capital privado extranjero trata de conseguir un rendimiento que, por lo menos, sea igual al que tiene en su propio país. Hay, desde luego, inversiones de rendimiento mucho mayor en América Latina. Pero, si en tales condiciones se generalizara con gran amplitud este tipo de inversiones, la carga de servicios financieros podría llegar a constituir un factor muy serio en la balanza de pagos de los países latinoamericanos.

Todo esto induce a suponer que, aun en condiciones muy propicias para este tipo de inversiones en América Latina, no es dable esperar un crecimiento de ellas de magnitud suficiente como para contribuir con intensidad a la aceleración de su ritmo de desarrollo. Y si ello llegara a suceder en alguna ocasión, la carga de servicios limitaría la capacidad de absorción de capital. Basta tener en cuenta que si el rendimiento del capital privado fuera tan sólo de 10 por ciento, con el mismo servicio financiero se podría absorber dos veces y media más de capital en forma de recursos públicos internacionales, dada la relación de tasas de interés.

2. Obstáculos y posibilidades de eliminarlos

Esto dista mucho de significar que el actual estado de cosas se juzgue satisfactorio. La aspiración a recibir más capital privado extranjero es en general, sobre todo en aquellos casos tan frecuentes en que, junto con él viene una nueva técnica, tanto en la producción como en la organización de la empresa y el desenvolvimiento del mercado. Pero no puede negarse que hay dificultades reales que, a veces, estorban la afluencia de este capital en varios países latinoamericanos. Se examinarán, a continuación, las principales.

a) Dificultades de transferencia

Se ha insistido en otro lugar en la necesidad de una política previosora de aliento de las exportaciones y sustitución de importaciones para atenuar o eliminar las crisis periódicas de divisas tan frecuentes en América Latina. Desde luego que ésto aliviaría las dificultades de transferencia que se presentan en muchos de sus países.

La inflación es también una de las causas principales de estos trastornos. Cuando no se trata de una simple inflación de costos, aumenta el volumen de los beneficios a transferir al exterior, y si la moneda no se ha depreciado externamente con la misma intensidad que en la economía interna, la presión de estas transferencias sobre la balanza de pagos suele resultar muy perturbadora. Así ha sucedido en aquellos casos y fueron ciertamente de importancia, en que se mantuvo por largo tiempo una cotización estable del dólar mientras subían fuertemente los precios internos.

Esta consecuencia suele verse agravada por la práctica de firmas extranjeras que trabajan en América Latina con una cantidad relativamente grande de créditos acordados por el sistema bancario nacional, de tener en cuenta la responsabilidad exterior de la firma y no el capital real asignado a sus operaciones locales. En esta forma, la firma extranjera está trabajando con un fuerte capital del país y gira al exterior sus beneficios como si fueran rendimientos del capital extranjero invertido.

Las disposiciones que aseguran la remesa hasta un cierto rendimiento del capital invertido y de una cierta proporción de amortizaciones representan una ventaja con respecto a situaciones anteriores en que las remesas de servicios estaban sometidas a serias restricciones. Pero sólo un mercado libre de cambio permite realizar las transferencias sin limitación alguna, si bien el alivio que ello significa se ve limitado en muchos casos por la inestabilidad que allí suele presentarse o por el mayor grado de depreciación monetaria que dicho mercado tiene en relación con el ámbito interno. Como quiera que fuere, aquí se está en presencia de uno de los males característicos que trae consigo la inflación. Por un lado, aumenta exageradamente los beneficios de las empresas y, por otro lado, lleva a medidas restrictivas o a situaciones desfavorables que - aun cuando puedan justificarse por las circunstancias - se consideran atentatorias a los intereses del capital privado. En realidad, no hay posibilidad de soluciones satisfactorias en un estado de inflación del tipo que se señala, y ello es otra prueba de las consecuencias adversas que, tarde o temprano este fenómeno tiene sobre el desarrollo económico.

b) Limitaciones opuestas a ciertas inversiones

A veces se establece un criterio selectivo en las inversiones que un país desea admitir o a las que está dispuesto a acordar tratamiento de cambio en la forma referida. Se trata así de favorecer cierto tipo de inversiones y desalentar otras, que, a juicio de las autoridades, podrían ser realizadas por las formas nacionales. En este último caso están, por ejemplo, todas aquellas actividades cuya técnica es fácilmente accesible y en las cuales, según este modo de proceder, no se justificaría la inversión de capitales extranjeros y la consiguiente remesa de utilidades al exterior, mientras haya campos de aplicación en que pueda ser de positiva ventaja para el país.

Los motivos de esta actitud son comprensibles, y también lo son los celos que suscita en los países exportadores de capital. El concepto de discriminación da siempre lugar a estas susceptibilidades, y cabe preguntarse si los efectos desfavorables que provocan a la inversión extranjera al desalentar su afluencia, se compensan o no en la práctica con resultados tangibles de esta política.

La organización de un sistema de crédito internacional al empresario latinoamericano podría cambiar la atmósfera en que han surgido restricciones de este tipo, porque ya no se sentiría en inferioridad de condiciones respecto al empresario extranjero por deficiencias de capital y si a ellos se agregan medios que le faciliten el acceso a la técnica moderna para aumentar su productividad, la necesidad real de un régimen selectivo de inversiones privadas extranjeras perdería gran parte de las razones de orden económico que, ahora, se encuentran para justificarlo.

c) Resistencia a ciertos tipos de inversiones

No se cumpliría, ciertamente, el propósito de examinar con objetividad los obstáculos que se interponen a la inversión privada extranjera si se omitiera un punto que es delicado por las controversias que suscita. Aún en los casos en que se ha favorecido cierto control selectivo de las inversiones, en América Latina no ha habido, en realidad, ejemplos notorios de animosidad hacia el capital extranjero invertido en condiciones de libre concurrencia. Cuando se han producido estados de ánimo adversos

/al capital

al capital extranjero ha sido generalmente en ocasiones en que, por el mismo carácter de la concesión - como en el caso de servicios públicos - o por el mismo régimen o magnitud de la empresa, ha habido monopolio o franca limitación de la competencia en la práctica. Frente a estos ejemplos, que han sido objeto de la atención pública, podrían citarse otros, innumerables, de empresas comerciales e industriales extranjeras que - además de haber logrado el reconocimiento general de su eficacia técnica y económica - no han sufrido manifestaciones adversas de índole alguna, aunque en el curso de sus operaciones hayan podido tener dificultades de transferencias o problemas administrativos con las autoridades.

No hay por qué suponer que el público latinoamericano tenga en este sentido una actitud distinta a la del público de los Estados Unidos. No es suficiente que una empresa sea expresión de libre iniciativa para que el público se incline favorablemente hacia ella. La libre iniciativa tiene que estar unida a una competencia leal y libre, y sobre ello la opinión pública tiene una posición teórica inatacable. En Estados Unidos la presión de la opinión pública ha logrado dos conquistas fundamentales: Primero, una legislación que protege los intereses generales acompañada de un mecanismo de vigilancia y aplicación de la ley; y, segundo, la formación de un sentido de responsabilidad colectiva junto con la práctica establecida de dar publicidad a sus negocios en aquellas grandes corporaciones que por su magnitud o la índole del mercado actúan en un ambiente de competencia limitada.

La seguridad de que las empresas norteamericanas que operan en América Latina no están prácticamente exentas de la acción de esta legislación podría contribuir a aclarar la atmósfera desfavorable que se ha formado a este respecto. Tal es la interpretación que cabría dar a la decisión del Departamento de Justicia de Estados Unidos de investigar la forma en que se opera en América Central una gran corporación de aquel país.

En algunos casos, la aplicación de medidas antimonopólicas podría exigir la desintegración de un complejo de operaciones en desmedro de la eficiencia de una organización. Esto no quiere decir que el problema no pueda resolverse satisfactoriamente. Hay aquí posibilidades efectivas

/de cooperación

de cooperación internacional; y se conciben arreglos intergubernamentales a fin de lograr que, sin perjuicio de iniciativa de las empresas en el campo que les es propio, su forma de operar queda sujeta a normas adecuadas de control que, además de asegurar la defensa del interés colectivo, permitan a un país latinoamericano conocer la cuantía de los beneficios reales derivados en su propio territorio y les faciliten la aplicación de gravámenes razonables.

La complejidad de la vida económica real hace imposible establecer una fórmula única para la solución de los graves y variados problemas que este tipo de empresa trae consigo. Pero, sentada una política de cooperación con propósitos comunes se logrará, primero, ir despejando la atmósfera de elementos perturbadores e ir, después, creando en forma gradual condiciones favorables a la inversión y a su eficacia en el desarrollo económico de América Latina.

Es comprensible que, en casos de la índole que se acaba de mencionar, el Estado considere la alternativa de realizar por sí mismo, la inversión a fin de eludir las complicaciones que la limitación o falta de concurrencia representan. No podría decirse que al proceder así un país latinoamericano está interfiriendo indebidamente con el principio de la libre empresa. Este principio está vulnerado desde el momento en que la libre competencia no existe o se encuentra seriamente restringida. Desde este punto de vista, no habrá razones para que un Gobierno no pudiera acudir a préstamos internacionales de carácter público.

Pero aún salvado este obstáculo que se opone al acceso de un gobierno a dichos préstamos internacionales, podrían surgir otros relativos a la operación en sí misma. Las entidades prestatarias están, desde luego, obligadas a procurar la aplicación ventajosa de sus recursos en proyectos de bases económicas sanas y tienen que asegurarse, también, de que la administración de las correspondientes empresas pueda desenvolverse con un grado aceptable de eficiencia. No se trata, pues, de una cuestión de principios, sino de apreciación práctica.

En este sentido se abren posibilidades que, acaso, no se han aprovechado aún en toda su potencialidad. Hay casos en que si bien la iniciativa privada no puede actuar satisfactoriamente por los motivos antes

/dichos, podría

dichos, podría hacerlo con gran eficacia en el régimen de contratos de administración o de prestación de servicios, como quiera llamárselos. Por ejemplo, el Estado puede convenir con una firma privada la construcción de una planta determinada y confiarle a ella u otra firma la administración de la empresa por un tiempo suficiente como para amortizar totalmente el préstamo o una buena parte de él. Las firmas pueden, también tener interés en aportar una parte del capital, ya sea con carácter transitorio o permanente. Caben distintas posibilidades, así en estos aspectos como en los casos en que hubiera elementos especiales de riesgo. De todos modos, podría ser una característica general de estos contratos de obligación de la firma privada extranjera de preparar el personal técnico y administrativo nacional para que, con el andar del tiempo, pueda responsabilizarse del funcionamiento total de la empresa.

3. Consideraciones finales

Nada se ha dicho, hasta ahora, acerca de la nacionalización de empresas extranjeras. Sin embargo, en los países exportadores de capital suele mencionarse este hecho entre los factores que inhiben al inversionista extranjero. No obstante que ha habido muy pocas nacionalizaciones en América Latina y que aún son menos aquellas que sobrevinieron enojosas cuestiones de indemnizaciones, no cabría negar que su repercusión psicológica ha tenido, con frecuencia, gran amplitud. Sin que corresponda discutir aquí este asunto ni el mérito de fórmulas jurídicas ajenas a nuestra competencia, no cabe duda que, en éste y en otros aspectos del problema de la inversión extranjera, sólo podrá lograrse una solución satisfactoria y perdurable a base de una política de cooperación internacional al desarrollo económico latinoamericano. Una política bien concebida y concertada con indispensables medidas nacionales, que además de estimular el ritmo de crecimiento económico contribuya a remediar ciertos males como los que más arriba se indicaron, creará una mejor comprensión de los objetivos que se persiguen con la inversión de capital extranjero. Y ello será la mejor garantía de su buen tratamiento.

/También suele

También suele mencionarse la inestabilidad política de América Latina como elemento desalentador de las inversiones de capital privado extranjero. Sin duda que también pueden ser importantes las repercusiones psicológicas exteriores de ciertos cambios políticos que se operan fuera de los cauces regulares. Pero es necesario ver estos acontecimientos con adecuada perspectiva. América Latina no sólo está sujeta a vicisitudes en su política interna sino también al impacto de alternativas políticas y económicas que interiormente ocurren en grandes centros industriales y que en una u otra forma suelen ser de considerable amplitud. Todo ello afecta a la balanza de pagos de América Latina, su potencial desarrollo y su capacidad para importar y atender las remesas del capital extranjero invertido. Por otro lado, no podría afirmarse que los gobiernos surgidos de aquel tipo de cambios políticos en América Latina hayan tenido generalmente hacia el capital extranjero una actitud menos comprensiva que los gobiernos surgidos del juego regular de las instituciones. De todos modos, la actitud favorable de unos y otros no dependerá tampoco de la virtud de una fórmula sino de la creación de aquel ambiente propicio a que antes se hacía referencia mediante el adecuado concierto de medidas nacionales e internacionales.

Capítulo V

LA INTEGRACION ECONOMICA Y EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA ^{1/}

1. El atraso y la lentitud en el desarrollo latinoamericano

En los veinte años que van a cumplirse desde la terminación de la guerra el desarrollo latinoamericano ha sido lento, su ritmo inestable y el proceso se ha debilitado en vastas áreas de la región a tales extremos que el ingreso medio por habitante sólo ha crecido en 50 por ciento en tan largo período. De una exigua cifra de 280 dólares se ha pasado al modesto nivel actual de 430 dólares por habitante. Si no se modifican las tendencias que refleja tal evolución en esta primera mitad de la década de 1960, los 600 millones de habitantes que tendrá América Latina a fines de este siglo sólo dispondrán de un ingreso medio de unos 650 dólares, y aunque se superara en el futuro el ritmo de crecimiento de los últimos 15 años, este ingreso medio no excedería de 850 dólares por habitante.^{2/}

Esa lentitud del desarrollo, que lleva consigo tan precarias condiciones materiales y culturales de vida para la gran masa de la población latinoamericana, muestra contrastes agudos cuando se considera que ese ingreso medio - al que, de no producirse cambios fundamentales, sólo se podría aspirar para fines de siglo - no representa más de una quinta parte del que se dispone en la actualidad en los Estados Unidos y poco más de la mitad del de Europa occidental y de la URSS siendo inferior también al de muchos otros países de economía privada y del área socialista. Esas diferencias se ensancharán considerablemente, pues mientras el conjunto de los países latinoamericanos apenas logra, desde 1960, un mejoramiento del 1 por ciento anual, esas otras regiones están creciendo con un

1/ De Contribución a la política de integración económica de América Latina (E/CN.12/728, 3 de junio de 1965), pp. 1-31. [N. ed.]

2/ Cifras expresadas a precios de 1960. En los cuatro primeros años de esta década el ingreso medio por habitante de la región en su conjunto ha crecido a una tasa acumulativa de 1 por ciento anual. En el lapso que media entre 1950 y 1964 ese ritmo de crecimiento fue de 1.5 por ciento.

dinamismo dos o tres veces mayor, sin contar los casos de extraordinario crecimiento que se dan en el Japón y en algunas de las economías centralmente planificadas. Así, mientras América Latina necesitó 20 años para elevar su ingreso medio por habitante en 50 por ciento, los países de la Comunidad Económica Europea tardaron menos de 10 años en lograr la misma elevación relativa y en menor tiempo lo consiguieron esas otras áreas, cuando habían ya cumplido una esforzada etapa de reconstrucción de posguerra.

Considérese, por otra parte, que el atraso en las condiciones culturales y materiales de vida de América Latina se continuará acentuando por las importantes diferencias que existen hoy entre el nivel de su ingreso y el de aquellas áreas. Cuando en los Estados Unidos el ingreso crece en 4 por ciento, sus 192 millones de habitantes pueden aumentar su consumo en un promedio por persona de 55 dólares, y cuando en América Latina el ingreso crece en 5 por ciento, el consumo de los 230 millones de habitantes sólo aumenta en un promedio de 5 dólares por cada uno de ellos.

Esos diversos datos están mostrando que América Latina crece con lentitud y en condiciones insatisfactorias y que, además, no participa de la expansión económica que se está operando en grandes espacios geográficos del mundo.

Si bien es cierto que aspectos particulares, como la alta tasa con que se multiplica su población, influyen en el menor crecimiento por habitante, y que circunstancias especiales, que se dieron en el pasado y que persisten en algunos países, hacen posible por momentos una evolución más rápida, no lo es menos que la experiencia de estos últimos veinte años proporciona suficientes elementos de juicio sobre las dificultades del desarrollo latinoamericano y que esos índices comparativos del ingreso nacional traducen la realidad de este cuadro de atraso que mantiene la región en el ámbito mundial y que se agranda cuando se examinan las perspectivas de su desenvolvimiento.

Al meditar sobre los problemas y confrontar las experiencias de América Latina con las de otros países, surge con claridad que la región no ha conseguido establecer las condiciones económicas y sociales necesarias para que se desenvuelva una forma de crecimiento con impulsos dinámicos

/permanentes y

permanentes y, con la fuerza suficiente como para alcanzar las metas a que se aspira. Mucho es lo que se está haciendo por la acción nacional e internacional en estos últimos años y han sido y son muy severas las limitaciones impuestas al crecimiento latinoamericano por la política de los países industriales con los que está vinculada la región por corrientes comerciales y financieras. No obstante, cabe preguntarse si no están en las manos de los países latinoamericanos las decisiones estratégicas que puedan influir en el orden nacional e internacional a fin de no tener que esperar 30 o 35 años antes de alcanzar aquel magro nivel de ingreso de 650 dólares, que seguirá acompañado de sus secuelas de desocupación, empleos improductivos, e ínfimos niveles de vida para la mitad de la población latinoamericana.

La CEPAL ha examinado con frecuencia en los documentos de su Secretaría Ejecutiva y en las reuniones de los gobiernos, los problemas del desarrollo económico latinoamericano y los aspectos esenciales de las políticas que debieran ejecutarse. Sin embargo, no está demás analizar algunos puntos en este documento que vuelve a plantear la necesidad de la integración económica en el espacio latinoamericano, como el camino obligado en esta etapa de su desenvolvimiento.

2. La etapa actual de desarrollo y la necesidad de la integración económica regional

El problema del desarrollo latinoamericano podría sintetizarse, forzando las relaciones económicas y sociales recíprocas de su mecánica en estos términos. El bajo nivel medio de ingreso de América Latina está determinado por el hecho de que la economía de estos países no evoluciona con el dinamismo que se requiere para aprovechar plenamente el potencial humano y los recursos materiales de que se dispone, e incorporar el progreso técnico, que es factor imprescindible del acrecentamiento de la productividad. Numerosos escollos que no se han sabido o no se han podido salvar en forma satisfactoria han impedido hasta el presente el logro de las condiciones que requiere el desenvolvimiento de tal proceso.

La gran crisis mundial del año treinta y la política que aplicaron los países industrializados desquiciaron una forma de crecimiento que venían siguiendo las economías latinoamericanas. Algunos países

/sufrieron con

sufrieron con intensidad sus consecuencias y otros pudieron limitar los efectos depresivos con medidas que después llegaron a configurar una nueva política económica. Medidas que en un principio fueron dirigidas principalmente a resolver los deficit de balance de pagos y a atenuar los efectos de la caída de los precios en el mercado internacional y la contracción de las exportaciones de los productos primarios, estimularon un proceso de sustitución de importaciones que con el tiempo adquirió gran importancia y se transformó en un objetivo de deliberada política de industrialización en muchos países. Ese proceso representó en los hechos el factor dinámico de una nueva forma de crecimiento y repercutió en las transformaciones económicas y sociales que caracterizan una etapa del desarrollo latinoamericano.

Son bien conocidas las variables económicas representativas de esta forma de crecimiento: un descenso secular en las relaciones entre el comercio exterior y el producto interno, un aumento de la participación del sector industrial en la formación de ese producto interno y un cambio pronunciado en la composición de las importaciones. En efecto, si se compara la situación actual con la de los años 1928-29, las estadísticas de la región en su conjunto muestran que el coeficiente de importaciones ha descendido de 30 a 9 por ciento y el de exportaciones de 31 a 14 por ciento, mientras la industria ha elevado su participación en el producto interno de 13 a 23 por ciento. Además, la parte de las importaciones correspondiente a los bienes de consumo cayó de 46 a 18 por ciento, en tanto que aumentó de 54 a 82 por ciento la de los productos intermedios, combustibles y bienes de capital.

No todos los países latinoamericanos avanzaron simultáneamente, con igual intensidad, en el proceso de industrialización. Los de menor tamaño geográfico o económico, que son los más, decidieron esta política con posterioridad y en muchos de ellos las exportaciones continuaron representando el papel dinámico fundamental en el proceso de crecimiento y en la determinación de la coyuntura económica. En la etapa actual del desarrollo de la región, las diferencias entre los países son tan marcadas, que ellos pueden ubicarse en una escala, de acuerdo con aquellas relaciones económicas que indican distintas estructuras, niveles de ingreso y grados de

/industrialización. En

industrialización. En un extremo la Argentina, el Brasil y México revelan un desarrollo industrial relativamente avanzado y tienen bajos coeficientes de importación, sobre todo los dos primeros. Cerca de ellos, aunque con características particulares, se ubican Chile y Colombia. En el otro extremo, por su menor desarrollo, están Bolivia, el Ecuador, el Paraguay y la mayoría de los países centroamericanos, donde en general se mantienen altos coeficientes de exportación e importación. Venezuela presenta el caso distinto de una economía que ha crecido aceleradamente sobre la base de la exportación petrolera y que en estos últimos años tiende a transformarse con rapidez.

No obstante estas diferencias, todos los países han seguido una política muy similar por lo que respecta a la forma de realizar el proceso de sustitución de importaciones y todos se han mantenido en las líneas de exportación de productos primarios. De hecho, los países de menor desarrollo relativo o de tamaño más pequeño en el medio latinoamericano se están iniciando o avanzan en las etapas de la industrialización por los mismos cauces que siguieron tiempo atrás los países de mayor desarrollo. Sólo recientemente se han insinuado algunas modificaciones, con los primeros intentos de integración que realizan los países de la ALALC y con las decisiones más terminantes que se están tomando en la integración de los cinco países centroamericanos.

Este capítulo está destinado a examinar algunos aspectos esenciales de la política general de desarrollo, en especial aquéllos que se relacionan con la evolución del sector externo, para ver en qué medida ella está contribuyendo a establecer las condiciones básicas requeridas para que los países latinoamericanos aceleren su ritmo de crecimiento y superen la situación de atraso en que se encuentran. Se trata de evaluar las alternativas que pueden presentarse en las condiciones actuales de las economías nacionales y de la política internacional con el propósito de definir el papel que deberá desempeñar la integración como instrumento del desarrollo latinoamericano.

Si bien no es fácil hacer una evaluación conjunta de tal naturaleza, por las marcadas diferencias que acusan los países latinoamericanos, es indudable que la experiencia de estos últimos años proporciona elementos

/de juicio

de juicio suficientes para desprender algunas conclusiones fundamentales y plantear así en términos adecuados el problema actual del desarrollo latinoamericano.

Los países que más avanzaron en el proceso de sustitución, comprimiendo sus coeficientes de importación y de exportación, vieron con el tiempo debilitarse el ritmo de su crecimiento y se enfrentaron con graves dificultades para emprender etapas ulteriores de desarrollo. Este fenómeno se manifiesta en la Argentina, el Brasil, Chile y Colombia, aunque en condiciones y períodos distintos. Sólo en México, de este grupo de países, la industrialización ha continuado con intensidad en los últimos años, gracias a singulares condiciones favorables, pero también pesan sobre este país limitaciones potenciales de la misma naturaleza que las que obstaculizan la continuación del proceso en los demás.

La declinación en el ritmo de crecimiento se extendió asimismo al grupo de países de menor desarrollo industrial que mantuvo formas de desenvolvimiento económico relativamente más abiertas hacia el exterior. En ellos, las fluctuaciones de la demanda o de la capacidad de compra externas se tradujeron en una pronunciada inestabilidad del ritmo de crecimiento y éste decayó desde mediados de la década del cincuenta. El mejoramiento que se registra en estos últimos años en las condiciones económicas de gran número de países latinoamericanos, se debe más bien al alza de los precios de exportación de los productos primarios, ocasionada en buena medida por factores que pueden reajustarse en muy corto plazo, como ya está ocurriendo, y no tanto a cambios en las condiciones básicas que limitan tradicionalmente el desarrollo.

Entre el complejo de factores y de hechos que han tenido particular gravitación en el atraso y débil ritmo de crecimiento, corresponde señalar en este análisis de conjunto y en cuanto al tema que se examina, los que se relacionan con la forma en que se efectuó el proceso de sustitución de importaciones y los que mantuvieron y acentuaron el estrangulamiento del sector externo de las economías latinoamericanas.

La sustitución de importaciones, a pesar de haber representado un factor dinámico fundamental del desarrollo nacional en los países hoy más avanzados y de estar cumpliendo un papel similar junto con la demanda

/externa en

externa en los países de menor desarrollo, no tuvo prácticamente influencia alguna en la diversificación de las exportaciones latinoamericanas. Los países continuaron dependiendo de las exportaciones de productos primarios mientras, al amparo de una fuerte protección, el proceso de industrialización se confinaba a los estrechos mercados nacionales.

En estas condiciones, los países no pudieron resolver el problema del desequilibrio del balance de pagos. Por un lado, las exportaciones sufrieron pérdidas considerables por la caída de la relación de intercambio y el poder de compra externo se estancó o creció muy lentamente. Por el otro, la sustitución de importaciones cambió la composición de éstas, pero no disminuyó el volumen global de las necesidades de abastecimientos del exterior, las cuales, por el contrario, tendieron a crecer por el aumento del ingreso y por las mayores necesidades en los rubros no sustituidos. El financiamiento externo vino a resolver, por períodos, los desequilibrios de balance de pagos y participó activamente en el proceso de sustitución, pero las condiciones fueron haciéndose cada vez más restrictivas, a tal punto que el ritmo de crecimiento y la continuación ulterior del mismo proceso de sustitución se hicieron sobremanera vulnerables al curso del balance de pagos.

Otros dos aspectos de esta política tienen mucha significación en el problema del desarrollo de la región. Conciernen a la productividad económica del proceso de sustitución y a las consecuencias que se derivaron de la dependencia de exportaciones de productos primarios.

La sustitución de importaciones proporcionó rendimientos económicos inferiores a los que en potencia podría haber ofrecido de mediar una política racional de industrialización. El proceso se realizó a costos relativamente altos, en que influía una exagerada e indiscriminada protección, y mediante una organización industrial que no logró niveles normales de eficiencia, entre otras razones, porque las limitaciones de mercado impidieron aprovechar economías de escala y de especialización en importantes actividades industriales. Al mismo tiempo, como las exportaciones continuaron dependiendo de los productos primarios, el comercio exterior no propagó a los países latinoamericanos todos los impulsos dinámicos que hubieran podido esperarse del intenso crecimiento económico

/que se

que se registró en los países industrializados. Se frenó, en suma, la incorporación del progreso técnico y se obstaculizó la elevación de la productividad general.

Es obvio que para salir de esta situación de atraso hay que encontrar la forma de aumentar rápidamente las producciones nacionales y elevar la eficiencia de la organización económica latinoamericana. Para ello tienen que introducirse cambios institucionales y debe incorporarse el progreso técnico y los altos índices de productividad de la industria moderna. Esto no se puede llevar adelante, como los hechos lo están demostrando, si se persiste en esa política de industrialización encerrada en los mercados nacionales y si el comercio exterior se limita a los productos primarios. Es imprescindible, por lo tanto, expandir el comercio y establecer gradualmente una estructura diversificada de producción, cuya demanda trascienda los límites de los mercados nacionales, y haga posible, además, el acrecentamiento de las corrientes de importaciones.

Es difícil concebir una solución de esta naturaleza, si cada uno de los países latinoamericanos, sin excluir a los más avanzados de la región, se enfrentan inermes a los poderosos países industrializados y a los más poderosos bloques regionales y políticos que entre ellos han constituido. No disponen los países en vías de desarrollo de los recursos ni de la capacidad técnica para competir con aquéllos en las mismas áreas en vías de desarrollo y menos aún en las zonas industrializadas. Y en la medida en que pudieran hacerlo, la experiencia está demostrando que son muy fuertes las resistencias que se levantan para impedirselo.

No queda, en consecuencia, otro camino que el de establecer un proceso gradual de integración que lleve a una unión económica de los países latinoamericanos. De esa manera las economías nacionales aprovecharían los recursos y el potencial de la región y podrían organizarse para producir, con una productividad mucho más alta que la actual, para un mercado de 230 millones de habitantes que se multiplican a una de las tasas más altas del mundo. Así habrían encontrado los países latinoamericanos el medio de resolver el estrangulamiento que sufren ahora en su comercio exterior y que ata sus posibilidades de crecimiento a las fluctuaciones y a las escasas perspectivas de colocación de sus producciones primarias en los países industrializados.

La integración regional, en las condiciones actuales de las técnicas de producción y de la política económica mundial, aparece como la única solución eficaz para crear nuevos impulsos dinámicos y otra estructura nacional de crecimiento más flexible y productiva que la que brindó el proceso de sustitución. No puede interpretarse esta tesis como la expresión de una política alternativa o de una política suficiente por sí misma, ya que es imposible realizar el proceso de integración si no se ejecutan a la vez programas nacionales de desarrollo, y no se cuenta con determinados niveles de comercio con otras regiones y una adecuada cooperación técnica y financiera del exterior.

Es útil, pues, profundizar en el análisis de los argumentos de la integración y plantear en términos más precisos el lugar que ella debe ocupar en el cuadro de una política integral del desarrollo nacional.

3. Los problemas del desarrollo y el papel del comercio exterior

Está visto que el estrangulamiento del sector externo ha sido causa muy importante de la baja productividad y del insuficiente dinamismo de la economía de los países latinoamericanos. Sin embargo, del reconocimiento de este hecho no se puede derivar que la política haya de concentrarse sólo en resolver este aspecto. El problema del desarrollo latinoamericano es mucho más complejo, pues otros factores y condiciones económicas y sociales, que no se han atacado hasta ahora, al menos con la necesaria profundidad, se han conjugado con los obstáculos del sector externo para mantener esta situación de atraso en los países latinoamericanos. Aunque esos factores son de sobra conocidos, vale la pena enunciarlos para mostrar las relaciones recíprocas que los ligan con el comercio exterior y con los planteamientos de la integración regional que se formulan en este documento.

En primer lugar, podrían señalarse los aspectos de orden general que atañen a la eficiencia de la organización económica y social, condiciones limitantes que persisten por la lentitud con que se introducen las reformas estructurales e institucionales que requiere una sociedad moderna y progresista. Son manifestaciones inmediatas de esta situación la falta de movilidad social y la extrema desigualdad en la distribución

de la propiedad y del ingreso; estos factores a su vez determinan un estancamiento de la estructura social en muchos países, bajos niveles de vida, deficiente capacitación y organización de los recursos humanos y una frustración permanente de los estímulos del crecimiento económico.

En segundo lugar, existen otros factores limitantes que se relacionan más con la política económica y el tamaño del mercado. Así, la falta de cierto grado de competencia interna y externa en las actividades económicas nacionales ha conducido a situaciones de monopolio y de prácticas restrictivas, las que a su vez han tenido sus efectos en la concentración de la propiedad, la asignación inconveniente de recursos, la subutilización de la capacidad de producción y la elevación de costos. Al mismo tiempo, el reducido tamaño de los mercados nacionales, que pudo no haber sido serio obstáculo en las primeras fases de la industrialización, ha impedido el aprovechamiento de las economías de escala de la producción y de determinados grados de especialización, y no ofrece estímulos a la continuación de un proceso de inversiones dinámicas, sobre todo en los países de menor desarrollo de la región. Por lo demás, el lento progreso en la organización de los sistemas de planificación impide la ejecución de políticas eficaces, la puesta en práctica de los planes y la formación de capacidad de absorción de inversiones, con la rapidez que se requiere.

En tercer lugar, cabría aludir a factores limitantes de carácter económico más específico. Son éstos muy numerosos, pero, entre ellos, corresponde mencionar, por la severidad con que han frenado el desarrollo de los países de la región, el atraso y el estancamiento de la economía rural, especialmente en los sectores de producción para consumo interno, así como la incapacidad financiera del sector público, a consecuencia de los ineficientes sistemas tributarios y de la carencia en la mayoría de los países de adecuados mecanismos e instituciones financieras, que obstaculiza la realización de las inversiones de infraestructura necesarias para estimular las inversiones privadas en actividades productivas. En esta materia, deben mencionarse además los desequilibrios financieros y monetarios que se manifiestan en procesos inflacionarios vertiginosos con sus efectos nocivos sobre la asignación de recursos y la creación de ahorros, y que se traducen, en fin, en el desquiciamiento de las condiciones que requiere un proceso de crecimiento económico.

En cuarto y último lugar están los factores limitantes relacionados con el sector externo. Se originan por la insuficiencia de la capacidad de compra externa, el deterioro de la relación de intercambio, la pesada carga de los servicios financieros de las inversiones y préstamos del exterior, los bajos niveles de las reservas de oro y divisas, la inexistencia de una verdadera política de cooperación financiera internacional y el escaso poder de negociación de los países latinoamericanos para lograr de los países industrializados condiciones satisfactorias en sus relaciones comerciales y financieras.

Estas diversas condiciones económicas y sociales que aquí se enuncian como obstáculos del desarrollo y los factores limitantes de naturaleza económica más específica se conjugan con estos otros que caracterizan el estrangulamiento del sector externo para debilitar el ritmo del crecimiento económico.

En importantes aspectos sería difícil identificar los hechos que representan causas primarias y los fenómenos que pudieran considerarse manifestaciones o consecuencia de ellos. Todos estos obstáculos y factores limitantes actúan de una manera relacionada. Así una política que lograra la remoción de los obstáculos de orden interno influiría en el mejoramiento de las condiciones externas, pero una mayor flexibilidad y holgura en las cuentas del balance de pagos, serían necesarias para facilitar la ejecución de las reformas y de los programas generales de desarrollo.

En estas relaciones recíprocas, el sector externo difunde sus efectos con mucha amplitud y actúa con cierta autonomía, pues sus movimientos dependen de las fuerzas del mercado internacional y de la política de los países industrializados, campos en los cuales es débil el control o la acción que pueden ejercer los gobiernos de los países latinoamericanos.

La situación es por demás desafortunada, porque mientras subsistan los obstáculos de orden externo se hace muy difícil remover de una manera satisfactoria los factores limitantes de carácter interno. Ello es así, porque el desarrollo latinoamericano está dependiendo en buena medida de las importaciones de bienes esenciales, de la aplicación del progreso técnico que se produce en los países industrializados y de la cooperación financiera del exterior.

Vale la pena plantear algunos aspectos del desarrollo para ver la importancia estratégica del sector externo. Así, por ejemplo, aunque los países realizaran las reformas necesarias para promover un acrecentamiento del ahorro nacional con el propósito de elevar las inversiones reales, éstas no podrían efectuarse si no consiguieran al mismo tiempo la capacidad de compra externa para atender a las importaciones que esas inversiones traen consigo. Los progresos de planificación aumentarán indudablemente, la capacidad de absorción de inversiones, pero éstas tampoco podrán ejecutarse si no se cuentan con las importaciones correspondientes de bienes de capital que algunos países no están en condiciones de producir, ni aun en el futuro, por limitaciones de mercado o por insuficientes conocimientos técnicos. La ejecución, en fin, de una política de mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores sociales populares encontrará serios obstáculos, si no fuera posible atender al aumento de importaciones, hasta en las mismas ramas de bienes de consumo cuya producción no pudiera desarrollarse de inmediato dentro de las fronteras nacionales.

En síntesis, al profundizar en el análisis de la fuerza limitante de los distintos factores, no debe sorprender la comprobación de que en muchos países los obstáculos del sector externo son tanto o más severos que otros, en el sentido de que si no se los resuelve será imposible solucionar los demás.

En definitiva, este análisis no puede dejar dudas acerca de que la política de desarrollo tiene que atacar a un tiempo en varios frentes internos y externos. No tendrá necesariamente que conseguirse todo de una sola vez, porque será, con frecuencia, imposible desde el punto de vista físico. Lo que se requiere es una estrategia que actúe de inmediato en los aspectos más sensibles, y, entre éstos, demostrado está que junto con las reformas básicas internas, el estrangulamiento del sector externo es uno de los más significativos.

4. Las limitaciones en el largo plazo de una política de sustitución de importaciones y de endeudamiento externo

a) El desequilibrio crónico de los balances de pagos

Los países han tratado de resolver el estrangulamiento del sector externo y de impulsar el crecimiento económico recurriendo con mayor o menor intensidad a tres medidas fundamentales: la contención y sustitución de importaciones, el financiamiento externo y la promoción de exportaciones en rubros nuevos o en los ramos tradicionales.

Por varias razones de orden externo e interno - entre las cuales la falta de políticas deliberadas o la timidez en la acción se dieron con frecuencia - muy poco se consiguió en materia de diversificación de exportaciones y los países latinoamericanos siguen dependiendo de los productos primarios. La política se concentró más bien en la contención y sustitución de importaciones y en la utilización del financiamiento externo. En esas fuentes encontraron los países más grandes los factores dinámicos de crecimiento que antes obtuvieron de las exportaciones. En los países más pequeños, esos factores se sumaron, en mayor o menor grado, al movimiento de las exportaciones, promoviendo condiciones más estables de desarrollo.

Sin embargo, esa política tiende a perder eficacia con el tiempo. El proceso de sustitución de importaciones y de endeudamiento externo llega a etapas de saturación, en las cuales se crean condiciones en extremo inflexibles que terminan por repercutir en la declinación del ritmo de crecimiento. Las páginas siguientes se dedican a analizar la mecánica de este fenómeno. Se comienza con el estudio de la política de sustitución de importaciones, considerando en particular la experiencia de los países que más avanzaron en el proceso de industrialización, a fin de extraer conclusiones de aplicación general.

b) Sustitución de importaciones, crecimiento económico y equilibrio del balance de pagos

Es conveniente esquematizar en varias etapas la evolución del proceso de sustitución de importaciones, aunque al hacerlo se cometan ciertas arbitrariedades. Un análisis de esta naturaleza es útil para mostrar con más claridad los efectos de ese proceso en el ritmo de crecimiento y en el curso del balance de pagos.

En una primera etapa, la sustitución se desarrolla en el sector de los bienes de consumo no duraderos que emplea tecnologías de producción relativamente simples y con baja densidad de capital. Resulta comparativamente fácil realizar las inversiones y poner en funcionamiento estas actividades. Con ellas se promueve, directa e indirectamente, el crecimiento del producto y del ingreso internos y se elevan los niveles de ocupación. Los recursos externos pueden contribuir al financiamiento de las inversiones. Y una liberación o desplazamiento de divisas por la contención de importaciones no esenciales y, con frecuencia, de bienes de capital para otros sectores, hace posible el desenvolvimiento de esta etapa del proceso de sustitución. El coeficiente de importación disminuye y los efectos dinámicos sobre el producto y el ingreso internos se acentúan en la medida en que las sustituciones se hacen sobre la base de la utilización de materia prima nacional. Precisamente, en muchos países latinoamericanos esta etapa se ha facilitado por contarse con buena parte de la materia prima que se utiliza directamente en los bienes sustituidos.

El proceso continúa, en lo que puede llamarse una segunda etapa, extendiéndose a la sustitución de otros bienes de consumo hasta comprender ciertas clases de bienes duraderos, ramas de productos intermedios y ciertos bienes de capital. Los países de la región que más han avanzado en el proceso de industrialización han cumplido esta segunda etapa y varios de los demás países están entrando en ella.

Estas nuevas actividades industriales emplean tecnologías más complejas y exigen mayor conocimiento técnico y una más eficiente capacidad de organización. La densidad de capital fijo y el monto de las inversiones por instalación son más altos y las economías de escala, o la disminución de los costos según los niveles de producción, resultan, asimismo, de importancia significativa.

Los impulsos dinámicos que irradian estas actividades son considerables, a tal punto que ellas llegan a dominar el proceso económico y financiero como se pone de manifiesto en la experiencia de años recientes de la Argentina y el Brasil, sobre todo cuando se llega a la instalación de la industria automotriz. Al lado de estos efectos cuantitativos hay otros de no menor importancia que influyen en el desarrollo. Esta etapa

de la industrialización incorpora conocimientos técnicos y tecnologías de producción que elevan el nivel general de capacitación, organización y modernización de las estructuras de las economías nacionales.

Ahora bien, serias dificultades limitan la economicidad y entorpecen la marcha de este proceso en las condiciones en que se está llevando a cabo en América Latina. Véase en primer lugar sus efectos sobre el balance de pagos.

Esta etapa se caracteriza por un marcado esfuerzo de sustitución de productos intermedios, aunque el principio se acrecientan las necesidades de partes o repuestos que no se producen en el país, y que después se van sustituyendo. En todo caso, como el volumen de la producción sustitutiva suele ser mayor que el de los bienes que se estaban importando, la demanda de abastecimientos del exterior por los conceptos señalados, puede en breve plazo exceder al valor de las importaciones que se realizaban en las ramas sustituidas. Si a esto se agrega el alto contenido de importaciones de las instalaciones industriales y la demanda adicional de bienes del exterior que se genera por el incremento del producto y del ingreso, resulta que, en definitiva, el volumen de importaciones tiende a alcanzar una magnitud mayor que el monto de la sustitución inicial.

En consecuencia, si no se han incrementado las exportaciones, el balance de pagos tenderá a desequilibrarse o aumentarán los déficit que se hubieran registrado con anterioridad. Se redoblan, entonces, los esfuerzos por contener las importaciones en otros renglones, pero los resultados en términos de divisas son muy escasos, pues las restricciones que vienen operando desde tiempo atrás han ido limitando las importaciones a los bienes esenciales. Es muy probable que estas nuevas inversiones de sustitución afecten los planes de inversión en otras actividades públicas o privadas por la escasez de recursos externos.

Si estas consecuencias no se han manifestado de inmediato en la experiencia latinoamericana es porque los países han recurrido al financiamiento externo o porque en el proceso de sustitución ha tenido participación importante la inversión directa extranjera, como acontece en la Argentina, el Brasil y México. Sin embargo, los compromisos de divisas por los servicios y las utilidades que originaron ese financiamiento externo vinieron a agravar en breve plazo el desequilibrio de los balances de pagos.

/En una

En una tercera etapa - que correspondería a la que están iniciando los países más avanzados de la región - el proceso de sustitución de importaciones tendría que abarcar productos intermedios básicos y diversas clases de bienes de capital. Se trata, en buena parte, de actividades que requieren plantas de gran tamaño y fuertes inversiones, y que trabajan con tecnologías complejas y alta especialización, sobre todo en las ramas de los bienes de capital.

No es fácil desarrollar estas actividades en condiciones adecuadas de productividad y costos y de acuerdo con las técnicas modernas, si no se modifica fundamentalmente la política que se ha seguido de producir sólo para el mercado interno. Es imprescindible cierto grado de especialización y tamaño de planta que la sola ampliación del comercio puede hacer posible. Por lo demás, el estrangulamiento del sector externo crea serias dificultades a la canalización de los recursos reales que se necesitan para estas inversiones. No hay rubros de importaciones no esenciales que puedan contenerse para desplazar divisas hacia las nuevas actividades, la crítica situación financiera no estimula la inversión directa extranjera y los nuevos préstamos son absorbidos en proporciones crecientes por los servicios de las deudas acumuladas.

En suma, de la experiencia del proceso de sustitución en América Latina pueden desprenderse las siguientes conclusiones:

a) El proceso de sustitución, en cada una de sus etapas, ha generado fuertes impulsos dinámicos que elevaron el ingreso nacional y que han tenido una influencia decisiva en el desarrollo económico y social;

b) La productividad y la eficiencia general de ese proceso han estado por debajo de los niveles que potencialmente podrían haberse esperado, porque él se realizó en una forma indiscriminada en condiciones de un gran monopolio de hecho y sólo con vistas a un mercado nacional relativamente pequeño y exageradamente protegido;

c) A pesar de los avances efectuados en la sustitución de importaciones, el desequilibrio externo se acentuó y aumentó la vulnerabilidad de las economías a la suerte del curso de los balances de pagos, y

d) Esta rigidez a que condujo el proceso explica el decaimiento actual del ritmo de desarrollo y los frecuentes recesos económicos que sufrieron los países más industrializados de América Latina, situaciones

/éstas que

éstas que se dan, particularmente en la Argentina y el Brasil. En cambio, el proceso industrial ha podido continuar, en aquellos países que han conseguido elevar sus ingresos corrientes de divisas, tal como ocurre en México en estos últimos años.

Por lo demás, son muchos los países latinoamericanos que están en las primeras etapas del proceso de industrialización y que registran coeficientes de importaciones relativamente altos. Estos países tienen posibilidades prácticas de comprimir esos coeficientes y avanzar, en alguna medida, en las sustituciones, tal como ya lo están haciendo. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que se trata en general de países en que el tamaño absoluto del mercado nacional es mucho más pequeño y en los cuales los escollos al proceso de sustitución de importaciones se presentarán en etapas menos avanzadas del desarrollo industrial. Es decir que, estos países, aun con grados diferentes de industrialización, enfrentan o enfrentarán a muy breve plazo el agotamiento del potencial dinámico de la sustitución de importaciones. En otras palabras, puede anticiparse que la economicidad de las actividades de sustitución, los obstáculos a su ulterior desenvolvimiento y la declinación de sus estímulos dinámicos, están en estos países determinados por condiciones mucho más restrictivas que las que rigieron en los países más avanzados, porque sus mercados nacionales son mucho más pequeños y más severos son otros obstáculos del desarrollo.

c) Financiamiento externo, ritmo de crecimiento y equilibrio del balance de pagos

El capital externo, en sus diversas formas, es la fuente complementaria de recursos de que disponen los países en vías de desarrollo para financiar el incremento de inversiones que necesitan a fin de acelerar su ritmo de crecimiento.

Estos recursos externos cumplen su papel dinámico en el proceso de crecimiento si se dan condiciones muy definidas en la aplicación de las inversiones externas, en el movimiento de fondos y en la evolución de la economía que los utiliza. La entrada de fondos debiera ser suficientemente flexible y, en principio, debiera registrar una tendencia dada de permanente crecimiento. Tiene que alcanzar un nivel suficiente para atender los servicios y las utilidades de la deuda y de las inversiones extranjeras

/que se

que se van acumulando, y, para dejar, eventualmente, por un período dado, un saldo que financie el exceso de importaciones sobre exportaciones que el país necesita para acrecentar sus recursos reales disponibles.

Por otra parte, el ingreso y el ahorro nacionales también tienen que aumentar, lo mismo que las exportaciones, para que, cumplida cierta etapa las cuentas con el exterior generen un excedente para hacer frente en alguna medida a las transferencias de servicios y utilidades de los préstamos e inversiones.

Si bien es cierto que en la realidad los fenómenos económicos y financieros no pueden actuar con la holgura que este planteamiento exige, no hay duda que esas debieran ser las tendencias del comportamiento para que el financiamiento externo se incorporase en condiciones satisfactorias. En esta materia, la experiencia latinoamericana de estos últimos años es muy aleccionadora, pues la crítica situación financiera por la que atraviesan muchos países de la región se explica, precisamente, porque no se dieron aquellas condiciones esenciales.

Las fuentes externas de fondos suelen no tener flexibilidad suficiente para alimentar una corriente de capitales que satisfaga los propósitos señalados. En la práctica, cuando aumenta el endeudamiento de los países, las corrientes se restringen y lo hacen con mayor intensidad cuando se presentan perspectivas desfavorables en el curso ulterior de los balances de pagos. Los cortos plazos de amortización y los altos intereses de una masa importante de financiamiento externo a que deben acudir los países agravan la situación. Además, factores políticos pueden influir en las decisiones de los centros financieros, y, asimismo, la política nacional establece límites a la participación extranjera en las actividades productivas.

En suma, al no expandirse, por la acción de uno u otro factor, la entrada de capitales, llegará inevitablemente el instante en que las transferencias por servicios financieros y utilidades tenderán a superar los nuevos fondos que se incorporan. Ello ocurrirá en un período tanto más breve cuanto más altas sean las tasas de amortización, de intereses y de utilidades. Ahora bien, si las corrientes de capitales se reducen y los ingresos de exportación no se acrecientan en una magnitud suficiente, el ritmo del crecimiento económico decaerá hasta llegar a un efectivo receso, salvo que se logren refinanciamientos en términos adecuados.

/Esta ha

Esta ha sido en líneas generales la experiencia de América Latina en los últimos años. El incremento de los compromisos de divisas por servicios financieros y utilidades fue tomando proporciones crecientes de las nuevas entradas de capital y los ingresos corrientes de divisas por exportaciones se estancaron o aumentaron muy lentamente. Es decir, no se dieron las condiciones financieras y económicas requeridas para un desenvolvimiento continuo y dinámico del proceso de absorción de préstamos e inversiones externas. Este fenómeno aparece muy claramente en la evolución de la Argentina, el Brasil y Chile, por ejemplo.

Dos factores adicionales acrecentaron la rigidez del proceso. La compresión de las importaciones a rubros esenciales, impidiendo nuevas contenciones, y el efecto del deterioro de la relación de intercambio de los productos primarios. Este último fue tan intenso que las pérdidas sufridas por América Latina alcanzaron una magnitud mayor que todo el financiamiento neto externo que utilizó la región desde mediados de la década de 1950.

En consecuencia, puede concluirse que una política que insiste en el financiamiento externo y en la sustitución de importaciones y que no logra incrementar las exportaciones tiende a perder su eficacia, con frecuencia en un plazo relativamente corto. Y no hay mecanismo posible de ajuste que pueda salvar la situación a que se llega en un momento determinado, si no es a expensas del ritmo de crecimiento.

Ello es así, porque el proceso de sustitución en las condiciones de los países latinoamericanos, no logra contraer la demanda global de importaciones y porque los servicios financieros tienen una naturaleza más bien rígida, y sólo en parte pueden depender del curso de los ingresos de exportación. Las amortizaciones e intereses son egresos con plazos perentorios, y los beneficios de las inversiones extranjeras localizadas en actividades para producción interna o de sustitución, son relativamente altas y dependen del curso del mercado nacional. Sólo las utilidades de las inversiones en actividades de exportación pueden ajustarse a la evolución de éstas.

De esta manera los balances de pagos de los países que más avanzaron en el proceso de sustitución y en la utilización del financiamiento externo adquirieron una estructura sumamente rígida en sus aspectos reales y financieros. Sólo cuando los ingresos de exportación aumentaron en cierta medida, el proceso pudo desenvolverse en condiciones relativamente satisfactorias.

5. El déficit virtual del comercio exterior latinoamericano

En este análisis de los problemas generales del desarrollo y de las limitaciones de las políticas que se han aplicado en América Latina, aparece la expansión y diversificación de las exportaciones como uno de los objetivos más importantes que deben perseguirse. Corresponde examinar, por lo tanto, cuáles son las posibilidades prácticas que tienen los países latinoamericanos, individualmente considerados, de lograr esos objetivos de expansión del comercio exterior, en las condiciones actuales y según las perspectivas que pueden vislumbrarse en la evolución de la economía mundial.^{3/}

Las proyecciones técnicas que se han efectuado acerca de las exportaciones de productos básicos en el largo plazo no revelan que los países latinoamericanos puedan obtener la capacidad de compra externa necesaria para atender las importaciones y los servicios del financiamiento externo que exigirían un crecimiento económico más rápido que el actual. Es útil recordar que sólo en los primeros años de la posguerra América Latina logró un crecimiento del 3 por ciento por habitante, merced a condiciones muy favorables para sus exportaciones que en alguna medida volvieron a darse durante el conflicto de Corea. En cambio, en estos últimos diez años, y no obstante el extraordinario crecimiento económico de los países industrializados con los cuales está vinculada la región, el comercio exterior latinoamericano se ha ido deteriorando, ya sea por la caída en la relación de intercambio con el exterior o por la lentitud en el crecimiento del volumen de las ventas.

El mejoramiento que se ha operado en estos dos últimos años ha obedecido principalmente a alzas de precios por restricciones de la oferta, que en buena parte ya se están reajustando, y no ha sido determinado por una expansión del volumen de las ventas de la región. Sólo algunos productos de exportación latinoamericana - como los minerales - muestran perspectivas más favorables. Con todo, es de esperar que la acción concertada de los

3/ Este punto fue estudiado por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL en América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (E/CN.12/693) y La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Análisis de sus resultados y perspectivas para América Latina (E/CN.12/714).

países latinoamericanos pueda lograr algunos cambios en la actitud de los países industrializados que evite el empeoramiento de las condiciones actuales y que se traduzcan, eventualmente, en un mejoramiento de las perspectivas.

Sin embargo, es obvio que, ni aun en el mejor de los casos, los países latinoamericanos podrán continuar su proceso de industrialización y asegurar su desarrollo futuro, si conservan esta dependencia de las exportaciones de productos primarios. Si se proponen acelerar su ritmo de crecimiento aparecerá un déficit virtual entre sus ingresos de exportaciones y sus compromisos por importaciones y servicios financieros, que, por su magnitud, difícilmente podrá ser satisfecho con un mayor endeudamiento externo.

Los países latinoamericanos tendrán pues que encontrar la manera de avanzar en el proceso de transformaciones económicas y sociales creando una industria moderna que produzca para el mercado nacional y para las exportaciones. Cabe aquí plantear el interrogante de si los países latinoamericanos, en forma aislada, estarán en condiciones de ejecutar esas inversiones y competir con los países industrializados en sus propias áreas y en otras regiones del mundo. Si bien hay algunos ejemplos alentadores en esta materia, es difícil concebir que ello pueda hacerse en la magnitud y en el plazo que requiere la aceleración del desarrollo. Hay dos indicaciones ilustrativas de las dificultades, y, en ciertos aspectos, de la imposibilidad física de alcanzar con rapidez una meta de esta naturaleza. Una concierne a los altos costos de producción que se registran en América Latina y la otra se relaciona con la resistencia que se opone en los países industrializados a las importaciones de manufacturas de los países en vías de desarrollo.

No parece razonable, por lo tanto, pensar que los países latinoamericanos puedan lograr esas nuevas formas de crecimiento, si sólo han de depender de lo que estén dispuestos a concederles los países industrializados, ya sea en materia de comercio o de financiamiento.

En cambio, una unión económica entre los países latinoamericanos brindaría las condiciones económicas y políticas para que los países de la región pudieran alcanzar aquellos objetivos de industrialización y expansión del comercio, y representaría un instrumento poderoso para obtener mejores condiciones de los países industrializados.

6. La integración económica regional como un instrumento del desarrollo nacional

a) Contribución de la integración a la solución del déficit virtual de comercio exterior

La integración económica regional contribuirá directamente y por dos caminos complementarios, a la solución del déficit de comercio exterior que impide un desarrollo más rápido de los países latinoamericanos. Por un lado, acrecentará el comercio entre los países latinoamericanos mediante nuevas corrientes de productos manufacturados y una intensificación de las de productos tradicionales, y, por otro lado, hará posible la continuación del proceso de sustitución de importaciones de terceros países.

En los cauces de esta evolución, el coeficiente de importaciones del resto del mundo podrá descender en la medida que lo requieran los balances de pagos, mientras que el coeficiente de importaciones con los países integrados aumentará con rapidez. En efecto, cuando las economías nacionales avanzan en un proceso de integración, la coordinación de políticas, la rebaja de derechos aduaneros y la eliminación de otras trabas y obstáculos estimulan la creación de comercio y las preferencias o los acuerdos que se celebren para reservar el mercado nacional a las inversiones del área integrada tienden a desplazar corrientes de comercio con terceros países.

Sin embargo, debe tenerse presente, que en las condiciones actuales de América Latina, y, sobre todo, en una primera etapa, las ganancias de la integración dependerán principalmente de la medida en que ella facilite a cada uno de los países una expansión de su comercio que vaya más allá de los niveles que ellos pudieran lograr sin integrarse. Esta evaluación tiene por supuesto que hacerse en forma global, porque muchos rubros de importaciones que hoy se hacen de terceros países, se desplazarán gradualmente a los países del área. Pero la integración debiera, simultáneamente generar exportaciones adicionales para los países que cambian el origen de sus abastecimientos. Es evidente, sin embargo, que un desplazamiento unilateral de importaciones no sería perjudicial si los países lograran en el área de integración condiciones similares o más favorables que las que tienen con terceros países. En todo caso, el principio fundamental que interesa destacar es que la integración en América Latina tiene que lograr la diversificación y el aumento del comercio de cada uno de los países.

Es muy probable que las importaciones de fuera del área modifiquen pronunciadamente su composición, pero, en cambio, sus volúmenes tenderán a aumentar y buenas razones existen para desear que así sea, sobre todo en las primeras etapas del proceso de integración. En este punto es muy ilustrativa la experiencia del mercado común europeo. Las importaciones de los países de la Comunidad procedentes de fuera del área aumentaron entre 1958 y 1963 en un total de más de 50 por ciento, o sea, en magnitud similar en que se elevó el producto interno. Pese a ello, las importaciones del área se acrecentaron todavía mucho más, en 130 por ciento en igual período, según los valores expresados en dólares corrientes. Es decir, estos países de alto desarrollo industrial, no obstante haber llevado su comercio recíproco hasta un nivel que representa el 40 por ciento de su comercio total, continuaron incrementando sus importaciones del resto del mundo sin disminuir el coeficiente que mide su relación con la expansión del producto interno, que llegó a registrar un ritmo promedio anual del 6.5 por ciento.^{4/}

b) Tamaño de mercado, productividad y empleo eficiente de los recursos regionales

Los mercados de la gran mayoría de los países latinoamericanos son extremadamente pequeños. Ello puede ponerse de manifiesto si se hacen algunas comparaciones utilizando la población y el ingreso medio por habitante como índices aproximados del tamaño del mercado, lo que equivale a considerar el producto o el ingreso total de cada uno de los países. Desde este punto de vista, el Brasil, la Argentina y México, son, en ese orden, los países que poseen mercados nacionales más grandes en la región latinoamericana. El mercado del Brasil, por ejemplo, sería cinco veces el de Colombia y ocho veces del que corresponde al conjunto de los países de la integración centroamericana. México guardaría una relación de tres a uno y de casi cinco a uno, respectivamente, con esas áreas. En una escala intermedia entre Brasil y México se ubicaría la Argentina. Considérese cuán grande serán las diferencias con los demás países de menor población y bajo nivel de ingreso de la región.

^{4/} El producto interno está medido a precios constantes, en tanto que las importaciones están expresadas en dólares corrientes.

Ahora bien, esos mercados del Brasil, Argentina y México, a pesar del lugar destacado que ocupan en América Latina, aparecen también muy pequeños cuando se los compara con los mercados de los países industrializados. Así por ejemplo, los índices comparativos revelan que Francia con sus 47 millones de habitantes tiene un mercado que es de 4 a 5 veces el de cada uno de esos tres grandes países latinoamericanos y la suma de la producción de estos tres países apenas alcanza a un 65 por ciento del producto generado en Francia. Mayores serían las diferencias si el cotejo se hace con Alemania Occidental. En estas gruesas comparaciones Suecia aparece con un volumen de producción sólo ligeramente inferior al de Brasil y algo mayor que el de Argentina.

En realidad, el tamaño de los mercados nacionales latinoamericanos es todavía relativamente más pequeño que lo que indican esos índices, sobre todo si se consideran los productos manufacturados. En un análisis más preciso debieran tomarse en cuenta otros factores, como la integración de las economías nacionales, la distribución del ingreso, la estructura de la demanda y el grado de desarrollo industrial, que afectan desfavorablemente la posición de los países latinoamericanos.

Este reducido tamaño de los mercados nacionales impide a los países avanzar en un proceso de industrialización con niveles de productividad y costos de producción similares a los de los países industrializados, pues no se pueden establecer plantas industriales con las dimensiones y la especialización que se requieren para beneficiarse con las economías de escala de la producción. Sólo una fuerte protección estatal puede hacer posible inversiones en determinadas actividades claves del desarrollo industrial, pero a expensas de la productividad y de la eficiencia en la utilización de los recursos.

La magnitud del mercado nacional en la mayoría de los países latinoamericanos es tan pequeña que son muy numerosas las actividades industriales para cuyas inversiones no existe justificación técnica, por lo cual, en muchos casos, la continuación del proceso de sustitución es prácticamente imposible. En los países más grandes, como la Argentina, el Brasil y México, se presentan perspectivas más favorables y el potencial de sus mercados, unido a la dotación de recursos, explica en buena parte, la mayor rapidez y grado más avanzado de su desarrollo.

Las economías de escala de la producción que no pueden aprovecharse por las limitaciones del mercado tienen una magnitud significativa en importantes actividades industriales relacionadas con la producción de bienes duraderos para consumo, bienes de capital y productos intermedios básicos. Esas economías obedecen a varios factores, como la naturaleza indivisible de las inversiones, la falta de proporcionalidad entre el aumento de la capacidad de producción de la planta y el costo de los equipos, y la posibilidad de incorporar tecnologías modernas y cierto grado de especialización cuando se trabaja en altas escalas de producción.

La integración regional contribuirá directamente a la solución de todos estos problemas del desarrollo que se originan en el tamaño del mercado. En la medida en que se avance en este proceso, las producciones que se radiquen en cada uno de los países contarán con la demanda potencial de toda el área integrada. Podrán, en consecuencia, establecerse plantas modernas con dimensiones óptimas y con especialización adecuada y será posible continuar la industrialización en aquellas otras ramas que hoy es imposible abordar dentro de los mercados nacionales.

En correspondencia con la ampliación del mercado, la integración proporcionará las grandes ventajas que se derivan de la localización óptima de nuevas inversiones, en función de las fuentes más económicas de materias primas, energía, combustibles y otros insumos de importante incidencia en los costos de producción. Algunos ejemplos muy ilustrativos de las economías de inversión y de la reducción de costos que se lograrían por localizaciones regionales óptimas, y por el establecimiento de plantas con especializaciones, técnicas y dimensiones modernas pueden verse más adelante en el capítulo que trata sobre la política regional de inversiones.

La ampliación potencial del mercado será extraordinaria en relación con los países de tamaño geográfico o económico pequeño y mediano de la región. Así, por ejemplo, sobre la base de aquellos índices aproximados, podría decirse que los cinco países de la unión económica centroamericana dispondrían de un mercado potencial adicional que es 25 veces mayor que el de su área de integración; que en relación con Colombia, el resto de América Latina representa un mercado 14 veces mayor y que en comparación con Chile es 22 veces mayor.

/También será

También será muy importante la amplitud del mercado para los países grandes de la región. Así, por ejemplo, podría estimarse que frente al Brasil, el resto de América Latina representa una población de 150 millones de habitantes con un mercado 2 veces y media mayor que el local, que en comparación con la Argentina hay 205 millones de habitantes con un mercado 4 veces más grande que el nacional y que frente a México, el resto de América Latina representa 190 millones de habitantes con un mercado que es cinco veces el mercado mexicano. No está demás insistir en que estas comparaciones sólo dan una idea aproximada del grado de la ampliación potencial del mercado. En realidad no puede pensarse que determinada producción de un país ha de tener como mercado efectivo al espacio económico total de la región, pues las ventajas de localización, los costos de transporte y otros factores de índole general tenderán a limitar la extensión de su mercado dentro del área de integración, limitación que ha de ser de particular importancia por la extensión geográfica de la región. Este es el motivo por el cual se destaca en este documento la necesidad de abordar de inmediato el estudio de los transportes para decidir una política coordinada de promoción de la integración. Sin embargo, cualesquiera que sean las dificultades, las diferencias enormes que se registran entre las magnitudes de los mercados nacionales y la magnitud potencial del mercado regional dan una idea de la fuerza que adquirirán los estímulos de expansión del comercio. En la medida en que se progrese en el establecimiento de una red regional de transportes y en el abaratamiento de sus costos, la extensión geográfica de América Latina se transformará en un factor ventajoso, pues, al mismo tiempo que se agrande el mercado efectivo, se podrán aprovechar los recursos regionales para las localizaciones adecuadas, la diversificación y especialización de las actividades económicas.

Preocupa, con fundada razón, que la disminución de los derechos arancelarios y eliminación de las trabas al comercio pueda dar lugar a una carrera de inversiones destinadas a ampliar actividades existentes y reponer sus equipos. Ello podría tener efectos perjudiciales, al apartar recursos de otras inversiones con mayor prioridad y menoscabar los niveles de actividad económica de los países de menor desarrollo industrial o que no pueden impulsar de inmediato un proceso de modernización. Este y otros problemas tendrán que preverse en la instrumentación de la política de integración y de ellos se ocupa este documento más adelante.

Aquí debe anticiparse que la integración tendrá que realizarse de una manera gradual para que los países dispongan de un tiempo prudencial que facilite la introducción de los ajustes y reformas necesarias, a medida que se elevan la producción y el ingreso nacionales. En los primeros años, la acción se concentraría más en la integración de las industrias dinámicas que desempeñan un papel estratégico en el desarrollo y en las cuales además las economías de escala suelen ser de gran importancia.

c) Incorporación del progreso técnico

El progreso técnico ha sido factor fundamental del crecimiento económico en los países industrializados. Numerosas investigaciones le asignan una gravitación dinámica igual o mayor que al esfuerzo humano y las cantidades físicas de capital aplicados al proceso de producción.

Sin embargo, los países latinoamericanos no están aprovechando para acelerar su desarrollo el potencial que les brinda el incesante progreso técnico. Un complejo de factores se los impiden, mereciendo destacarse, entre ellos, por la relación que tienen con la integración, el tamaño reducido del mercado, la falta de dinamismo en el comercio exterior y los escasos recursos que se destinan a la capacitación humana y a las investigaciones científicas y técnicas.

El tamaño reducido del mercado y la lentitud en el crecimiento del ingreso no hacen posible, según se acaba de examinar, el establecimiento de plantas industriales con tecnologías modernas de producción en un gran número de actividades. Aunque ello fuera viable, los países se sienten obligados a adoptar una política reticente, porque por ese medio no se elevan los índices de ocupación. La integración regional permitirá romper ese círculo vicioso, pues al facilitar un aumento más rápido de la producción y del ingreso se podrán perseguir esos dos objetivos de elevación de la productividad y del empleo que hoy son incompatibles.

En los análisis de producción de actividades específicas y de la economía en su conjunto se trata de explicar la participación individual que tienen en el aumento de la producción el progreso técnico, el esfuerzo humano y el capital. Pero, en verdad, el progreso técnico no actúa de una manera aislada, sino merced a una mejor capacitación y organización del factor humano y a una mayor eficiencia de los nuevos bienes de capital que se aplican a nuevas tecnologías de producción. Por lo tanto, mientras los

/países dependen

países dependan de exportaciones de productos primarios y no acrecienten su capacidad de compra externa, por el deterioro de su relación de intercambio o por el escaso dinamismo de la demanda externa, no podrán aprovechar todo el potencial de ese poderoso factor del desarrollo.

Al resolver el estrangulamiento externo, la integración permitirá a los países utilizar sus ingresos de exportación de una manera más eficiente en la incorporación de bienes de capital y en el establecimiento de plantas modernas que promoverán condiciones propicias para que empiecen a crearse en América Latina fuerzas autónomas de progreso científico y técnico. Es claro que en esta materia se necesitará de la cooperación científica y técnica extranjera y de una acción coordinada en programas regionales de educación, capacitación e investigación.

d) Integración regional y objetivos de política internacional

Se ha demostrado que la integración regional es imprescindible para que los países latinoamericanos puedan acelerar su desarrollo económico y social y salir del estancamiento en que se encuentran. Sin embargo, la integración no representa un medio alternativo a los objetivos de expansión y diversificación del comercio con otras regiones y particularmente con los países industrializados.

Los países latinoamericanos deberán dar los pasos decisivos de la integración y tendrán que insistir al mismo tiempo en sus objetivos de política económica internacional. No cabe otra actitud, pues el 90 por ciento del comercio actual de América Latina se hace fuera de la región; se depende de los países industrializados para el abastecimiento de bienes esenciales y se requiere de la cooperación financiera y técnica del exterior para avanzar en el mismo proceso de integración. Además, cabe advertir desde ya, que en las primeras etapas de la integración las necesidades de importación de fuera de la región aumentarán considerablemente y en una etapa ulterior modificarán su estructura pero tampoco disminuirán en sus niveles absolutos. Por el contrario, lo lógico es que continúen creciendo aunque lo hagan en menor medida que el producto interno.

Dos experiencias en condiciones muy disímiles que se registran en los países centroamericanos y en la Comunidad Económica Europea ilustran estas relaciones entre la evolución del comercio y el crecimiento económico

en un área de integración. Los cinco países centroamericanos que están avanzando con firmeza en un proceso de integración han aumentado su comercio recíproco en un total de 150 por ciento entre 1961 y 1964. Y al mismo tiempo sus importaciones de fuera del área crecieron en 40 por ciento. Sin duda el proceso de integración se ha visto facilitado en los dos o tres últimos años por el mejoramiento del sector externo de esos países que hizo posible el incremento de los abastecimientos externos en la magnitud señalada. Los países del mercado común europeo que juntos tienen una población de 175 millones de habitantes y un mercado que es probablemente 3 veces el de América Latina, con un desarrollo industrial que escapa a una comparación con el promedio latinoamericano, aumentaron sus importaciones de terceros países, como ya se señaló, en más de 50 por ciento entre 1958 y 1963, no obstante el enorme desarrollo de su comercio recíproco.

Estas diversas consideraciones muestran la necesidad de que los objetivos de integración se coordinen en un plan global con los objetivos de política comercial y financiera internacional. Los países latinoamericanos tendrán que aunar esfuerzos y elaborar una política común frente a los países industrializados y la unión económica les daría el poder de negociación de que hoy no disponen al actuar aisladamente, así como mejores condiciones económicas para la competencia. Esta acción coordinada frente a los países industrializados y a las entidades financieras internacionales es urgente e imprescindible, porque se tienen que lograr cambios fundamentales en la situación actual para que los países industrializados faciliten la expansión del comercio de productos básicos según relaciones adecuadas de intercambio, admitan exportaciones de manufacturas de los países en vías de desarrollo, y se amplíe la cooperación técnica y financiera de acuerdo con nuevos sistemas que sean menos gravosos para los países que la reciben.

Capítulo VI

INFLACION Y CRECIMIENTO EN AMERICA LATINA

A. EL FALSO DILEMA ENTRE DESARROLLO ECONOMICO Y ESTABILIDAD MONETARIA ^{1/}

I. INTRODUCCION Y SINTESIS

1. La inflación y la ortodoxia monetaria

Se nos atribuye frecuentemente a los economistas de la CEPAL cierta proclividad hacia la inflación, impulsados por la creencia de ser inevitable este fenómeno en el desarrollo económico latinoamericano. Nada más ajeno a nuestra forma de pensar. Acaso haya contribuido a esta errónea interpretación que este problema no se haya examinado hasta hoy en forma sistemática en nuestros estudios.

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

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

^{1/} De Raúl Prebisch, "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", Boletín Económico de América Latina, vol. VI, N° 1 (marzo de 1961), pp. 1-10. [N. ed.]

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

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

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

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

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

/Los economistas

Los economistas latinoamericanos estamos en deuda con los hombres políticos de nuestros países. Quiero responder a ellos con este trabajo en la parte que me corresponde.

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

2.- El porqué del dilema

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

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

El desequilibrio es uno de los hechos que contribuye a hacer muy difícil en nuestros países la aplicación de una política anticíclica que no comprometa la estabilidad monetaria. Por lo tanto, la solución no está en contrarrestar los efectos de la contracción, sino en prevenirlos

/mediante adecuadas

mediante adecuadas transformaciones estructurales. Estas transformaciones persiguen un doble propósito: permitir que el ritmo de desarrollo sobrepase el límite impuesto por las exportaciones; y, al mismo tiempo, lograr que la actividad interna funcione al máximo de ocupación sin verse afectada por la fluctuación de esas exportaciones.

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

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

El coeficiente de ahorro es relativamente bajo en nuestros países, no sólo por serlo también el ingreso medio por habitante, sino por la forma en que se distribuye y los módulos prevalecientes de consumo. El aumento del coeficiente requiere obrar sobre la distribución y el consumo - esto es, sobre la estructura social - y, al mismo tiempo, modificar la estructura de la producción y las importaciones para que el mayor ahorro pueda convertirse en bienes de capital. Para esto último, y para facilitar la transición del bajo coeficiente de ahorro a otro que permita acelerar el ritmo de desarrollo económico, se necesita generalmente la aportación complementaria de recursos internacionales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Todas estas consideraciones nos permiten abarcar en su vasta complejidad el problema de la inflación en nuestros países. Se confunde en realidad con el problema del desarrollo. Hay inflación porque la economía es estructuralmente vulnerable, porque hay factores regresivos de distribución del ingreso, porque hay insuficiencia de ahorro para acelerar las inversiones, dada una determinada estructura económica y social.

Los desajustes y tensiones que todo ello apareja favorecen la irrupción de fuerzas inflacionarias latentes. Con el desarrollo regular e intenso de la economía se podrá oponer el máximo de resistencia contra esas fuerzas inflacionarias y sustentar sobre bases sólidas - que hoy no se tienen - la política de estabilidad monetaria como parte integrante de la política de desarrollo económico.

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

1. Crecimiento y vulnerabilidad

a) Carácter estructural de la solución

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

La solución de este problema es de fondo, pues exige transformaciones estructurales que permitan crecer a la economía más allá del límite impuesto por las exportaciones, y al mismo tiempo le otorguen la resistencia indispensable para prevenir, antes que para corregir las consecuencias internas de aquellas fluctuaciones.

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

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

b) Las exportaciones como factor limitativo del crecimiento

El crecimiento de las exportaciones establece un límite máximo al ritmo de desarrollo de un país periférico. Este límite está dado por la intensidad con que aumenta la demanda de importaciones a medida que crece

/el ingreso

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

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

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

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

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

Despréndese de todo esto que, a igualdad de tasa de incremento de la población, un país periférico no puede crecer espontáneamente al mismo ritmo de los centros con los cuales comercia, debido a la disparidad de elasticidades, agravada generalmente por la política proteccionista de aquéllos. Es pues ineludible la sustitución de importaciones (y el desarrollo de exportaciones industriales a los centros) para corregir esas disparidades. Y como los países de la periferia latinoamericana aumentan su población con una intensidad mucho mayor que la de aquellos centros, más fuerte aún tiene que ser este proceso.

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

c) Improvisación de la política sustitutiva

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

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

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

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

¿Cómo prever las sustituciones? ¿Cómo anticiparse a la exigencia de futuros acontecimientos? Es este un problema al que la Secretaría de la CEPAL viene dedicando atención de mucho tiempo atrás y con ese propósito se hicieron los primeros ensayos de análisis y proyecciones del desarrollo económico. Creo que se ha avanzado lo suficiente como para determinar las exigencias de la política sustitutiva de importaciones, y por ello, y a pesar del interés que tiene, no me detendré en este punto que rebasaría el campo de esta exposición.

d) La economicidad de la sustitución de importaciones

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

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

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

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

Razones de economicidad debieran llevarnos nuevamente a considerar una situación en que sería posible importar una vasta gama de productos terminados de consumo cuya producción sustitutiva resulta menos económica

/que la

que la de otros bienes, con lo cual se podrá mejorar o recuperar el margen comprimible de importaciones, condición esencial de la flexibilidad anticíclica.

e) La discriminación contra las exportaciones

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

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

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

Es cierto que no se trata de un problema de fácil solución práctica, pero es indudable que la falta de una política de subsidios, especialmente para las nuevas exportaciones y, más aún, el subsidio negativo que ha

significado a veces la sobrevaluación monetaria, han llevado a los países latinoamericanos a desperdiciar posibilidades de exportación en detrimento de su desarrollo económico.

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

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

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

2. El impacto interno de las fluctuaciones exteriores

a) El ascenso cíclico interno

En la sección anterior se ha explicado cómo, al descender cíclicamente las exportaciones, el ingreso global de la economía - en virtud de su crecimiento anterior - requiere un volumen de importaciones superior

/al que

al que permiten cubrir aquéllas. El ingreso tendrá así que contraerse hasta que la consiguiente reducción de las importaciones restablezca el equilibrio con aquéllas. Tal es la exigencia de una política ortodoxa de estabilidad monetaria.

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

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

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

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

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

En esta fase ascendente, la holgura de los bancos y las nuevas oportunidades de gastos e inversiones estimulan la expansión crediticia más allá de lo que se requiere para acompañar el incremento de las transacciones. Esta expansión tiende a acelerar el aprovechamiento de la capacidad ociosa de la economía y, además, a ensancharla, con lo cual las importaciones se desarrollan con más rapidez. Puede afirmarse en términos generales que la expansión inflacionaria del crédito tiende a aumentar las importaciones en cantidad equivalente.

b) El descenso cíclico

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

El estado sufre, desde luego, estos mismos efectos depresivos al disminuir sus recaudaciones; y el empeño de mantener sus gastos e inversiones lleva generalmente al déficit con sus inevitables efectos inflacionarios. Estos efectos tienden a aliviar la contracción de la economía y a alentar

nuevamente las inversiones privadas, para lo cual suele acudir a la expansión crediticia, con nuevos efectos compensadores en la actividad económica general.

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

c) El retardo de las importaciones

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

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

d) Los efectos compensadores de la inflación

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

El descenso en la demanda interna arrastra consigo al ingreso global hasta que la contracción de éste adquiere la dimensión necesaria para disminuir las importaciones en la misma medida que las exportaciones. Según el ejemplo anterior, esto habrá ocurrido cuando el ingreso global se reduzca a 5 000.

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

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

Esta redistribución del ingreso provoca ciertos cambios en la composición de la demanda: disminuye la demanda de las masas populares y aumenta la de los grupos de altos ingresos. Aparte sus efectos sociales,

esto no tendría consecuencia adversa sobre el volumen total de la demanda interna si fuera igual el coeficiente de inversiones en la demanda de las masas y de los grupos de altos ingresos. Pero no sucede así: el coeficiente de estos últimos suele ser más elevado.

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

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

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

e) Posibilidades de una política anticíclica

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

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

/Para que

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

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

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

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

Supóngase que para restablecer el equilibrio exterior no basten aquellas importaciones atinentes a los grupos de altos ingresos y que sea indispensable acudir a importaciones que forman parte directa del consumo popular. Efectuar con ellas una operación similar a la anterior significaría gravar directamente esos consumos; y si no se gravan, surge una presión inflacionista que de todos modos hace subir los precios, como lo hubiera hecho el gravamen. En los dos casos se corre el peligro de desatar la consabida espiral. No hay otra alternativa que la aportación de recursos internacionales para cubrir las inversiones en una cuantía equivalente a la

/presión inflacionaria.

presión inflacionaria. Y con mayor razón aún si el margen comprimible es insuficiente y no hay recursos para cubrir todas las importaciones esenciales al mantenimiento del nivel de la actividad económica. La única forma de hacerlo sería la aportación de estos recursos.

Si bien se mira, la política que estamos considerando consiste en mantener el volumen de las inversiones que antes se realizaban inflacionariamente, pero cubriéndolas con ahorro proveniente de impuestos y la aportación de recursos internacionales. Esta última es indispensable cuando no se puede comprimir importaciones esenciales para los consumos populares o para la actividad económica. Se concibe que pudiera hacerse un mayor esfuerzo de ahorro interno y cubrir así todas las inversiones. Pero ello no resolvería el problema pues la carencia de recursos para esas importaciones obligaría a restringir tales consumos o disminuir el nivel de la actividad económica, con efectos también desfavorables para las masas populares.

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

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

f) La aportación de recursos internacionales

La dificultad no estriba solamente en la resistencia inveterada de las entidades de crédito internacional a cubrir inversiones internas, que parecería carecer de fundamento muy serio, sino de una consideración mucho

/más atendible.

más atendible. El complemento de recursos internacionales que un país requiere debe responder a la tasa de crecimiento que desea mantener o alcanzar y al esfuerzo de ahorro que podría realizar. Pero si a ello se agregan consideraciones de política anticíclica, podría exagerarse fácilmente la cantidad de recursos internacionales que se requiere.

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

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

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

3. El equilibrio estructural

a) La devaluación monetaria como agente de equilibrio estructural

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

La desviación del equilibrio estructural ocurre generalmente en nuestros países en el caso de sobrevaluación monetaria. El alza de los precios internos, no acompañada por un movimiento similar en los precios

de las exportaciones e importaciones, trae el desequilibrio por el estímulo de éstas y el desaliento de aquéllas. Esta disparidad puede tener su origen en una presión inflacionaria sobre los precios o en un alza de salarios más allá de lo que permite la productividad.

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

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

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

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

/Sin embargo,

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

Podría argüirse que el alza de las remuneraciones no necesita realizarse en el mismo grado que la devaluación, por cuanto la competencia impedirá que suban los precios, salvo en las nuevas actividades que se hubieran desarrollado a costos más altos. Se concibe que así pueda ocurrir, si bien con frecuencia las prácticas restrictivas de la competencia llevan a elevar los precios en la medida en que permite el mayor margen de protección que la devaluación trae consigo.

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

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

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

Desde el punto de vista de las exportaciones, el estímulo que la devaluación ofrece a las que son tradicionales podría llevar al deterioro de la relación de precios del intercambio cuando los productos de un país forman proporción apreciable de la oferta internacional. Habría pues que

establecer medidas limitativas a las exportaciones, ya sea en forma de gravámenes que absorben toda - o en parte - la ganancia extraordinaria, o bien en forma de restricciones directas. El estímulo de la devaluación se circunscribiría por lo tanto a las nuevas exportaciones.

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

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

b) El patrón oro y el equilibrio estructural

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

Su funcionamiento se cumplía sin obstáculos que comprometieran el equilibrio estructural de la economía mundial, porque el centro británico, con su estructura peculiar, había encontrado una adaptación estructural en los países periféricos y en los otros centros dinámicos que facilitaba los movimientos del oro en uno y otro sentido. No nos extraña pues la creencia de que el equilibrio era inherente al funcionamiento del patrón oro. Pero el centro dinámico principal comenzaba a experimentar a fines del siglo pasado y a comienzos del presente las consecuencias de ciertas transformaciones estructurales en el resto del mundo que aparejaban persistentes manifestaciones de desequilibrio. Me refiero principalmente

a las consecuencias del progreso rápido de los otros centros dinámicos (por ejemplo, Alemania), y del proteccionismo así como a ciertas modalidades monetarias que tendían a retener el oro en países importantes.

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

No cabe por lo tanto extrañarse de que acontecimientos de alguna similitud que ahora están ocurriendo en el centro dinámico principal que sucedió al británico después de la Primera Guerra Mundial, se manifiesten en iniciativas que responden en el fondo a parecidos objetivos. Es indudable que este nuevo centro dinámico principal ha operado en condiciones estructurales muy diferentes de las de aquellos tiempos, y que dificultaron considerablemente el funcionamiento del patrón oro. Estas condiciones se hicieron mucho más adversa cuando en la gran depresión mundial el centro dinámico redujo su coeficiente de importaciones mientras incesantes aumentos de productividad e innovaciones técnicas estimulaban el poder expansivo de sus exportaciones. Fue imposible que el patrón oro - la estabilidad monetaria - pudiera mantenerse; y el resto del mundo - otros centros dinámicos y países periféricos - tuvo que ajustar su estructura a los cambios estructurales de aquel centro dinámico principal.

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

/No podrían

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

B. RELACION HISTORICA ENTRE EL DESARROLLO ECONOMICO Y
LA INFLACION DE 1929 A 1959 3/

1. La situación en 1929

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

3/ De "Inflación y crecimiento: Resumen de la experiencia en América Latina", Boletín Económico de América Latina, vol. VII (1962), pp. 31-49 /N. od.

No debe inferirse de estas generalizaciones que todas las economías se encontraban a un mismo nivel en los primeros decenios de este siglo. La escala de industrialización, la difusión de la agricultura comercial, y el grado de urbanización variaban considerablemente. En general, se había avanzado mucho más en estos tres aspectos en el sur de América Latina, donde la modalidad colonial de asentamiento había sido modificada por una inmigración masiva de artesanos, empresarios y agricultores. En la Argentina, en particular, la economía había logrado un alto grado de unificación geográfica y social, por lo menos en comparación con los demás países latinoamericanos.

En aquellas partes en que ya se había iniciado un proceso de industrialización, éste recibió un gran estímulo gracias a las condiciones creadas por la guerra de 1914-1918. Era difícil conseguir importaciones; el transporte marítimo escaseaba: los poderes beligerantes mantenían el bloqueo; y la industria europea, y después la norteamericana, se dedicaba a fabricar armamentos y municiones. Al llegar los años veinte, Chile, México, el Uruguay y el Brasil - sobre todo en la parte sur - habían recorrido gran trecho del mismo camino emprendido anteriormente por la Argentina. Vastos sectores de la población vivían en zonas urbanas y las industrias locales podían satisfacer parte importante de la demanda interna. Los mismos síntomas de progreso aparecían en Colombia, Cuba, Perú y Venezuela, aunque con un grado inferior de autonomía, como corresponde a una etapa anterior del desarrollo. Mientras tanto, la producción argentina invadía nuevos campos, como el de las industrias mecánicas.

No obstante, todas las economías latinoamericanas seguían vulnerables a las fluctuaciones del comercio exterior. Sus exportaciones, que rendían una elevada proporción del ingreso, estaban constituidos por unos cuantos productos de importancia - a veces sólo uno - y se vendían a un número reducido de países compradores. Las actividades exportadoras no tenían muchas posibilidades de vender su mercadería dentro del país, salvo en la Argentina y el Uruguay. Hasta los países que se estaban industrializando, y así logrando una menor dependencia del ingreso generado por las exportaciones, eran vulnerables a las vicisitudes del comercio exterior,

/aunque de

aunque de distinta manera. Algunas clases de productos, no sólo los artículos de consumo más elaborados, sino también casi todos los bienes de capital y productos intermedios, tenían que importarse. Las economías más avanzadas estaban llegando a depender en alto grado de los ingresos de divisas para adquirir materiales y equipo para sus sectores industriales.

Fese al progreso alcanzado, el desarrollo interno continuaba entorpecido por la falta de integración económica. Había habido algún mejoramiento en el cultivo de productos de exportación, pero no se apreciaba gran progreso técnico en la producción agropecuaria para el mercado interno. Mientras los grandes terratenientes todavía usaban gran parte de sus tierras - aunque fueran arables - para el pastoreo extensivo del ganado, los campesinos en las pequeñas propiedades o tierras ejidales empleaban técnicas atrasadas en decenas o cientos de años. Las firmas industriales, por falta de un mercado interno que permitiera la producción en gran escala, eran a menudo ineficientes y/o monopólicas.

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

A estos cambios físicos de las economías latinoamericanas correspondían modificaciones financieras. En el siglo XIX, varios países empleaban todavía el dólar como moneda local y los que tenían moneda propia procuraban ceñirse al patrón de oro; los bancos extranjeros proveían la mayor parte de los servicios financieros. Los países meridionales que habían progresado más económicamente empezaban a mostrar mayor independencia financiera. En su afán de aliviar las dificultades derivadas de los recesos del comercio mundial recurrieron en ocasiones a la devaluación y suspendieron con frecuencia la convertibilidad. Además los bancos

comerciales de propiedad nacional desempeñaban un papel creciente en la vida financiera de los países más industrializados y durante la década se establecieron varios bancos centrales.

Estos movimientos hacia la independencia monetaria sufrieron retrocesos esporádicos. Ya se habían presentado brotes de inflación, sobre todo en Chile, y los bancos locales se habían visto a veces obligado a cerrar sus puertas. En algunos casos la devaluación podía atribuirse a la simple mala administración de la hacienda pública. Después de las graves crisis financieras de 1921, cuando quebraron los mercados de productos básicos, hubo un intento general de volver al patrón de oro. América Latina seguía en esta materia el ejemplo de los países europeos que estaban tratando de restablecer el sistema monetario internacional desorganizado durante la Primera Guerra Mundial.

Una de las consecuencias de esta situación fue que en 1929 en parte alguna de la región se utilizaba la política en la forma y extensión que hoy reviste. Al acatar las reglas del patrón de oro, nunca se planteaban determinados problemas. Casi no podían surgir una escasez de reservas de divisas, y cualquier movimiento incipiente de inflación de precios se veía refrenado por la escasez de dinero antes de cobrar impulso. Una de las virtudes del patrón oro es que podía lograr estos resultados casi automáticamente y, por lo tanto, eran menos agudos los problemas de decisión política y de acción administrativa.

En ese entonces se habían creado pocos instrumentos de política. La tributación era relativamente baja, y se basaba principalmente en los derechos de importación; además, como habría sido difícil financiar un déficit presupuestario crónico, los gastos también eran reducidos. Pese a los movimientos hacia la independencia financiera, los sistemas monetarios no estaban suficientemente desarrollados como para dar mucho campo a una política deliberada. Todavía no se conocían los controles ni los tipos múltiples de cambio. En todo caso, apenas existía la base material para una política más activa e independiente en la mayoría de los países, por lo menos a corto plazo, si se toma en consideración la falta de capacidad interna para producir manufacturas. La expansión monetaria habría llevado rápidamente a un aumento de las importaciones

y a una pérdida inaceptable de reservas extranjeras. Por otra parte, no habría gran presión para instaurar tal política, pues el poder se encontraba eficazmente en manos de quienes no estaban del todo descontentos con la situación y aún los descontentos tenían esperanzas de mejorar su condición siempre que el producto nacional siguiera subiendo y que pudieran salir de los sectores atrasados de la economía.

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

2. Consecuencias de la depresión: se plantean nuevas alternativas de política económica

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

Sin embargo, esta hipótesis nunca se puso a prueba. La depresión que se inició en 1929 fue tan acentuada que todo el mundo descartó el patrón de oro por inservible, incluso los propios países industriales. El comercio mundial decayó en forma abrupta y hubo fuertes movimientos especulativos de capital. Los principales países industriales abandonaron uno tras otro la convertibilidad al oro y devaluaron sus monedas. Aquellos

/que quedaron

que quedaron con el patrón de oro, como Francia, encontraron cada vez mayor dificultad en colocar sus exportaciones; tuvieron que reducir sus importaciones, mediante una contracción de la actividad económica y, por consiguiente, del empleo, de magnitud tal que a la postre resultó intolerable. El abandono del patrón de oro fue condición necesaria para la adopción de los programas anticíclicos - los planes de obras públicas, por ejemplo - que fueron cada vez más necesarios.

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

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

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

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

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

Aunque pasó algún tiempo antes que el patrón oro fuera conciente y definitivamente abandonado, cada paso representaba un nuevo alejamiento de las normas monetarias convencionales. El respaldo de la moneda disminuyó: hubo nuevas devaluaciones, no sólo con relación al oro, sino también al dólar de los Estados Unidos, y se aplicaron mayores controles a las compras de divisas. Sin embargo, la depresión, gradualmente estaba modificando los criterios en cuanto a lo que constituía una política permisible. En el extranjero, tanto las opiniones políticas como las

/profesionales, se

profesionales, se orientaban a favor del uso deliberado de la política fiscal y monetaria, reforzada cuando fuera menester por los controles directos, con objeto de remediar las depresiones cíclicas. El ejemplo práctico del New Deal en los Estados Unidos fue un estímulo especialmente poderoso para aquellos latinoamericanos que abogaban por un criterio distinto y más autónomo.

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

Se dio un fuerte impulso a la industrialización con las medidas tomadas para proteger las reservas de divisas. La devaluación, las cuotas de importación, los aranceles más elevados, todos ellos tuvieron el efecto incidental de abrir nuevos mercados al productor nacional y de fortalecer su posición frente a la competencia extranjera. Sin embargo, la súbita expansión de la manufactura no fue fácil. Uno de los obstáculos fue el financiamiento. La inversión extranjera había decaído a un bajo nivel, los ahorros privados habían disminuido por efecto de la reducción de los ingresos y el equipo resultaba caro de importar por la devaluación. También había dificultades más fundamentales que superar. La mano de obra carecía de la variedad de destrezas necesarias; la clase terrateniente a menudo no está dispuesta a invertir tiempo y energías en nuevas tareas que, cualesquiera que fuera su justificación económica, no compartían el tradicional prestigio social de la actividad agrícola; y aquellos

dedicados al comercio preferían seguir en su acostumbrado negocio familiar antes de emprender la tarea peligrosa y difícil de fundar nuevas empresas industriales.

Por lo que toca a los insumos físicos, las nuevas industrias tenían gran necesidad de combustibles, materiales y productos semimanufacturados. Además, la industrialización se traducía en crecientes necesidades de alimentos para abastecer a las ciudades. Lo que se necesitaba y en realidad lo que exigían las circunstancias era una transformación general de la economía. Ello imponía nuevas demandas sobre un sistema de transporte que se había diseñado principalmente como complemento del comercio exterior.

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

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

En el Brasil, Chile y México, los niveles de precio tendieron a subir después de 1932. No sucedió lo mismo en la Argentina y el Uruguay. Por una parte, al cerrarse sus mercados de exportación, había alimentos disponibles para el consumo interno. Segundo, la Argentina había progresado anteriormente en la industrialización: ya existía al comienzo de la crisis un sector industrial bastante grande, con alguna capacidad excedente, de modo que la sustitución de las importaciones suponía un cambio menos radical

de la estructura económica. Tercero, en ambos países existía una razonable dotación de capital social básico - el transporte y la electricidad - que facilitó la creación de nuevas industrias y el propio medio social hacía que fuera más fácil que en otras partes encontrar empresarios y trabajadores idóneos. Cuarto, la política fiscal y monetaria de la Argentina fue administrada de modo de compensar los efectos de las fluctuaciones del comercio externo y por último, la industrialización era relativamente bien equilibrada.

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

En vista de la situación política en esos países, en que no eran desconocidos los períodos de conmoción civil, es dudoso que hubiera otra opción. Las autoridades que trataron de seguir una política estrictamente ortodoxa fueron en general derrocadas.

La mayoría de los países restantes de la región o se abstuvieron del todo de llevar a cabo una política monetaria autónoma, o lo hicieron en forma más prudente que los demás y la abandonaron antes. En las pequeñas economías centroamericanas faltaban tanto la necesidad como la posibilidad de practicar esta política. Por una parte, el proletariado urbano era más reducido, relativamente. Aunque la depresión significaba graves penurias, gran parte de la población trabajaba en sectores de subsistencia en que las fluctuaciones de la parte comercial de la economía sólo repercutían en forma remota. Por lo tanto, la presión política de este sector en pro del mantenimiento de los ingresos no era muy fuerte. Los sistemas bancarios estaban además en gran parte en manos extranjeras y había oposición a las medidas que pudieran llevar a la devaluación de la moneda.

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

Los países de América Latina se pueden clasificar a estas alturas en dos grupos. Los tipos de cambio de los países del Caribe y América Central que habían sufrido una devaluación de hecho recobraron casi todos la antigua paridad con el dólar de los Estados Unidos, o una aproximada, cuando la crisis llegó a su término, y devolvieron a sus monedas la convertibilidad en dólares. En realidad, estaban ahora en el patrón dólar, y continuaron manteniendo prácticas financieras ortodoxas en las décadas posteriores. En los tres últimos decenios estos países sólo experimentaron alzas moderadas de los precios. Nicaragua ha vuelto a prácticas más conservadoras en el último decenio y se han moderado las alzas de precios; el Ecuador también puede incluirse en el mismo grupo, al considerar el período en su conjunto.

Venezuela cae en la misma categoría. Evidentemente tenía hasta hace poco en el petróleo una exportación fácil de colocar y los ingresos de divisas se elevaron rápidamente. Incluso durante la crisis, la tendencia ascendente se detuvo, pero no se invirtió. Por lo tanto, en los años

treinta no hubo necesidad de una política compensatoria y el bolívar venezolano estaba tan firme que subió su valor frente al dólar norteamericano.

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

Los nuevos países restantes de América Latina (que constituyen el grupo U) han seguido en general una política financiera menos ortodoxa y, han experimentado una inflación de precios que va de regular a acelerada, junto con una serie de devaluaciones. Siete de ellos son los países más industrializados de la región y la mayoría son también grandes y muy urbanizados. En general, las exportaciones representan una proporción menor del producto. Bolivia y el Paraguay son los otros dos países que han seguido una política financiera no ortodoxa. Paraguay comenzó a hacerlo después de la guerra. Por su estructura y tamaño pertenecen al grupo anterior, pero precisamente por la falta de la capacidad industrial necesaria para aplicar una política expansionista, tuvieron accesos especialmente violentos de inflación. Forman así una clase especial.

3. Los problemas comunes de los años de guerra

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

Esto ocurrió incluso en los países del grupo O. Sus exportaciones se elevaron en casi todos los casos. La zafra total de los países azucareros fue adquirida generalmente por los Estados Unidos; y el mismo país /ofrecía contratos

ofrecía contratos firmes para la compra de determinados minerales, cereales y materiales agrícolas. A algunos países, por ejemplo Haití, se les brindaba asistencia financiera y técnica para el desarrollo de nuevos productos. Hasta los productos no esenciales como el cacao y el café gozaron de altos precios. Una excepción fueron las exportaciones de bananos, cuyos precios decayeron a niveles muy bajos; por la necesidad de condiciones especiales de embarque, los bananos no tenían gran prioridad en los programas de abastecimiento de los países beligerantes.

Sin embargo, las importaciones no pudieron elevarse en forma similar a las exportaciones. Era cada vez más difícil obtener productos de Europa Occidental. Estos podían en gran parte sustituirse con adquisiciones en los Estados Unidos hasta el ataque a Pearl Harbour; de ahí en adelante la conversión de la industria a usos bélicos en los Estados Unidos, la escasez de transporte marítimo, y la guerra submarina en la zona del Caribe redujeron severamente los suministros a América Latina. En algunos casos, subió el costo de las importaciones en el lugar de destino, pero este aumento se vio limitado por los controles de precios en los Estados Unidos.

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

A grandes rasgos, la situación no era muy distinta en los países que habían seguido una política monetaria más expansiva en los años treinta. Las grandes exportaciones acrecentaban la demanda y la actividad interna no sólo se veía estimulada por el superávit de exportaciones, sino también por el incremento considerable de la liquidez del sistema bancario de muchos países, por efecto de la llegada de capitales extranjeros que buscaban amparo de la guerra. En algunos casos, las autoridades trataron de moderar el efecto del crecimiento de las reservas sobre el crédito. En Colombia, el aumento de los depósitos hubo de invertirse en bonos no negociables,

/que también

que también se obligaba comprar a las empresas comerciales, y en México las autoridades vendían oro para absorber circulante, aparte de las medidas adoptadas para restringir el crédito. Sin embargo, en los demás países las autoridades no siguieron una política tan estricta: ahora que se habían abandonado las reglas del patrón oro no había una serie de principios generalmente aceptados para orientar la política.

Se dio un nuevo incentivo a la sustitución de importaciones, aunque la razón ya no era la escasez de divisas. A los países del grupo U no sólo les aquejaban los mismos problemas de abastecimientos que a los demás, sino también, salvo en México y Colombia, el de los largos trayectos desde los Estados Unidos a sus puertos. Con todo, las mismas dificultades que se presentaban para importar productos acabados limitaron también las compras de la maquinaria, los materiales y los combustibles necesarios para fabricar dichos productos en el país.

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

/Estas deficiencias

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

Las alzas más moderadas en este grupo se registraron nuevamente en la Argentina. Los alquileres estaban congelados, pero, como durante la crisis, la causa principal fue que había mayor ajuste entre la estructura de la oferta y la composición de la demanda que en los demás países. Las existencias de alimentos que no podían colocarse en el extranjero fueron encauzadas hacia el mercado interno, llegándose a usar los controles gubernamentales para impedir que los precios de los alimentos cayeran demasiado. La industria manufacturera estaba también en mejores condiciones para hacer frente a la situación. Por ejemplo, pudo mantener en servicio gran parte del equipo existente mediante reparaciones o reacondicionamiento locales.

El grado de inflación en los distintos países podría de nuevo explicarse por la vía de las variaciones en los medios de pago. Pero esta explicación no lleva muy lejos tampoco. El origen del problema estaba en

/que las

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

4. El período inmediato de postguerra: reaparecen las alternativas en la orientación de la política económica

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

Los sistemas bancarios latinoamericanos ofrecían gran liquidez, y sectores del público mantenían considerables depósitos bancarios, de modo que la demanda era elevada. Crecieron rápidamente las importaciones de todo tipo. El aumento de las importaciones de combustibles y materiales atenuó las dificultades de la producción interna. Sin embargo, pasó algún tiempo antes de que se pudiera compensar el rezago en las inversiones y reponer el desgaste de los equipos de transporte, de generación de energía y de la industria local, siendo una de las causas el largo plazo de entrega prevaleciente en los pedidos de bienes de capital. Así, pues, persistían algunos tipos de escasez.

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

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

Los países de este grupo, que habían sufrido el alza más importante de los precios durante la guerra, llegaron al fin de ella con menor liquidez en el sistema bancario y con tipos de cambio manifiestamente sobrevaluados. Pero ello, la operación del mecanismo del patrón del dólar fue más rápida y más radical. Así, en Nicaragua, donde los precios se habían triplicado entre 1940 y 1945, se estabilizaron luego a un nivel más bajo, y en Cuba un alza no tan desmesurada continuó hasta 1948 para ajustarse después a un nivel menor. Para la mayoría de los miembros del grupo, la tendencia

de los precios fue siempre ascendente pero se moderó después de mediados de 1948, reflejando la mayor lentitud del alza de precios en los Estados Unidos, que atravesó por un breve receso en 1949.

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

El ejemplo más notorio lo ofrece la Argentina. Hemos visto que, como este país exporta alimentos esenciales, puede absorber lo que no coloca en el extranjero. Por el mismo motivo, el nivel de las exportaciones depende en alto grado del saldo que queda después del consumo interno. La política de precios y salarios después de 1945 tuvo el efecto de aumentar el poder adquisitivo de los salarios en función de los productos tradicionales de exportación. Los salarios reales en la Argentina se elevaron en 50 por ciento entre 1944 y 1947, mientras que se impidió que los precios internos de las exportaciones tradicionales - aunque no los de otros productos agrícolas - siguieran la misma tendencia alcista que los precios internacionales. Por lo tanto, la Argentina nunca recuperó plenamente los mercados de productos agrícolas con que contaba en la preguerra, sobre todo de granos. En cambio, las importaciones se elevaron a un alto nivel y hubo una acelerada disminución de las reservas externas (de 1 700 millones

/de dólares

de dólares a fines de 1946, a 700 millones a fines de 1949). Este aumento de las importaciones alivió las escaseces de tiempo de guerra mencionadas anteriormente, pero el alza de los salarios fue mayor que el de la productividad, de modo que los costos de producción subieron. Además, había otras fuerzas en juego que promovían la inflación. Gran parte del equipo estaba muy usado y el capital económico y social estaba por debajo de las condiciones adecuadas a los niveles de ingreso de postguerra. La inversión pública fue considerable, pero mal planeada, y se amplió el déficit presupuestario sin remediar esas deficiencias. Pese al superávit de importaciones y al uso de controles de 1947 en adelante, el alza de precios en el período 1945-50 promedió más de 20 por ciento anual.

Chile presenta otro caso. Las reservas externas no se habían acumulado en la misma proporción durante la guerra; las exportaciones declinaron ligeramente en términos de volumen al cesar las hostilidades y la relación de precios del intercambio mejoró sólo en forma moderada. Por consiguiente, el volumen de las importaciones apenas pudo aumentar, y los problemas de abastecimiento siguieron coartando la acción del gobierno. La inversión también fue moderada y el producto nacional creció lentamente. Aunque todavía se subvencionaba la importación de alimentos, los precios siguieron subiendo más o menos al mismo ritmo que durante la guerra. En los casos de Bolivia y Paraguay, también, el cuasi estancamiento se asoció con la inflación. Aparte los problemas de abastecimiento, habían surgido fuerzas cumulativas en estos tres países por efecto de la duración y ritmo de la inflación, y estas fuerzas a su vez le daban nuevo impulso. La propensión al ahorro era baja, los presupuestos difíciles de equilibrar, y la inversión tendía a dirigirse a proyectos que rindieran utilidades rápidas y cuantiosas en vez de estar orientadas al desarrollo de las industrias y servicios básicos necesarios.

Otros países del grupo corrieron mejor suerte. Por una parte, sus exportaciones crecieron con celeridad mayor, y por la otra, aprovecharon la oportunidad que esto les daba. La inversión fue cuantiosa y mejor equilibrada en el Brasil, México y el Uruguay, y los productos nacionales crecieron a razón de 5 o 6 por ciento anual. En estos casos, ahora que

/las importaciones

las importaciones podían conseguirse en cantidad suficiente y que se habían aliviado los problemas internos de abastecimiento, las alzas de precios se moderaron - fueron del orden de 5 a 11 por ciento anual.

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

5. La situación a comienzos de los años cincuenta

Pese a los acontecimientos del período 1930-50, la estructura de las economías latinoamericanas mostraba todavía muchas de las fallas del período anterior a la crisis. Faltaba capital en los sectores básicos de la economía. Las deficiencias de la educación se aprecian por el número reducido de maestros en relación con la población de edad escolar, y sus consecuencias en un sector determinado pueden deducirse de las bajísimas cifras, sobre todo en algunos países, que registran las personas con capacitación profesional ocupadas en la agricultura. El grado de capacitación de la fuerza trabajadora está indicada por el bajo nivel de alfabetismo, sobre todo en las zonas rurales.

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

El mismo contraste puede considerarse desde otro ángulo: la diferencia entre los ingresos rurales y urbanos. En las ciudades los ingresos eran mucho más elevados y bien distintos, los módulos de consumo. Los habitantes de las ciudades consumían otros alimentos, estaban más acostumbrados a usar calzado, y consumían mucho más electricidad.

Aparte la inflexibilidad de una economía desmembrada de esta manera, la composición de la demanda tendía a cambiar con rapidez al acelerarse la emigración hacia las ciudades.

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

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

Las estructuras socioeconómicas de este tipo evidentemente no estaban en condiciones de seguir haciendo frente en forma adecuada a las presiones - en algunos casos agudos - de las nuevas etapas en que entraba el proceso de sustitución de importaciones.

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

Sin embargo, esas presiones tardaron en hacerse presentes. El auge de los productos primarios de la postguerra se prolongó hasta los primeros años de la década de 1950. La economía de los Estados Unidos volvió a surgir después del receso de 1949 y la recuperación de la República Federal de Alemania estaba cobrando impulso. Entonces el conflicto de Corea llevó a la adopción de programas de armamentos en los países industriales y éstos tuvieron una repercusión inmediata sobre los precios de los productos primarios. Sin embargo, en 1951, al disminuir el temor de una conflagración general, los precios de los productos primarios decayeron. En algunos casos hubo una recuperación posterior. Se registró un auge de los metales no ferrosos en 1955 y 1956; y los precios del mercado libre del petróleo y del azúcar subieron durante la crisis de Suez. Los precios del café subieron a un máximo en 1954 y permanecieron a un nivel relativamente alto hasta 1957. Sin embargo, en términos generales, no hubo un alza sostenida de los precios de los productos primarios después de los primeros meses de 1951. El volumen de las exportaciones siguió aumentando, pero en la mayoría de los casos el incremento fue moderado. Por otra parte, aunque la tendencia alcista de los precios de importación perdió ímpetu gracias a la mayor importancia que se prestaba a la estabilización de los precios y al ritmo más pausado que había cobrado el crecimiento de la economía mundial, ésta no se detuvo del todo. Así pues, la relación de precios del intercambio comenzó a desmejorar para América Latina.

En los países del grupo O - es decir, los del Caribe y del Istmo Centroamericano, que han seguido prácticas financieras conservadoras - los aumentos de los precios casi se nivelaron completamente, en el sentido de que todo nuevo aumento caía dentro del margen de error estadístico por ser poco fidedignos los índices de precios. Siguieron de cerca las variaciones de precios a las de los Estados Unidos, el principal cliente y abastecedor de esos países.

El reconocimiento del éxito de esas economías para refrenar la inflación y luego eliminarla debe templarse, sin embargo, con la consideración de que mientras mayor sea la adhesión al patrón del dólar, en mayor

/medida dependerán

medida dependerán de acontecimientos externos no sólo las fluctuaciones de los precios sino también el desarrollo económico. Una tendencia ascendente en el valor de las exportaciones aumenta los ingresos y las reservas, incrementa la demanda de artículos producidos localmente y conduce también al aumento de las importaciones. Todo el juego de variables puede mantenerse en ascenso. Pero debido a la preponderancia de las manufacturas en las importaciones, la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones tiende a ser mayor que la unidad, a pesar de los intentos de proteger las industrias locales. El ritmo de aumento de las exportaciones tiende así a limitar la tasa de crecimiento del producto bruto. Conviene igualmente tener en cuenta los precios de importación, ya que su aumento absorbe divisas y contribuye a limitar todavía más la tasa de crecimiento. Así, es probable que "el poder de compra de las exportaciones" - es decir, el valor de las exportaciones deflacionado por un índice de precios de importación - sea la principal causa de las variaciones del producto interno de un país en el que rige el patrón dólar.

La afluencia de capital estimulará también el crecimiento, así como la salida contribuirá a deprimirlo. No obstante, los datos sobre movimientos de capital son muy insuficientes, de modo que es difícil tomarlos en cuenta estadísticamente. En todo caso, el efecto de las tendencias de la afluencia de capital no es comparable al de las tendencias de las exportaciones, en especial si se considera el aumento de gastos en divisas extranjeras en forma de utilidades e intereses, asociado a una mayor inversión de capital extranjero; además, la evolución de las exportaciones influye mucho en la magnitud de la inversión extranjera, aún en industrias que producen para el mercado interno. Así pues, el poder de compra de las exportaciones puede considerarse todavía como el principal factor determinante.

En Venezuela, por ejemplo, un gran aumento del ingreso nacional correspondió a un aumento más o menos equivalente de las exportaciones, aunque con la importante inversión en la industria petrolera de ese país en 1956 y 1957 podría haberse esperado un mayor aumento en la primera variable. Se registraron aumentos igualmente considerables de los ingresos y de las exportaciones en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá.

En otros casos, el grado de sustitución de las importaciones parece haber causado un crecimiento más rápido (o menos rápido) del ingreso que de las exportaciones. En Costa Rica y la República Dominicana el crecimiento del ingreso parece haber excedido en mucho al de las exportaciones, mientras que en el Ecuador sucedió lo contrario. En Cuba, Haití y Honduras, el poder de compra de las exportaciones se modificó apenas y puede haber disminuido; en esos casos, sin embargo, el total de ingresos reales aumentó ligeramente, pero la importante reducción en el respaldo de sus divisas indica nuevamente que en presencia de exportaciones estacionarias es muy grande la tentación de liberalizar las prácticas monetarias. A pesar de esos indicios de cierta expansión monetaria, el aumento del producto total fue tan pequeño en esos tres países que hubo escasa variación, quizás incluso una disminución en el producto por habitante. La estrecha relación que pudo observarse entre las variaciones del ingreso y del poder de compra de las exportaciones en la economía más importante (Venezuela) y en la mayoría de los países del grupo, se refleja también en el grupo en su totalidad.

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

Los principales integrantes del grupo - Cuba y Venezuela - han adoptado medidas autónomas para estimular una expansión de la actividad interna. En esos dos casos, el desarrollo político y económico va entrelazado y no puede decirse que el patrón del dólar se ha aflojado por razones puramente económicas. Además, en el caso de Venezuela las

medidas adoptadas no han sido incompatibles hasta ahora con los principios de ese patrón. El presupuesto ha estado en desequilibrio, pero el déficit es en parte atribuible al pago de la deuda. Se han hecho más estrictos los controles de importación, aumentado los aranceles e introducido controles de cambio, pero el excedente de importaciones, al igual que el déficit presupuestario, se ha cubierto agotando las reservas y recurriendo a empréstitos. Aunque los precios comenzaron a subir en 1958, el alza ha sido moderada. La legislación bancaria se ha modificado a fin de contar con una proporción más baja de reservas en relación con el pasivo del Banco Central (33 en vez de 50 por ciento) y con el propósito de que éste pudiera hacer préstamos al gobierno.

Para el grupo U la experiencia fue muy diferente. Los precios continuaron aumentando y en varios casos el ritmo de la inflación se aceleró. Hubo una relación muy diferente entre el crecimiento del ingreso y el de las exportaciones. A estas alturas la industrialización era ya una política más deliberada pese a las dificultades de incrementar las exportaciones. Los gobiernos se abstuvieron de adoptar medidas para reducir la actividad interna cuando las exportaciones disminuyeron, de modo que se practicó de hecho una política compensatoria. Los presupuestos registraron déficit o éstos se acentuaron, principalmente en Chile, donde los impuestos a las empresas exportadoras constituyen una importante fuente de ingresos. Además, la base de la estructura monetaria se redujo aún más al permitirse el aumento de los créditos cuando estaban cayendo las reservas.

El problema principal no fue, sin embargo, la disminución ocasional de las exportaciones, sino más bien el hecho de que la tendencia ya no era definitivamente ascendente. Considerando este grupo como un todo, la variación en el poder de compra de las exportaciones durante ese período fue casi cero. Por otra parte, los aumentos de población se aceleraron - excepto en la Argentina y el Uruguay - al acentuarse la disminución de la mortalidad como consecuencia de mejores servicios sanitarios. El crecimiento de las ciudades, una vez en marcha, cobra cierto impulso, y toda paralización en el proceso de industrialización acarrea en seguida graves problemas sociales. Por consiguiente, no cabía a los gobiernos otra alternativa que fomentar el desarrollo y una mayor diversificación de

/la economía,

la economía, y la sustitución de importaciones pasó a ser así un objetivo cada vez más deliberado. El Brasil, en particular, estableció un programa de objetivos prioritarios en los sectores básicos de la economía (acero, petróleo, transporte, etc.).

En realidad, el poder de compra de las exportaciones no aumentó mucho en ninguno de los componentes de ese grupo, excepto México, y en este caso ello se debió a la inclusión del turismo en las exportaciones. En Chile y el Perú, los moderados aumentos en las exportaciones fueron acompañados por aumentos similares en el ingreso. Las exportaciones de otros países acusaron sólo pequeños aumentos, o de hecho disminuyeron, pero la situación fue mejor en los que se refiere al ingreso. En el Brasil y Colombia - especialmente en el primero -, se lograron los más significativos aumentos en el ingreso nacional, considerada la evolución desfavorable de las exportaciones de esos países. La Argentina logró cierto aumento del ingreso, Bolivia evitó una declinación, a pesar de ligeras disminuciones en las exportaciones.

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

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

No fue sino hasta después de la guerra cuando el poder de compra de las exportaciones latinoamericanas recuperó su nivel de fines de los años treinta y ello sólo merced al mejoramiento de la relación de precios del intercambio. Como ésta se deterioró nuevamente en la década de los cincuenta, no se volvió a producir otro aumento de importancia en el poder de compra de las exportaciones de América Latina. En realidad, excluyendo a Venezuela, hubo escasa variación en todo el período de 30 años. Algunos países se vieron afectados con particular gravedad. En la Argentina el poder de compra de las exportaciones se redujo en 1958 a sólo la mitad de lo que había sido 30 años antes. En Chile las exportaciones - definidas de esa manera - no recuperaron jamás el nivel anterior a la depresión.

El volumen de las importaciones muestra tendencias de largo plazo muy parecidas, ya que depende en gran medida de las exportaciones y de la relación de precios del intercambio. El total de las importaciones de la región no fue en 1958 mucho mayor en cantidad que en 1928, si se excluye a Venezuela; en la Argentina y Chile el volumen de las importaciones disminuyó en los tres decenios, y en el Brasil el aumento fue apenas moderado.

Esta tendencia de las importaciones contrasta con la expansión del producto bruto regional, que se triplicó con creces en el mismo período. Simultáneamente se produjo un rápido crecimiento de las ciudades que no se tradujo sólo en un aumento acelerado de la demanda total sino en una rapidísima expansión de la demanda de manufacturas - sobre todo equipo - de alimentos elaborados y servicios profesionales.

En las "economías abiertas" del grupo O, la creciente demanda se cubrió gracias a que las importaciones aumentaron con rapidez mayor que la producción de bienes para consumo interno. De ese modo las importaciones representaban una proporción cada vez mayor de la oferta total. Es indudable que se habría observado una tendencia análoga en el grupo U, si las disponibilidades de divisas lo hubieran permitido, pero en todos los países de este grupo (salvo el Perú que en realidad fue una "economía abierta" durante gran parte de los años cincuenta) sucedió lo contrario. El coeficiente de importación así definido, disminuyó en casi todo el período y en total se redujo a casi la mitad entre 1928-29 y 1957-58. Sólo en México este coeficiente dejó de bajar de 1938-39.

Por lo tanto a los productores de este grupo de países se les presentaba una gran tarea tanto durante la depresión como posteriormente: proporcionar sustitutos de aquellas importaciones que no era posible obtener. En algunas ocasiones los controles de precios y los subsidios que estimulaban el consumo, como en el caso de la energía por ejemplo, hicieron más dura esa tarea. Dentro del total de las importaciones que permanecía estacionario o decrecía, las importaciones de petróleo aumentaron rápidamente, sobre todo en la Argentina y en Brasil. La sustitución de las importaciones de acero también quedó rezagada en la Argentina y Chile, pese a que en este último país experimentó un gran aumento en los años cincuenta. La producción de equipo de capital creció en toda

/la región

la región después de 1939, pero como la demanda también aumentó con rapidez, las importaciones continuaron su tendencia ascendente, salvo en la Argentina. Sin embargo, debido a la escasez de equipo, la capacidad de varias industrias claves, especialmente la de producción de energía y la ferroviaria se vio sometida a una presión cada vez mayor.

Una de las consecuencias de esta serie de sucesos fue la rápida expansión de las industrias pesadas. Así, en México la mano de obra empleada en la industria metalúrgica y en la producción de máquinas y vehículos se elevó de menos de 10 000 a 173 000 entre 1930 y 1955. Sin embargo, los efectos fueron de mayor alcance: la expansión industrial en esta escala supone cambios en muchas otras industrias, en realidad una transformación de toda la economía. Otra consecuencia fue el gran cambio que experimentó la composición de las importaciones. En 1928 los bienes de consumo representaban casi la mitad de todas las importaciones; en 1957-58 esta proporción había descendido a 7 por ciento en el Brasil, 10 por ciento en la Argentina y apenas algo más en Colombia, Chile y México. En cambio, el equipo de capital, que en los países del grupo U había representado cerca del 20 por ciento de las importaciones en 1928, representó más de la tercera parte de ellas en 1957-58 (más del 40 por ciento en los casos de Chile y México); la única excepción la constituyó la Argentina, donde la escasez de divisas era muy aguda. La participación del petróleo en el total de las importaciones también fue considerablemente mayor en la Argentina, el Brasil y Chile, aunque no así en los productores tradicionales como Colombia, México y el Perú. Finalmente, hubo un rápido aumento de las importaciones de materiales (de metales en la Argentina debido a la necesidad de mineral de hierro, arrabio y productos siderúrgicos, de materiales no metálicos en los demás países).

Este cambio obligado de la estructura de las importaciones indica la tensión que significó en muchos países el intento de crecer rápidamente en un período de escasez de divisas, sobre todo donde - especialmente en la Argentina - no se había alcanzado un ritmo adecuado de expansión de la producción en los sectores claves. Aunque el deterioro de los mercados de exportación fue menos dramático en la segunda mitad del período 1950-60 que en la primera mitad de los años treinta, los efectos fueron

comparables en algunos países, pues se produjo en una época en que era difícil reducir las importaciones, mientras que en 1929 la estructura de las importaciones había permitido reducciones significantes.

Ha existido una estrecha relación entre los coeficientes de importación de varios períodos y la tasa de aumento de los precios. Una excepción evidente es la Argentina. Antes de 1945, la abundante producción de alimentos y una economía bastante bien equipada significaban que los problemas estructurales eran sólo de mediana importancia en ese país. A comienzos de los años cincuenta se aplicaban controles de precios y salarios para refrenar la inflación. Pero en general parece que en los países del grupo U un coeficiente de importación inferior al 10 por ciento ha estado ligado a la inflación. A niveles más bajos que éste existen pocas posibilidades de utilizar divisas para realizar importaciones que permitan aliviar los problemas estructurales internos.

/Capítulo VII

Capítulo VII

CONDICIONES Y EFECTOS SOCIALES DEL DESARROLLO ECONOMICO

A. LA REALIDAD SOCIAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO ^{1/}

1. Necesidad de la consideración social en los problemas de desarrollo

En la marcha emprendida por impulsar el crecimiento económico de los países latinoamericanos se ha alcanzado una altura de madurez en que quizá sea necesario prestar alguna atención a ciertos aspectos de ese proceso apenas considerados hasta ahora. Como toda exploración exige partir de un terreno conocido, conviene dar ahora como cosa sentada la vigencia general en la conciencia pública de nuestros países de algunas concepciones económicas, que la CEPAL comparte en algunas de sus publicaciones. En primer lugar la doctrina de que no basta una redistribución del ingreso para elevar el nivel medio de vida de las masas, sino que una solución estable de este problema, sólo puede lograrse por el aumento del producto medio por persona, o, lo que es lo mismo, mediante el crecimiento acelerado del sistema económico. En segundo lugar, la convicción de que ese crecimiento exige el mantenimiento de una enérgica política de desarrollo, orientada con el máximo posible de previsión y mantenida con una flexible continuidad. Y en tercer lugar, la idea de que, en consecuencia, esa política necesita apoyarse sobre los lineamientos firmes de una programación acerca de cuya naturaleza y técnicas se ha venido elaborando con renovado afinamiento en estos últimos años.

De la suposición anterior - no muy alejada por cierto de lo real - es fácil pasar a otras nuevas con un pequeño vuelo de la imaginación. Supóngase, en efecto, que en un determinado país se ha llevado a cabo por algún tiempo una sostenida política de desarrollo, orientada en todo sus

^{1/} De Informe preliminar sobre el estudio "Las condiciones sociales del desarrollo económico" (E/CN.12/374, 15 de julio de 1955), pp. 3-10 y 15-17. [N. ed.]

aspectos por un programa bien estudiado, y que esto no obstante el ritmo de crecimiento conseguido, no responda a las metas propuestas. ¿Dónde están las fallas? Un examen crítico riguroso no permite descubrir errores en las proyecciones y cálculos hechos ni falsedad alguna en los datos manejados; tampoco se ofrecen contingencias externas o internas que puedan explicar el fenómeno. ¿No será entonces lícito ir más allá de los "datos manejados" en la busca de otros que no se tuvieron en cuenta o que simplemente se dieron por supuestos? ¿No estará la respuesta en la conducta económica efectiva de los distintos grupos humanos de ese país que se supuso iba a reaccionar racionalmente a las nuevas condiciones propuestas? ¿Cuál ha sido es conducta real y a qué se debe? Porque una meta de inversiones no es un proceso automático que no exija la presencia de hombres concretos con la voluntad de invertir, empresarios capaces de iniciativas, deseosos de aprovechar una coyuntura favorable, ni es posible una meta de ahorros sin hombres dispuestos a modificar razonablemente sus hábitos de consumo y sus niveles de ingreso, ni cabe alcanzar con sólo procedimientos mecánicos el necesario aumento de la productividad, sin una determinada moral de trabajo y si no hay hombres impulsados por su propio nivel de aspiración a la aceptación voluntaria de la disciplina indispensable.

Todos los términos hasta aquí deslizados - voluntad, hábito, aspiración y moral - apuntan más allá de las fronteras de la preocupación habitual del economista y de sus instrumentos conceptuales. Pero señalar la conciencia de ese límite no vale como excusa ni como consuelo fácil de una excesiva ilusión, pues no se trata de un campo que no pueda ser explorado, conocido y tomado en cuenta de alguna manera. Ciertamente, la cuestión no es nueva para el economista, pero se presenta con caracteres agudos y quizá distintos en los países económicamente poco desarrollados. Pues en modo alguno queda resuelto con la consabida referencia a la distancia siempre existente entre modelo económico y realidad: a la precisión del cálculo matemático y de la proyección estadística se opondrían en todo momento las imprevisibles contingencias de la vida humana, llena de inercias, fricciones e irregularidades. En el caso de los países poco desarrollados - y su retraso no es cabalmente un azar

/histórico - no

histórico - no es sólo mucho mayor esa reconocida e inevitable distancia entre el modelo y la realidad, sino que pudiera suceder que faltaran en todo o parte algunos de los supuestos y condiciones con que tiene que trabajar de modo necesario todo modelo económico. La conciencia de este hecho ha llevado a algún estudioso de las economías subdesarrolladas a lo que parecen gestos de desesperación ante los obstáculos encontrados. Sin embargo, no parece haber razón alguna para esos gestos y emociones. Cuando se señalan como poderosos obstáculos al desarrollo económico la vigencia de determinados valores y la existencia de ciertas actitudes, usos y tradiciones, no se está frente a entidades misteriosas ante las que nada quepa hacer. Es necesario ante todo conocerlas, saber cómo operan y cuáles son sus efectos, pero también es posible modificarlas en la dirección deseada, aunque sea con lentitud.

Cuando en nuestro razonamiento hipotético se ha llegado a la necesidad de investigar la conducta efectiva de los distintos grupos de hombres del determinado país, sujetos insustituibles de su actividad económica, se ha estado aludiendo a la presencia de motivaciones adversas. ¿Qué motivos han tenido estos distintos hombres para no hacer lo que de ellos se esperaba? Pues bien, el estudio de los motivos - y de su alteración mediante la eliminación de inercias y la introducción de estímulos - no es tarea psicológica que la tradición pueda considerar muy lejana del economista. Los motivos, las actividades y las creencias que mueven a los hombres no se dan en el vacío, sino como exigencias de definidos usos e instituciones. El análisis de los motivos lleva de modo necesario al análisis de una estructura social y ésta es ya una cuestión notoriamente próxima a las preocupaciones y formación corriente del economista. Ahora bien, entre los principios generales de la ciencia social contemporánea apenas nadie niega su reconocimiento a estos dos puntos fundamentales: primero, que estructura social y carácter - como hoy se dice - se corresponden estrechamente, siendo el uno correlato del otro; segundo que la estructura social es un complejo de instituciones que no puede alterarse sin modificaciones paralelas y más o menos profundas en todas ellas. Esto quiere decir que cuando el economista tropieza con manifestaciones de conducta que no corresponden a sus supuestos y exigencias, es que está

/ante un

ante un carácter - un sistema de actitudes y motivos - que fue moldeado por una estructura social distinta de la que él pretende y necesita. Y que cuando por la aspiración del desarrollo, trata de introducir en un país los instrumentos necesarios para su crecimiento económico, lo que hace es insertar factores de cambio en una institución que sólo pueden operar con éxito completo si los demás componentes de la estructura social se modifican en una dirección paralela.

No puede extrañar, en consecuencia, que ante el problema de los países subdesarrollados vaya ganando poco a poco la conciencia de investigadores e instituciones la idea de su carácter total. Anda ya enunciada la expresión de "desarrollo integral", y unos y otros se esfuerzan - en forma a veces quizás confusa - por precisar su contenido. Pero antes de insistir sobre este punto conviene abrir un breve paréntesis.

Suele ocurrir con alguna frecuencia que la primera reacción ante las dificultades que ofrecen al actual desarrollo económico estructuras sociales más o menos arcaicas, sea acudir a la Historia para encontrar en la evolución social de los países dirigentes un modelo de orientación. De tal manera que si las condiciones sociales o culturales que hicieron posible la aparición y el despliegue del moderno capitalismo, fueron tales o cuales y siguieron ésta u otra línea en su interna mudanza, habrá que esperar que se den de nuevo por sí mismas o, en el mejor de los casos, provocar su repetición en forma más rápida y comprimida. El evolucionismo del siglo XIX y las tendencias fisiológicas de algunos grandes maestros de la interpretación histórico-económica pesan con gran fuerza todavía - de modo consciente o inconsciente - en los movimientos actuales. Por ejemplo, el orden que se aconseja en el proceso de industrialización no suele ser otro que el orden mismo de su desarrollo histórico. Podrían pensar algunos en este sentido y en su forma extremada que para que un país consiga el cuadro de empresarios de que carece sería preciso esperar una nueva reforma religiosa o la formación de grupos heterodoxos y marginales.

No hay en lo anterior, claro está, negación alguna de valor que, en nuestro ámbito y para nuestros problemas, tienen la investigación y el conocimiento histórico sino el deseo de llegar rápidamente a una advertencia: la de que se trata en los más de los casos, de situaciones

radicalmente nuevas,

radicalmente nuevas, que no pueden resolverse con el calco del pasado o con la imitación de los supuestos modelos reales ofrecidos por los países más avanzados. En el terreno de las instituciones sociales y de las condiciones humanas ocurre lo mismo que en el campo de la economía y de la técnica. Los países periféricos representan una situación nueva frente a los centros dinámicos de la economía, y ello hace que, si bien tienen la ventaja de poder utilizar préstamos de capitales y de técnica, no quedan eximidos por eso del ejercicio continuado de su inventiva. En la misma esfera de la teoría han tenido que buscar y encontrar versiones originales basadas en su realidad y, por lo que al mundo de la técnica se refiere, se ha señalado repetidas veces la urgencia de encontrar también las soluciones tecnológicas más adecuadas a los propios problemas. En el plano de los usos y de las relaciones humanas, se han producido asimismo situaciones radicalmente nuevas que no permiten la reiteración de otras acaecidas en circunstancias distintas y para las que quizá no existan modelos que seguir. Pues sucede a veces, a tal respecto, que éstos sólo se ofrecen como mitos o como cristalización académica cuando ya se han desvanecido de hecho en la realidad. Puede así ocurrir que el modelo de empresario que se pretende copiar ya no exista propiamente allí donde se le busca o que la imagen del obrero o de la comunidad rural puesta por delante ya no correspondan a sus posteriores transformaciones. Las advertencias de un Riesmann acerca de la ejemplaridad de los Estados Unidos para los países subdesarrollados, quizá pequen de exageradas y paradójicas, a pesar de su agudeza, pero señalan un hecho esencial. No hay por qué suponer, en efecto, agotada la inventiva creadora de nuevas formas socioculturales en la tarea de generalizar la civilización industrial. Las nuevas situaciones sociales surgidas en los países periféricos en sus afanes por participar activamente de esa civilización no pueden resolverse cara al pasado sino por un esfuerzo de imaginación en vista del futuro. Ahora bien, como no se trata de una imaginación desligada, como la inventiva sólo puede operar contando con la realidad, es necesario examinarla de cerca y conocerla lo mejor posible. Se vuelve, así, cerrando el paréntesis a la misma experiencia, a la que nueva hoy por diversos lados a no olvidar en la tarea del desarrollo económico sus aspectos fundamentales de carácter social y humano.

/Ahora bien,

Ahora bien, la preocupación por los aspectos socioculturales del desarrollo económico, no ha seguido hasta la fecha una marcha bien definida, ni siempre clara y unívoca. Por otra parte, pudiera parecer tardía. Conviene por eso dibujar un breve esquema de su desenvolvimiento.

2. Breve reseña histórica

En realidad no debiera extrañar a nadie este doble hecho. Primero, que el estudio de los aspectos sociales del desarrollo económico venga muy a la zaga de la peculiar perspectiva del economista, y segundo, que en su iniciación reitera en cierto sentido lo ocurrido con la teoría económica misma. A la postre siempre hay que partir de los afanes del día. De suerte que lo que se ha impuesto a la atención contemporánea han sido más los urgentes problemas prácticos que el despliegue interno de la doctrina. Así, lo reconocen un buen número de economistas, que señalan todo lo que el estudio actual de la teoría económica del desarrollo debe a los estímulos perentorios del momento. El interés y la preocupación por los países llamados subdesarrollados es el resultado de una singular coyuntura histórica - precipitada por las consecuencias de la segunda guerra mundial - y se han impuesto por tanto a unos y otros como una experiencia ineludible. La teoría ha nacido así - o se ha renovado si se quiere - como una respuesta a planteamientos inmediatos. Pero por las mismas razones no ha podido evitar en ciertos casos coloraciones ideológicas. Pudiera, pues, observarse con detención lo que hay que expresar aquí en breve esbozo. El doble esfuerzo que realiza el pensamiento económico de nuestros días por construir una doctrina lo más completa y rigurosa posible y por liberarla al mismo tiempo de toda adherencia extraña.

El análisis sociológico del desarrollo - de querer emplear por comodidad un solo término - reproduce con algún retraso iguales etapas. En efecto, un examen somero de las publicaciones oficiales y privadas de los últimos años, que rozan de algún modo esta materia, mostraría muy a las claras el triple origen del interés contemporáneo por los aspectos sociales del desarrollo económico.

/Un punto

Un punto de partida - el primero quizá en el orden genético y por la importancia de su experiencia - se encuentra en la misma acción práctica. Las manifestaciones que pudiera anotarse son numerosas. Pero conviene destacar las que se derivan de las reacciones suscitadas por la asistencia técnica que han venido prestando en los últimos años a países de escaso desarrollo organizaciones internacionales y gobiernos de países avanzados. Muchos de sus partícipes tuvieron la misma impresión que sólo algunos pudieron expresar en ensayos o memoranda: la de que para el buen éxito de la acción emprendida, era necesario poseer perspectivas sociales más amplias y completas acerca de los países en que se desarrollaba. Algunos reconocían de modo explícito que para ese fin era muy conveniente una cooperación más estrecha entre los distintos especialistas de la ciencia social. No deja de ser muy significativo que la vieja aspiración a una concepción unitaria e integrada de la ciencia social - aunque rebautizada como "investigación interdisciplinaria" - se ofrezca hoy como un requerimiento reiterado por parte de hombres dedicados a la acción más práctica.

Otro punto de partida se encuentra en la doctrina económica misma, es decir, entre algunos de los economistas empeñados en construir una teoría del desarrollo completa y satisfactoria. No se trata de considerar ahora en su detalle esta cuestión; exigiría un examen algo más minucioso, pues varían mucho las expresiones terminológicas y el tenor más o menos amplio del reconocimiento. Incluso a veces aparece en la forma exagerada de lo que es casi una repudiación del instrumento económico, y que por lo mismo carece de valor para la teoría. En alguna tendencia se trata nada menos que de insertar la dimensión de lo social en la teoría misma del desarrollo, aspirando a encontrar para sus factores valores mensurables; algunos reconocen la importancia de estos factores, pero no ven manera de poderlos incluir como parámetros en la construcción de su modelo. Otros - los más - se contentan con señalar la necesidad de un complemento de perspectivas y aspiran de nuevo a una integración de los diversos resultados adquiridos en forma aislada e inconexa por la ciencia social. Los antecedentes de estas distintas posiciones se encuentran ya en la historia misma de la ciencia económica y a ello se acude más o menos explícitamente.

/Para los

Para los fines de esta reseña basta con lo dicho, pues lo que realmente interesa es tomar nota de esta renovada apelación a la historia, a la sociología, a la psicología, etc., por parte de algunos economistas empeñados en formular una teoría del desarrollo.

El tercer punto de partida del interés actual por los aspectos sociales del desarrollo se encuentra, como era de prever, entre los distintos especialistas de la ciencia social - aparte de los economistas - que tratan de aplicar sus diversas perspectivas a un problema que a todos impone una de las experiencias capitales de nuestros días, o que son conscientes de lo que ha denominado recientemente C. Brinkmann la dimensión sociológica de las disciplinas humanas. Sin embargo, las propuestas que llegan desde este lado no dejan de ser algo vagas y confusas, cosa que se comprende sin más por carecerse en general de un planteamiento unitario. Además, conviene tomar nota de que, por circunstancias muy peculiares del momento, no ha sido la orientación tradicional del sociólogo lo que ha solido imperar, tanto como la orientación y los especiales métodos de trabajo del antropólogo, y en menor medida, los del psicólogo social. En las selecciones bibliográficas y en algunos de los intentos de síntesis aparecidos últimamente se muestra patente el carácter disperso y heterogéneo de toda esta dirección. Por último, cabe incluir en esta corriente la aportación de algunos escritores, preocupados por el desarrollo económico desde ciertos ángulos de valor y que han planteado, en consecuencia, el tema en modo alguno desdeñable del tipo de crecimiento que convendría fomentar. Sólo aquel, por ejemplo que estimulara e hiciera posible al mismo tiempo, la realización de los valores de la persona que son el supuesto moral de la cultura. O, si se quiere, formulado en términos neutrales, ¿cuál es el precio en valores humanos que ha de pagarse según sea el tipo de desarrollo y el ritmo de crecimiento que se le imprima?

Estas rápidas consideraciones muestran por lo pronto que la atención dirigida hacia los aspectos sociales del desarrollo, ha llegado con relativa rapidez a un nuevo nivel; pero asimismo que todavía se impone, desde la perspectiva teórica, un gran esfuerzo por elaborar y sistematizar lo que se apunta fragmentario por unos y otros. Pues es claro que sin un mínimo de apoyatura teórica es imposible orientar la investigación concreta,

/ordenar los

ordenar los resultados obtenidos en pesquisas realizadas en forma dispersa y al azar de las circunstancias, y distinguir lo verdaderamente esencial de lo que es accesorio o carece en realidad de importancia. Ese afán por el rigor científico es, por otra parte, una exigencia de la acción práctica, pues, como es sabido, las cuestiones político-sociales relacionadas con el desarrollo económico están más expuestas por naturaleza que las rigurosamente económicas - o de las de carácter técnico - a revestir en seguida coloración ideológica o a encontrar pronto respuestas tan improvisadas como imprecisas en los intereses y en las emociones. La única garantía de una actividad continuada y de amplios horizontes está en la labor de depuración que pueda alcanzar una investigación competente.

3. Las dos grandes cuestiones

El camino seguido hasta aquí ha sido de consideración retrospectiva y exploratoria, en que quizás ha predominado la impresión de lo indefinido y vacilante. Tenía que ser así y se aceptaron por eso de un modo consciente y voluntario los términos menos comprometidos. Pero ha llegado ya el momento de asentar unos puntos firmes y de escapar de la vaguedad de expresiones reiteradas como la preocupación por los aspectos sociales del desarrollo y otras semejantes. La mejor manera de proyectar la necesaria claridad inicial consiste seguramente en contestar con precisión a esta pregunta: ¿cuáles son las cuestiones fundamentales que interesan en el asunto? Sin duda alguna, estas dos: las condiciones sociales del desarrollo económico y los efectos sociales de ese mismo desarrollo. Ambas, claramente distintas, delimitan con rigor el campo de la investigación y permiten, con esta primera ordenación, un punto de partida seguro.

A las dos cuestiones se aludió ya en diversos momentos, aunque con especial insistencia a la primera. Todo lo que, con distintos giros, se dijo acerca de la actividad económica en sus relaciones con los caracteres y las motivaciones humanas y con los usos, tradiciones, y vigencias de una sociedad, equivaldría a plantear en forma inversa, y a veces puramente descriptiva, el tema que hizo clásica la investigación weberiana con referencia al capitalismo. ¿Cuáles son las condiciones sociales que hacen posible el funcionamiento de este sistema? Reiterar la misma pregunta desde el punto de vista del desarrollo económico de nuestros días, supone continuar una tradición de rigurosa precisión conceptual.

En este sentido parece problemática y discutible la preferencia de algunos escritores por el término "obstáculos" cuando examinan las dificultades de crecimiento de los países poco desarrollados. Esos obstáculos existen ciertamente, pero desde el punto de vista teórico no son sino aspectos peculiares de esas condiciones que es necesario examinar en su tenor general. Son, si se quiere, condiciones negativas con fuerza muy distinta según de trate de ausencias o de resistencias. Más, aparte de que la teoría exija partir de lo más amplio y general, la insistencia en destacar los obstáculos conjura una postura dogmática y militante e insinúa a veces tonos de pesimismo que son perturbadores para el despliegue de la actitud científica.

La segunda cuestión, la de los efectos, no es más que una particularización de lo que trae consigo todo fenómeno de cambio, cualquiera que sea su naturaleza. El desarrollo económico es un proceso de cambio inducido que obliga a preguntarse no sólo por los efectos primarios o queridos, sino asimismo por los secundarios o imprevistos. O, como antes se dijo, el cambio económico repercute, quíerese o no, en las demás instituciones que componen la estructura social. ¿Son previsibles esas repercusiones? Para no insistir en estos planteamientos abstractos, que luego habrán de reiterarse, el problema más concreto respecto de la situación de los países subdesarrollados se ha visto de diversas maneras, pero una de las fórmulas más plásticas y directas se formula así: es necesario que esos países logren modernizarse con los métodos del industrialismo occidental sin que por ello tengan que pagar al precio que abonaron las naciones de occidente por su revolución industrial. Dicho en otra forma, conviene que la "industrialización no destruya la estructura moral y social de los recién llegados como fue el caso de los viejos países industriales" (E. Heilmann). Esta es la idea que en una u otra forma preside la preocupación por los efectos sociales del desarrollo económico.

4. La situación en América Latina

Si para América Latina se tratara de formar un índice de los estudios de su realidad social hechos desde la perspectiva esbozada se vería que son hartos escasos y, en general, deficientes. Su situación no puede compararse en este respecto a la de los continentes asiático y africano, que absorben, por decirlo así, la mayor proporción de las investigaciones realizadas en estos últimos años y de que se tiene noticia por las reseñas y bibliografías internacionales. Exigencias de la constelación internacional y la transformación de su acción política por parte de algunos países que aún conservan zonas no metropolitanas, explican en buena parte este fenómeno. Pero también se debe a las peculiaridades de la situación de América Latina, que puede desorientar a los que no tienen de ella un conocimiento íntimo. Su unidad y diversidad al mismo tiempo, desde el punto de vista sociocultural, los contrastes entre sus grandes masas agrarias y sus vigorosos centros de progreso industrial y, sobre todo, el hecho de su pertenencia a una cultura que en cierto sentido ha constituido una forma periférica de la occidental, presenta un cuadro no siempre fácilmente inteligible y al que no son aplicables los patrones recortados en otras partes. Los problemas socioculturales que plantea su desarrollo económico sólo pueden ser vistos desde dentro de esta peculiaridad, pues ni son los de otros países más desarrollados ni se confunden por entero con los que presentan algunas de sus incrustaciones de naturaleza primitiva. Ahora bien, cualesquiera que sean las razones del vacío apuntado, sobre las que no es posible extenderse más, el hecho es que existe y que es necesario colmarlo cuanto antes.

Dentro de este espíritu, se pensó que era el momento de iniciar un sondeo más a fondo de las cuestiones antes expuestas, si bien todavía con carácter preparatorio. A la puesta en marcha de ese propósito responden precisamente estas páginas.

B. DESARROLLO ECONOMICO Y ESTRUCTURA DEL EMPLEO ^{2/}

El propósito de este análisis sólo es de ensayo e iniciación. Trata de aplicar la óptica sociológica a los datos acumulados por el estudio estadístico de los problemas relativos a la mano de obra, con la esperanza de que ese nuevo modo de leerlos permita señalar el perfil y la hondura de algunas de las cuestiones socioculturales más importantes que acompañan al desarrollo económico. Los estudios referentes a la mano de obra hechos desde una perspectiva económica tienen un valor propio que justifica, naturalmente, su realización. Por eso no importa ahora insistir sobre el punto. Lo que interesa es iniciar la marcha sobre una nueva pista, pues resulta que cuando se examinan esos estudios desde otro ángulo, y se les aplica una lente sociológica, no sólo permiten destacar en sus propios términos algunos de los aspectos sociales más importantes de toda política de desarrollo, sino que invitan a la formulación rigurosa de los conceptos indispensables para su ordenación y comprensión.

El examen de la estructura del empleo y de las ocupaciones desde un punto de vista sociológico permite perfilar, dejando por el momento otros menores, tres grandes aspectos sociales del desarrollo económico que requieren tipos distintos de análisis tanto económico como psicosocial. En efecto, desde esta perspectiva el desarrollo económico puede considerarse:

- a) como la adaptación de una sociedad a nuevas funciones;
- b) como la creación en esa sociedad de nuevas formas de vida, y
- c) como la formación en ella de una nueva estratificación social.

Tales son las cuestiones que pretende bosquejar el presente estudio.

Los dos primeros aspectos exigen formas de microanálisis por tratarse en ellos de acciones individuales o de relaciones sociales delimitadas; el tercero, en cambio, requiere el tipo de macroanálisis, por ser la estructura social en su conjunto lo que aparece en él. A su vez, en un examen más a fondo, habría que acudir a maneras distintas de la consideración psicosocial.

^{2/} "Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico" Revista de la Comisión Económica para América Latina, número especial (agosto de 1955), pp. 58-67. /N. ed./

Los problemas de adaptación primeramente señalados se prestan, aunque no los agote, a una psicología de automatismos. Pero en cambio todos los que se refieren a las nuevas formas de vida, requieren la ayuda de la psicología social, y caen en el campo de una sociología de relaciones y de la investigación sociométrica. Por último, el tercer aspecto lleva, se quiera así o no, a los temas clásicos de la sociología estructural o histórica. Nada de esto se hace aquí, pues sólo se aventura una primera exploración panorámica, y subrayar que los fenómenos presentados, suponen, en grados distintos de gravedad, diferentes formas de estrangulación social del proceso económico.

1. La adaptación social a nuevas funciones

Los datos que ofrecen la estructura del empleo y de las ocupaciones en un determinado país, cuando se extienden a lo largo de un cierto lapso, sugieren la intuición más adecuada de lo que representa el desarrollo económico como fenómeno de cambio social. Es ante todo la mudanza de una institución, la económica, que puede ser mayor o menor, pues unas veces se perciben transformaciones completas de estructura y otras modificaciones menores tan sólo de configuraciones que permanecen idénticas. Pero pronto es posible asimismo rastrear en todo caso las alteraciones que semejantes mudanzas acarrearán de modo necesario en las demás instituciones de la misma sociedad. Por eso el esfuerzo de adaptación que necesitan realizar los individuos que la forman no se limita al campo inicial de la transformación, sino que se extiende y ramifica por sectores muy diversos y aparentemente lejanos.

No es necesario detenerse más en este punto, ni tampoco hacer frente a la posible objeción de que aquí predomina un criterio unilateral, pues el proceso antes esquematizado encuentra su dirección en el punto mismo de partida y nada se dice en contra de que pudiera asimismo empezar en otros.

Por el contrario, para los fines propuestos conviene recordar algo de lo que significa todo cambio institucional. En efecto, una institución es un complejo o configuración ordenada de diversas funciones - las requeridas para su persistencia y crecimiento - que desde el punto de vista del individuo aparecen como diversos papeles que cumplir. El cambio en una institución consiste por eso en una modificación en las funciones que la

/sostienen o

sostienen o en la forma de vinculación recíproca de esas funciones. Para el individuo cada papel social lleva consigo ciertos aspectos materiales y un nexo complejo, más o menos amplio de relaciones humanas, que no sólo se limitan a la necesaria distribución de derechos y deberes; en consecuencia, todo cambio institucional significa para el individuo, alteraciones mayores o menores en los diversos planos indicados.

Para la consideración sociológica, y en su nivel más abstracto, la sociedad no es otra cosa que ese conjunto sistematizado de papeles y funciones cuyo cumplimiento requiere de modo inexorable para poder subsistir. Y es también un lugar común dentro de ella que semejantes papeles preceden al individuo al que se le imponen a menudo con fría indiferencia para las singularidades de su destino personal. Estas afirmaciones requerirían no pocos comentarios y atenuaciones para ser plenamente inteligibles o aceptables, pero bastan por el momento en vista de lo que sigue. Se trata tan sólo de aclarar todo el alcance del fenómeno de cambio "inducido" que supone la aceleración del progreso económico en los países poco desarrollados. Implica en efecto dos cosas. En primer lugar, que ese proceso significa la aparición continua de funciones y papeles sociales mucho antes de que existan sus necesarios soportes individuales. Dicho de otra manera: la creación de los nuevos papeles sociales antecede las más de las veces a la preparación adecuada del número de personas capaces de cumplirlos. Ahora bien, esa distancia temporal entre la creación de nuevos papeles y funciones y la formación de los individuos necesarios para llevarlos a cabo crea el primer tipo de estrangulamiento social, cuya gravedad mayor o menor depende de la complejidad inherente a cada función.

Pero en segundo lugar resulta - dadas las condiciones de la vida moderna - que hoy no es posible abandonarse a la lenta separación espontánea de esos desniveles, como sin duda lo fue en otros momentos. Ocurre así, ante todo, porque ya apenas queda status adscrito de importancia funcional fuera de la familia, pero también por la gravedad irreparable de los errores cometidos en las actividades técnicas de nuestra sociedad. En las precedentes de otro tipo era lo más socorrido, en apuros semejantes - de importancia vital para su subsistencia -, echar mano del principio hereditario y colmar por adscripción los vacíos presentados. En la sociedad

/actual, regida

actual, regida por el principio de la adecuación funcional, del saber y del actuar propio de cada tarea - el rendimiento o mérito visto de la perspectiva del rôle -, ya no es utilizable sin peligro el anterior procedimiento y sólo cabe intentar sobre la marcha el hallazgo de los medios de selección y formación que parezcan más convenientes. A la inducción del cambio económico debe acompañar la "inducción" paralela del necesario cambio social; dicho en otra forma, la programación del desarrollo económico debe contener el mínimo indispensable de programación sociológica requerido para prever y anular en lo posible las estrangulaciones de tipo social que amenazan detenerlo.

Por su orden de menor a mayor complejidad, la adaptación exigida a una sociedad por la creación en ella de nuevas funciones parece ser la que se enumera en los párrafos siguientes, considerada tan sólo en este momento desde la perspectiva socioeconómica.

a) Simple modernización de actividades ya existentes

En este punto no se trata en realidad de la formación de nuevos papeles o de actividades del todo desconocidas, sino de modificaciones en la manera de llevarlas a cabo, que en todo caso exigen del individuo un acomodo, es decir, la formación de nuevos hábitos y automatismos. El examen de los datos disponibles sobre la estructura del empleo y de las ocupaciones permite destacar algunas de sus manifestaciones principales. El caso más conocido es el de la mecanización agrícola, donde las faenas tradicionales siguen siendo las mismas aunque se realicen con medios distintos. Conviene por eso detenerse en él por un instante, aunque sólo sea a título de ejemplos: se tiene, en efecto, que la reciente modernización de las tareas agrícolas puede calibrarse perfectamente por el proceso de mecanización, que a su vez se mide por el incremento de los tractores empleados. Pues bien, resulta que en América Latina existían 35 000 tractores en 1938-39, 64 000 inmediatamente después de la guerra y 190 000 en 1953. Estos cambios son todavía mucho mayores si sólo se considera el núcleo de los países donde el avance de la mecanización agrícola ha sido mayor: la Argentina, el Brasil, México y el Uruguay. En el conjunto de América Latina, un 20 por ciento de la tierra arable se cultiva ya con tractores, pero en Uruguay, que es el país relativamente más avanzado a este respecto,

/esa proporción

esa proporción llega al 80 por ciento. Estos pocos datos son suficientes para poner de relieve todo el esfuerzo de adaptación realizado y el que en lo sucesivo requerirá la continuidad de esta tendencia. El proceso de mecanización lleva consigo, dentro del mismo medio campesino, la formación de una gran masa de conductores y mecánicos, y requiere en todos los demás una familiaridad mayor o menor con la maquinaria agrícola. Hasta el momento - excepto en México - este proceso ha predominado en las grandes propiedades transformando de esta suerte el modo de trabajo de sus propios empleados. Pero la aparición de estaciones de maquinaria agrícola en algunos países - el Brasil, Cuba y Perú - no sólo lleva la transformación a los pequeños propietarios, sino que insinúa en el medio rural un nuevo tipo profesional, pues los operarios y servidores de las mencionadas estaciones cumplen ahora una función pública.

Lo indicado en el caso anterior ocurre igualmente cuando en la industria artesanal, lo mismo que en la doméstica, se introducen mejoras internas - empleo de aparatos mecánicos, uso de energía eléctrica, etc. - que no sólo aumentan su productividad, sino que introducen, con los nuevos automatismos requeridos, una diversa actitud mental frente a la misma tarea. El favor dispensado en algunos países a estas pequeñas formas de desarrollo se apoya cabalmente y en gran medida en esos sus efectos educativos.

Una adaptación semejante, aunque en escala menor, representa la renovación del material anticuado de las industrias ya existentes. En tales circunstancias los operarios requieren readaptación a los mecanismos perfeccionados, sin abandonar por eso su actividad anterior.

Los otros dos casos más importantes en este punto se dan en la modernización del comercio y de la burocracia tanto pública como privada. Ni aún por un procedimiento de alusiones es posible indicar ahora toda la significación de ambos casos entre los cambios que implica el desarrollo económico. Basta con recordar que no se piensa tanto en la extensión o creación de nuevas funciones, como en la alteración paulatina o rápida, de las ya conocidas. Nada sería más ilustrativo que observar lo ocurrido con el personal de oficina en las empresas de una y otra clase de los países industrializados, con la aparición continua de nuevas máquinas de escribir con renovada velocidad, aparatos de clasificación y archivo,

/máquinas de

máquinas de calcular, tabuladoras, etc., por no hablar de los nuevos aparatos de cálculo electrónico. Se ha hecho notar así que la misma oficina varía en su disposición física y se aproxima a la que es característica de la fábrica: el típico escritorio puede sustituirse ya por otro de "cadena" que acerca las tareas del oficinista a las del operario fabril.

El grave problema de la administración pública en los países poco desarrollados requiere en gran medida reformas de este tipo - de readaptación funcional más que de simple expansión - sobre las que sería inadecuado extenderse aquí.

b) Cambios de actividades dentro de una misma línea

Desde la perspectiva del desarrollo tiene sumo interés esta distinción analítica, aunque a veces en la práctica la realidad se presente imprecisa o induzca a confundirla con la anterior. El paso de un artesano a obrero industrial dentro de la misma actividad - textil, cerámica, etc. - ofrece el ejemplo típico. No sólo se trata en este caso de una readaptación en los medios técnicos de trabajo, sino, lo que es sociológicamente más importante de un cambio de posición social que exige reajustes más amplios en otras esferas de la conducta. Todas las cifras que muestran la desaparición de la industria artesanal hay que leerlas, sociológicamente, como expresión de este esfuerzo de adaptación.

Un caso semejante al anterior es el cambio de posición que representa el tránsito de obrero ocasional a permanente. Ese cambio influye en la dilución de la población marginal. El ejemplo típico lo ofrece en América Latina la industria de la construcción, muy distinta en su estabilidad profesional en los distintos países y que por eso se traduce también en grados muy diversos de productividad.

Un último caso de este tipo en América Latina es el tránsito de las actividades en la pequeña minería a la ocupación en las grandes empresas mineras.

c) Transferencia de ocupaciones

La adaptación social exigida en este caso es mucho más amplia que las anteriores, pues representa no sólo el traslado a un nuevo medio, sino la transformación total en las actividades materiales y en la naturaleza de las relaciones personales. El caso clásico es el de la transferencia de mano de obra rural a otros tipos no agrícolas de ocupación. Esta transferencia ha alcanzado tremendas proporciones en América Latina.

Otro tipo de transferencia a un nuevo medio, relacionado también con la ocupación, consiste en las migraciones interregionales de población. Comprende por lo común una población marginal que, incapaz de elevarse en sus hogares de origen más allá del nivel de subsistencia, intenta su asentamiento en tierras no cultivadas aún o busca nuevos empleos mejor remunerados. Basta recordar que en el Brasil este tipo de movimiento ha alcanzado tales proporciones que en buena parte sustituye, en las regiones que la absorben, la disminución de la inmigración internacional.

d) Creación de funciones y papeles antes no existentes

Como el enunciado indica, se trata de actividades completamente nuevas, que exigen por lo tanto un máximo esfuerzo de adaptación social. Este es el caso en que pueden ofrecerse los más grandes desniveles temporales si bien asimismo los más claramente determinables entre la creación de determinados papeles y funciones y la necesaria preparación de los individuos capaces de encarnarlas y cumplirlas.

Dada la enorme variedad de las funciones necesarias para mantener una economía moderna, sólo cabe destacar aquí algunas de ellas a título de ejemplo atendiendo al grado de su importancia para los países en proceso de desarrollo:

i) En primer lugar, la formación de una clase empresaria moderna en las principales ramas de la actividad económica. Hablar de esta "formación" no parece en modo alguno disparatado, cuando el problema se plantea en los mismos términos, aunque por otras razones, en los países más avanzados. Como dice Sargent Florence, "hace cien años hubiera parecido grotesco el problema de la formación del empresario", que hoy es de vital interés;

ii) En segundo lugar está la formación de una capa profesional de acuerdo con las exigencias presentes, en los diversos campos en conexión con la economía y que en la actualidad sólo sigue en importancia a las tareas de los diversos tipos de directores y gerentes. Significación pareja tiene la preparación de una burocracia para que sea capaz de enfrentarse con las cuestiones de la economía contemporánea y con los rápidos cambios que se producen en la sociedad;

/iii) En

iii) En tercer lugar se encuentra la categoría, sumamente compleja, que constituyen la gran variedad de técnicos y especialistas en un nivel intermedio, indispensables en la actividad de todas las empresas y con los que hay que contar en grandes números cuando se quieran lograr las metas sucesivas del desarrollo económico. Se encuentran entre ellos las diversas clases de personas con funciones de coordinación y control: contramaestres, mecánicos de reparación, montadores, etc., contables y personal con especialización de grado medio en actividades de administración y de laboratorio, y

iv) Por último, en el plano de trabajo manual, obreros especializados, sobre todo en procesos o en el manejo de maquinaria especial, y artesanos altamente calificados.

La previsión de los estrangulamientos que pueden ofrecerse en la rápida creación de todas estas funciones, llenando lo antes posible los desniveles temporales producidos, es sin duda una de las tareas más formidables que han de afrontar las sociedades latinoamericanas, si no quieren que sufra retardo su desarrollo económico.

2. La creación de nuevas formas de vida

Si el desarrollo económico se muestra en un primer plano como una continua formación de papeles y funciones, en un nivel más complejo constituye asimismo una creación de nuevas formas de vida. En el rápido resumen de las principales alteraciones funcionales que antecede aparece muy de bulto, por necesidades expositivas, el aspecto técnico y profesional del esfuerzo de adaptación hecho por una sociedad a través de sus individuos. Para percibir esa parcialidad conviene no olvidar que una ocupación no es nunca únicamente un modo de trabajo, sino también un peculiar estilo de vida individual. Una breve referencia a este punto constituye ya, por sí misma, la mejor introducción al nuevo tema. En efecto, en el análisis de una ocupación, tal como lo realiza la sociología industrial, no hay que tener en cuenta sólo las rutinas de trabajo propias de aquélla, sino el peculiar medio social en que éstas se desarrollan y el influjo que unas y otras ejercen sobre las actividades no profesionales del individuo, todo lo cual resulta en el denominado estilo de vida profesional. En él se hace evidente que la adaptación del individuo a este complejo de conductas tiene que ser más lento que el simple aprendizaje profesional.

En una primera aproximación puede sostenerse que esas formas de vida que ahora importan no son más que la reiteración uniforme, colectiva o en masa, de semejantes estilos de vida profesionales. Mas esto encierra dos consecuencias: primera, que cuando se crean nuevos papeles y funciones en una sociedad se produce, quíerese o no, la formación de nuevas formas de vida, y segunda, que su completa asimilación tiende a ser relativamente lenta. Ahora bien, las formas de vida, como usos o modos de conducta colectivos, no producen la plenitud de sus efectos - tanto personales como sociales y económicos - sino cuando se encuentran firmes y estabilizadas.

Se comprende ahora todo el significado y alcance de la creación de nuevas formas de vida desde la perspectiva del desarrollo económico. En efecto, la mayor lentitud en la estabilización de las mismas - los mayores esfuerzos de adaptación exigidos - puede constituir un estrangulamiento social en los programas de desarrollo mucho más graves que el antes señalado. Se trata también de un problema de ritmo en la adaptación - de retardos, adelantos y sincronizaciones - pero mucho más difícil de controlar aunque no sea del todo imposible en algunos de sus aspectos.

Pudiera pensarse que una manera de facilitar la tarea emprendida consistiría en ceñirse a la confrontación de las dos grandes formas de vida, la rural y la urbana, cuyos diversos elementos se creen conocidos por todos en sus líneas generales. Sin embargo, se trata de una ilusión cuyo desvanecimiento puede servir para plantear toda la amplitud de los problemas que ahora surgen. A primera vista, por ejemplo, el proceso de urbanización de América Latina, en la medida en que se lo piensa en relación con su desarrollo económico, puede parecer relativamente rápido y alentador. Hacia 1950 su población urbana representaba cerca del 41 por ciento de la población total. A su vez, aproximadamente el 45 por ciento de la población urbana se concentraba en las ciudades de más de 100 000 habitantes.

Sin embargo, estas cifras sólo nos dicen una pequeña parte de la historia. En efecto, por sí mismas nada nos declaran acerca de la intensidad y estabilización de las correspondientes formas de vida. Sería necesario acudir por lo pronto a un análisis de la estructura profesional de unas u otras unidades urbanas, pues de ello depende que se aproximen o no a los modelos históricos de las ciudades típicamente modernas. Dos centros

/urbanos de

urbanos de la misma población pueden responder en realidad a muy distintos modos de vida. Nuevos índices - como, entre otros, los relativos al consumo - precisarían aún más los elementos de juicio necesarios. Pero, alcanzado este punto, sería necesario todavía conocer la fuerza modeladora de los rasgos encontrados en la formación del carácter social dentro de una forma urbana completamente específica. Debe recordarse que lo que interesa es el momento de la asimilación completa de una forma de vida por una masa suficiente de individuos, en la medida en que sólo a partir de él comienzan a darse todos sus efectos. Lo afirmado no trata en modo alguno de descorazonar frente a una interpretación lisonjera de ciertas apariencias, sino de mostrar el fecundo campo de investigación que se abre acerca de este particular y cuyo cumplimiento es necesario para interpretar rectamente la marcha del desarrollo económico.

a) Formas de vida y consumo

Ahora bien, lo indicado respecto a la contraposición de las formas de vida urbana y rural volvería a repetirse si se intentara describir otras formas y estilos de vida no menos importantes en la consideración socio-económica del desarrollo. Desde las formas de vida totales, propias de un tipo determinado de civilización, a las que corresponden a ciertas profesiones claves - el empresario, el contramaestre, etc., pasando por las peculiares de determinados estratos sociales de significación decisiva desde el punto de vista económico. Con esto, sin embargo, se plantearía un tema que desborda los límites del presente trabajo y al que sólo cabría enfrentarse dentro de su marco formulando, en forma más o menos completa, la lista de los estudios necesarios. De proceder así, cualquiera que fuese su interés, quedaría malograda la finalidad de este artículo, porque lo que más importa en él es poder señalar el nexo o punto de enlace de las consideraciones estrictamente sociológicas acerca de las formas de vida y las cuestiones que preocupan al economista en las tareas del desarrollo.

Por fortuna ese nexo buscado no es difícil de descubrir; tampoco es tierra totalmente incógnita. En efecto, el consumo como ingrediente necesario de toda forma de vida, y la estructura de la demanda que condiciona, es lo que permite articular en la consideración económica algunas de las consecuencias antes indicadas acerca de la naturaleza de las formas de vida. Conviene por eso detenerse en ellas un instante más.

/Todas esas

Todas esas formas de vida, cualquiera que sea su dimensión, se componen de tres elementos de distinto carácter, que basta calificar de culturales, sociales y materiales, si se quiere evitar el empleo de términos que, aunque más rigurosos, serían ahora extravagantes. El individuo inserto en una forma de vida y obediente al "mandato" de sus usos acepta ciertas creencias - modos de ver y de sentir el mundo, o trozos mayores o menores de su realidad -, entra en ciertos tratos personales - las denominadas relaciones humanas - y emplea éstos o los otros objetos materiales, es decir, bienes producidos y medios materiales de producción. Por otra parte, no se olvide que la característica esencial de estas formas de vida, como la de todo lo colectivo, es su carácter compulsivo u obligatorio. Cuando se encuentran plenamente constituidas, acaban por imponerse en sus menores detalles al individuo afanoso por vivir de acuerdo con las pautas de su sociedad; por eso le conforman o modelan, aunque no se dé cabal cuenta de ello. Pues bien, el consumo no es sino el reverso económico de las formas de vida dominantes, en correspondencia punto por punto con cada uno de sus elementos. Depende de ideas y convicciones, está estimulado y provocado por relaciones sociales y se muestra evidente en el uso de los bienes materiales. A su vez, los tipos de consumo poseen también el carácter compulsivo de las formas colectivas, ejerciendo una presión constante sobre los gustos e inclinaciones personales. Sin embargo, esto sólo ocurre con plenitud cuando corresponde a formas de vida estabilizadas. Se comprende por eso, dicho sea de pasada, que la teoría de Duesenberry acerca de la influencia ejercida sobre la propensión al consumo por ciertas formas de emulación, sólo puede ser válida allí donde la estructura socioeconómica la permita y no, por consiguiente, en la peculiar de los países poco desarrollados. En ellos, dicho en los términos de este estudio, no se encuentra todavía estabilizada la forma de vida correspondiente. No obstante, el "efecto de demostración" de Duesenberry desempeña un papel muy importante en la propagación de los hábitos de consumo de los países industriales a los menos desarrollados. Incluso se ha llegado a imputársele, hasta cierto punto, los desequilibrios estructurales de balance de pagos que acompañan al desarrollo económico.

/Si, en

Si, en lugar del rodeo realizado, se quisiera, por el contrario partir del consumo aceptando la descripción más común de sus determinantes, los resultados serían idénticos, pues de la serie de los generalmente señalados - nivel de ingresos, hábitos adquiridos, conciencia de status y nivel de aspiración - al menos tres de ellos obligarían, para hacerlos cabalmente inteligibles, a abordar de nuevo el tema, con mayores o menores sutilezas, de las formas de vida en su conjunto.

Ahora bien, ¿cuál es el significado general de la conexión entre los procesos de adaptación social en este punto requeridos y la rapidez del proceso económico? A este respecto conviene repetir algunas cosas quizá bien conocidas.

En cuanto a las distintas maneras de articularse esa conexión, cabe citar el volumen y la estructura de la demanda de consumo, el volumen y estructura del ahorro, el carácter y grado de los estímulos o incentivos que sostienen el esfuerzo humano y los valores, tanto materiales como espirituales, que definen la calidad del trabajo.

No es necesario insistir sobre lo dicho antes con relación al consumo; lo que interesa es subrayar que este notorio carácter múltiple de la conexión entre modos de vida y desarrollo económico, perfila de suyo el problema como extremadamente complejo y que no siempre es susceptible de análisis estadístico.

De esta suerte, un mismo fenómeno de cambio en las formas de vida puede ser favorable o adverso al desarrollo económico, según sean las demás condiciones imperantes. Ante todo, se tienen presentes a este respecto, como es natural, las condiciones económicas generales del país considerado, pero más aún importan las provocadas en el caso de que se trate de un proceso coordinado por una programación en que se exigen rigurosas relaciones en determinadas ramas productivas. Sobre todo pueden darse en este caso una u otra de las dos siguientes situaciones: primera, que el crecimiento demasiado rápido de determinadas tendencias del consumo ocurra en detrimento de otros bienes y servicios que se consideran de importancia decisiva para el desarrollo económico, y segunda, que, a la inversa, se ofrezcan una demanda insuficiente con respecto a determinados bienes y servicios, cuyo consumo en una cierta magnitud - efectivamente

/posible - se

posible - se considera que puede tener un efecto general estimulante. Se trata siempre de casos de desajuste de la demanda de consumo respecto de las necesidades y posibilidades de una economía, con resultados negativos y perturbadores para su desarrollo.

El problema que aquí se ofrece es una forma particular del de la adaptación social formulado antes. La adaptación de una comunidad a una nueva estructura de consumo puede ser en ocasiones extremadamente rápida. Pero como en otras cabe que sea tan lenta como plagada de estrangulamientos sociales, es necesario preguntarse de qué manera es posible esa formación del consumidor de que ahora tanto se habla - más urgente, sin duda, en los países poco desarrollados - y que significa, a la postre, una intervención conciente - aceleradora - en los parsimoniosos procesos de creación y estabilización de las formas de vida.

b) Etapas en el desarrollo de la demanda

La consideración de las formas de vida a través de su cristalización en la estructura de la demanda permite ahora un intento de bosquejo de las fases temporales de su desarrollo, que aunque puedan aparecer mezcladas en la práctica, tienen sumo interés en su tenor analítico. Semejante ensayo permite además hacer influir en una sola corriente lógica algunas de las cuestiones antes indicadas por separado. Reaparece así en nueva forma el tema de la adaptación social en la transferencia de ocupaciones, cuyo caso típico, el de la mano de obra agrícola a tareas industriales, se considera crucial en los problemas de desarrollo. Permite también captar con mayor precisión todo lo indicado acerca de la parsimonia relativa en la estabilización de las formas de vida vistas desde su perspectiva económica. Con lo que no sólo se hace más sensible la atención respecto de los puntos en que son más probables los estrangulamientos sociales y económicos, sino que se estimula la invención de esas intervenciones estratégicas que se han denominado de educación o formación del consumidor. Y, por último, quizá permita mostrar al economista inclinado a considerar habitualmente la relación directa entre el ingreso por habitante y la demanda de diferentes productos, que puede convenirle, no olvidar en sus análisis el hecho de que la demanda suele aparecer en realidad por grupos de bienes según fases de desarrollo socialmente condicionadas. Estas fases se describen a continuación.

i) Concentración.

i) Concentración. Apenas existe un factor que en la creación de nuevas formas de vida y sus profundas repercusiones sobre la estructura de la demanda ejerza mayor influencia que la concentración de la población en grandes centros. En ello está el comienzo del denominado proceso de urbanización y la causa del fenómeno particular de que el crecimiento de las grandes ciudades sea mucho más rápido que el de las medianas y pequeñas.

Este proceso es el resultado, como se sabe, de la demanda de mano de obra en los sectores de la industria y de los servicios, que es mucho más rápida que en la agricultura. A esto se suma sin duda la atracción que las ciudades ejercen sobre la población rural, que gravita especialmente sobre la llamada población marginal. El éxodo de esta última explica el denominado crecimiento autónomo de las ciudades, que aunque rico en repercusiones sociológicas, no es del caso examinar ahora.

ii) Estabilización. Una gran proporción de la población rural llegada a las ciudades en busca de ocupación distinta de la agrícola constituye en sus comienzos una masa de mano de obra semicalificada, que se emplea a menudo en tareas casuales y cambiantes. Carece, en una palabra, de toda especialización y de la estabilización adecuada en las diversas ramas específicas de la actividad económica. Los ingresos relativamente más elevados - incluso de la población marginal urbana comparados con la del campo - hacen ahora posible la mejor satisfacción de las necesidades urgentes de la dieta. Debe recordarse que una gran parte de la población rural llegada a las ciudades vivía en niveles muy bajos de nutrición. No puede esperarse, sin embargo, que la transferencia a las ciudades de los excedentes de la población rural acabe rápidamente con la subnutrición crónica de la población marginal. Esto sólo aparece luego de la estabilización del empleo, cuando empiezan a constituirse nuevas formas de demanda.

La estabilización depende en muy buena medida del nivel general de actividad económica y por consiguiente, de la fase del ciclo en que se esté y de la política económica que se siga. Así, habrá una estabilización relativamente rápida en tiempos de prosperidad y tenderá a retrasarse en épocas de depresión.

/La estabilización

La estabilización de las ocupaciones de que se trata surge con la especialización y con el desarrollo de aquellas ramas de actividad capaces de ofrecer un empleo más permanente; dicho en otra forma, la nueva situación coincide con el momento en que la mano de obra no calificada es ya capaz de adaptarse a los nuevos tipos de empleo, que exigen operarios semicalificados o con mínimas capacidades.

En ciertos casos el proceso de estabilización puede darse al paso o al mismo tiempo que el de concentración, pero en los más de ellos el desnivel entre ambos crea una gran reserva de mano de obra fluctuante y subocupada que constituye la fuente principal - sin mencionar la desocupación en estricto sentido - de la que se requiere para el desarrollo de industrias y servicios.

Con la estabilización se ofrecen mejores salarios y se forman nuevas y superiores necesidades. Cubiertas más o menos adecuadamente las urgencias de la dieta, es el momento en que la orientación del consumo impuesta por el tipo de vida urbano se dirija, sobre todo a la mejora del vestuario. Cabe añadir, de pasada, que en esta fase se inicia también la demanda de otros servicios y bienes culturales, aunque sólo sea en un bajo nivel.

iii) Asentamiento. El crecimiento rápido de las ciudades lleva consigo de modo necesario una aguda escasez de viviendas que se traduce en una densidad anormal de residencia por unidad de habitación o en la proliferación de los barrios de tugurios que en los países latinoamericanos se conocen con diversos nombres. Este doloroso fenómeno ha sido descrito repetidas veces desde que empezaron a analizarse las consecuencias humanas de la resolución industrial y sigue en el primer plano de interés de la política social por la complejidad de sus repercusiones. Sobre todo esto nada cabe decir aquí.

Por lo regular, una vez que la población urbana logra la estabilización de sus ocupaciones percibiendo mayores ingresos, comienza a ser posible la aplicación del capital público o privado a la mejora de la habitación, sea por el medio directo de la construcción de viviendas baratas para la clase obrera, sea por la vía indirecta de la creación de nuevos distritos residenciales para la clase media, que liberan así sus antiguas residencias para que las usen los grupos de menores ingresos. Basten también ahora estas alusiones.

Lo que importa por el momento es que todo este proceso de asentamiento de los habitantes de una ciudad tiene una gran importancia social, permitiendo a una gran parte de ellos, quizá por primera vez, el goce de un hogar familiar adecuado y el ensanchamiento de su demanda hacia nuevos tipos de bienes y servicios, que al tiempo que mejoran su nivel de vida, introducen a su vez un factor importante de estabilización social.

iv) Ampliación de comodidades. En la mayor parte de los casos, la satisfacción de los requerimientos mínimos en las necesidades de vivienda es el paso previo a la expansión de la demanda hacia una gran cantidad de bienes duraderos. Es, sin duda, verdad que no siempre se produce un riguroso paralelismo pero el análisis de detalle no afecta la validez de la tesis general desde el punto de vista sociológico. A este respecto, y sea dicho de pasada, ha podido observarse en los países industriales un significativo encadenamiento de consecuencias económicas y sociales en la producción de algunos de estos bienes, que se han traducido en la progresiva emancipación de la mujer.

Probablemente, es en esta fase cuando comienza a formarse la denominada conciencia de status o de nivel de vida, que convierte a la masa de consumidores en un cuerpo homogéneo, capaz de responder de manera homogénea y previsible a los sucesivos cambios del mercado; o dicho de otra forma, aparece entonces un verdadero mercado integrado, abierto por igual a todas las clases de la población.

v) Locomoción privada. La última fase en el desarrollo de la demanda y en la transformación de las formas de vida se inicia con la aparición del interés por medios propios de locomoción. Su descripción detallada no corresponde aquí. Basta una vez más con insinuar lo que la adquisición de estos medios significa para diversos aspectos de la existencia - trabajo, diversión, cultura, etc. - y cómo se traduce de modo necesario en la estructura de la demanda.

Razones de tiempo y espacio impiden una consideración detenida de la ampliación de la demanda de servicios públicos que ocurre asimismo en las etapas finales del esquema expuesto. Pero es imposible dejar de mencionar algo quizá más importante; la aparición en ellas del momento de futuro. Lo mismo que en la existencia individual sólo se fija un plan de vida

/cuando se

cuando se proyecta con un mínimo de seguridad hacia un horizonte de futuro, en las grandes formas de vida colectiva la presencia de la preocupación por el mañana representa quizá el instante de su verdadera estabilización. En la esfera económica la iniciación de ese momento es decisivo en todo proceso de desarrollo, pues de él dependen la propensión al ahorro, el interés por los sistemas de seguro social, y no menos la intensificación de la demanda en el campo de la educación. Las inversiones individuales y colectivas, realizadas en él representan, sin duda alguna, uno de los medios más poderosos de adaptación de una sociedad a las nuevas formas de vida.

Sobra advertir de nuevo que no debe interpretarse todo lo anterior como si se negara la posibilidad de progresos semejantes en el ámbito de las zonas rurales. Pero las condiciones de América Latina y su rápido proceso de urbanización aconsejaban subrayar toda la significación del proceso indicado.

3. La nueva estratificación social

La idea central de esta parte del estudio está ya insinuada en la exposición de las dos anteriores, pues si el desarrollo económico supone la formación continuada de papeles y funciones antes inexistentes y la creación de las nuevas formas de vida en que se integra, el resultado de estos procesos, considerada la sociedad en su conjunto, es una distinta ordenación de sus capas sociales. Todo desarrollo económico lleva por eso consigo, quiérase o no, una nueva estratificación social.

Sin embargo, la perspectiva ahora introducida representa un nivel de abstracción más complejo y elevado que el de las anteriores, ya que obliga a tener siempre presente la estructura social en su totalidad. Los peligros a que está expuesto este tipo de macroanálisis están en relación directa con las simplificaciones que exige, pero si se mantiene la conciencia de ellos, vale la pena arriesgarse en estas visiones de conjunto por las orientaciones que proyectan sobre el cuadro y las grandes junturas de los fenómenos estudiados. Esto es lo que ocurre cuando se examinan las articulaciones de la estratificación social desde la perspectiva del desarrollo económico. Las dificultades que pueden ofrecerse y que es

/necesario conocer,

necesario conocer, las estrangulaciones sociales que perfilan los tipos adversos de estratificación social, aparecen ahora con tales dimensiones, que a veces inducirían a estados de pleno desaliento si no se tuviera en cuenta la naturaleza instrumental y simplificadora de los conceptos manejados.

Aparte del elemento polémico que nunca lo abandona del todo, el tema de la estratificación es por sí mismo sumamente complejo. Es necesario considerar factores de índole varia, como son el status, el ingreso, la ocupación y el poder, que permiten, según sean los intereses de conocimiento, combinaciones muy distintas, y la aplicación de diversos métodos. Sin embargo, el punto de vista de este estudio tolera el desarrollo esquemático que por otra parte exige su limitada extensión. Valga, pues la advertencia de que se evitarán tanto las complicaciones de la excesiva depuración teórica, como todos aquellos detalles que no sean estrictamente necesarios.

Conviene por eso adelantar la tesis con toda claridad. Es la siguiente: el estudio comparativo de las estructuras de ocupación de los países en distintas fases de desarrollo económico, muestra con respecto a los menos desarrollados un fenómeno fundamental que tiene una doble cara: primero, que en ellos la estratificación social tiende a no estar integrada económicamente en un plano nacional; y, segundo, que falta por completo - o sólo se encuentra en sus comienzos - la capa social hoy decisiva en los grandes países industriales, la denominada nueva clase media, caracterizada por su diversidad funcional, por su dependencia de los ingresos de una ocupación, y por la naturaleza de su trabajo, referido a símbolos o a la coordinación de las actividades de otros hombres.

a) La estratificación social de los países poco desarrollados

Se trata en este punto de mostrar, en apretada síntesis, las peculiaridades de la estratificación social de los países poco desarrollados en comparación con los más avanzados y con las sociedades tradicionales y primitivas. Lo característico de ellos es precisamente el estado de transición en que se encuentran entre unos y otros.

/En efecto,

En efecto, en las sociedades históricas y primitivas la estratificación presenta un aspecto homogéneo, cualquiera que sea el factor formador predominante. Puede ser la sangre y las vinculaciones familiares o de parentesco que determina, o la tierra con sus relaciones fundamentales de propiedad y vecindad, o el status adscrito a las principales profesiones. Lo que importa - sin que sea posible entrar en el análisis de los matices que los especialistas señalan - es el carácter uniforme de los criterios de estratificación, durante los momentos más o menos duraderos de estabilidad social. Frente a esta homogeneidad, como a la que ofrecen asimismo los países más avanzados, la situación de los países en proceso de desarrollo se caracteriza por la naturaleza heterogénea y sumamente compleja de su estratificación. Es decir, numerosos residuos de estratificaciones tradicionales y primitivas vienen a incrustarse a manera de islotes, entre las nuevas formas que van surgiendo por las exigencias de la vida moderna, sin que entre ellas exista integración alguna. Ni que decir tiene que las complicaciones de esta situación varían a tenor de las distintas fases de desarrollo en que unos y otros países se encuentren. Pero puede sostenerse por lo general que en los países poco desarrollados coexisten tres sistemas paralelos de estratificación social: i) las viejas formas residuales, que en los países de América Latina pueden ser primitivas o producto del período colonial; ii) las formas intermedias de origen reciente, condenadas a desaparecer en las condiciones de la vida moderna, y iii) las nuevas formas emergentes, ya a tono con esas condiciones.

La existencia de esa mezcla crea en los países poco desarrollados un típico estrangulamiento social adverso de diversas maneras al desarrollo económico y que sólo se resuelve lentamente por obra del progreso técnico y cultural. Su dirección apunta siempre a una mayor simplificación, pues la estratificación en los países más avanzados se caracteriza cabalmente por su más simple estructura. Tan simple, en efecto, que puede describirse con un solo criterio: el de la distribución del ingreso. Recuérdese que la sociedad moderna se integra de este modo: primero, por la formación de un mercado de bienes y servicios de amplitud nacional, que estimula la formación de un sistema común de preferencias y gustos; segundo, por la formación de un mercado de trabajo, en el caso límite asimismo nacional,

/en virtud

en virtud de una intensa movilidad de mano de obra; y tercero, por la formación de una estratificación de acuerdo con los ingresos y el nivel de vida que lleven consigo las distintas ocupaciones.

Cuando la moderna estructura social alcanza su plena integración funcional mantiene en lo sucesivo estrecha relación con la estructura del desarrollo económico. Pero mientras no se logra ese momento y perduran residuos anacrónicos, la estructura social opone graves obstáculos a la rapidez de ese desarrollo. Una falsa estructura produce un círculo vicioso de condiciones negativas para el progreso económico, que persisten muchas veces a pesar de que al mismo tiempo se den condiciones naturales favorables.

b) La situación en América Latina y el problema de las clases medias

El examen de los datos ofrecidos por los estudios existentes acerca de la estructura del empleo y de las ocupaciones en América Latina permite afirmar desde luego que su estratificación, en los momentos actuales y en su conjunto, responde a las características antes descritas, propias de los países poco desarrollados. Los resultados de ese examen sólo pueden ofrecerse ahora en sus rasgos más generales.

Por lo pronto, basta con tener presente la distribución porcentual de la totalidad de la mano de obra - el 59 por ciento de la población activa masculina se empleaba en 1950 en la agricultura, o en actividades conexas - para obtener una impresión primera del peso todavía considerable de formas económicas relativamente primitivas y de sus correspondientes estructuras sociales.

Los datos relativos a la estructura agraria muestran hasta qué punto en muchos países latinoamericanos la población agrícola se ve forzada a llevar formas de vida en extremo rudimentarias. Una buena parte de esa población cultiva parcelas demasiado pequeñas, que por añadidura en la mayoría de los casos se distribuyen sobre áreas inmensas con medios insuficientes de comunicación y en donde los mercados más próximos no han desarrollado todavía las características modernas de los medios urbanos o de las zonas de mayor densidad de población. Y ello sin mencionar los residuos todavía numerosos de poblaciones selváticas o semiselváticas.

/Por otra

Por otra parte, el sector agrícola está todavía muy influido por la inercia del pasado colonial en lo que atañe a su estructura que se caracteriza, como es sabido, por la coexistencia de grandes propiedades territoriales trabajadas por numerosos obreros asalariados, y de pequeñas parcelas cuyos cultivadores - sean propietarios, arrendatarios o aparceros - no pueden permitirse a causa del tamaño de las mismas, sino un nivel de vida que sólo cubre las necesidades de subsistencia.

Excepción hecha de casos bien conocidos, en América Latina es aún extremadamente escaso el tipo de las medianas unidades campesinas orientadas por el mercado en su producción y que constituye la base de la economía agraria en Estados Unidos y buena parte de Europa occidental. Desde el punto de vista social este hecho supone la ausencia casi completa de una clase media en el sector agrícola lo que constituye un rasgo típico de la mayoría de las comunidades rurales en América Latina. Sólo en algunas de sus regiones más avanzadas se ha formado, o comienza a insinuarse la formación de esa clase, compuesta en gran parte de emigrantes europeos o de sus descendientes que no sólo aportaron sus técnicas y voluntad de trabajo, sino las tradiciones originarias de su clase. Razones semejantes explican la escasa contribución aportada por las actividades pesqueras y forestales al desarrollo de una clase media dentro del medio rural.

El rápido crecimiento de la industria en los países latinoamericanos sugeriría la existencia de una fuerte clase media, compuesta de pequeños empresarios, de profesionales y de especialistas bien retribuidos, como ocurrió en los países industriales más avanzados. Pero todavía no parece ser éste el caso. Es cierto que la industrialización ha producido una clase empresaria y que algunos industriales, pequeños y medianos, constituyen ya una clase media con todas sus características habituales. Pero su número es estrictamente limitado. Por añadidura, una fuerte proporción de esos individuos que dentro de la tradición europea, por ejemplo, se integrarían definitivamente en los modos de vida peculiares de la clase media, aprovechan las oportunidades ofrecidas en ciertos tipos de negocios al amparo de las imperfecciones del mercado, de la escasez de capacidades técnicas, de situaciones políticas de privilegio, etc., para participar,

/gracias a

gracias a ingresos tan copiosos como rápidos, en los modos de vida de las clases más elevadas. Sin embargo, este punto, que es de sumo interés socioeconómico, debe quedar en la mera alusión, pues por ahora sólo importa darse cuenta de qué manera ese fenómeno restringe aún más las posibilidades de formación de una clase media de tradiciones estables.

Por otra parte, la fuente constituida por el artesanado, que en las condiciones europeas y norteamericanas contribuyó de modo sustantivo a la formación de sus clases medias, no existe apenas en América Latina, pues dadas sus condiciones se encuentra todavía en un nivel muy bajo, con la fisonomía característica de las capas urbanas inferiores de que surge.

Por lo que se refiere a los profesionales y especialistas de grado medio, es decir, los técnicos de todo tipo que constituyen en los países industriales el núcleo de la clase media dependiente - sólo se ofrecen en escasa cantidad en las industrias latinoamericanas desarrolladas hasta ahora. Semejantes cuadros técnicos es de esperar que puedan formarse con mayor rapidez con el desarrollo que hoy se inicia de la metalurgia, de las industrias químicas de base, de la producción de aparatos mecánicos y eléctricos, etc.

Todo lo dicho se aplica de igual manera a la formación de los estratos superiores de la clase trabajadora, que son indispensables en la industria moderna por sus funciones de transmisión técnica, personal y educativa. Socialmente constituyen a su vez un eslabón intermediario, que impulsa por afán ascensional al ingreso en la clase media de la nueva generación. Pues bien, la situación actual de la industria latinoamericana, no ha creado todavía una demanda suficiente de este tipo de ocupación, representada por los contramaestres y diversos tipos de obreros altamente especializados. Al parecer, en algunas de las zonas más avanzadas de la región, han sido las actividades de minería y de construcción - por ejemplo en Venezuela - las que han estimulado la creación de un gran número de técnicos bien retribuidos, reforzando así en sus respectivos países el volumen y estabilidad de las clases medias y de las capas elevadas de los obreros.

Este esquemático panorama de la situación en conjunto de América Latina confirma la extrema debilidad de las clases medias - antigua y nueva - surgidas con la producción de bienes. La mayoría de la existente

/se incluye

se incluye más bien en el sector de servicios, comercio, administración pública y otros tipos, tanto personal como públicos. De ello resulta que el sector servicios no sólo está más desarrollado que el industrial sino que detenta proporciones considerables de las capas sociales que le son más necesarias. Se produce así un desequilibrio en el seno de la clase media latinoamericana que, agravado por el peso de las tradiciones familiares, no le permite realizar en el grado conveniente los ajustes requeridos por las necesidades del desarrollo económico.

Quiere esto decir que a las deficiencias de la estratificación perceptibles en términos cuantitativos, se añaden otras de naturaleza cualitativa más difíciles de analizar, pero que se traducen en las dificultades de su adaptación rápida a las nuevas condiciones económicas. Como se sabe, la característica esencial de las clases medias en los modernos países industriales es su gran elasticidad, que las hace plásticas y fácilmente adaptables a las transformaciones continuadas del progreso técnico. Considerada en su conjunto parece problemático que la clase media latinoamericana en su estructura actual, pueda ser capaz de dar una respuesta óptima en la medida requerida por el desarrollo económico que hoy se pretende. He aquí uno de los puntos en que es más necesaria una intervención inteligente con fines de formación y fortalecimiento.

Capítulo VIII

PROBLEMAS Y POLITICAS EN RELACION AL COMERCIO MUNDIAL^{1/}

Este segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo representa un hecho de trascendental importancia en la acción que la comunidad internacional ha emprendido para acelerar el progreso económico y social y para asegurar mejores condiciones de vida al mundo en desarrollo. Nos encontramos ya hacia el final de esta década y aparece claro que los cambios fundamentales que debieran operarse en la política económica internacional para facilitar el desarrollo de los países económicamente menos avanzados, están lejos de traducirse en realidades, y nuevos obstáculos se insinúan para restringir sus posibilidades. Para América Latina esta Conferencia se reúne cuando recrudecen hechos que tienden a perpetuar y acentuar factores externos que secularmente han perturbado y frenado su desarrollo.

1. La debilidad del crecimiento económico en América Latina

Si se considera a la región latinoamericana en su conjunto, se advierte que el crecimiento económico ha continuado con la misma lentitud e inestabilidad que se hace sentir desde mediados de la década pasada. En efecto, en estos últimos siete años, el producto interno se elevó según un ritmo anual que apenas alcanza al 4.5 por ciento, poniendo de manifiesto un menor dinamismo que el que tuvo América Latina en la posguerra, hasta 1955. Esta evolución es marcadamente insatisfactoria, pues la población

^{1/} Exposición del señor Carlos Quintana, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, en el segundo período de sesiones de la UNCTAD (Nueva Delhi, India, 1º de febrero al 25 de marzo de 1968). Los problemas del comercio mundial y en especial el de las relaciones de intercambio entre los países en vías de desarrollo y los países industrializados, ha sido la preocupación sobresaliente de las actividades de la CEPAL en los últimos años. Prueba de ello, entre otros, son los estudios América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (E/CN.12/693, febrero 1964) y América Latina y el segundo período de sesiones de la UNCTAD (E/CN.12/803, diciembre 1967). La exposición del Secretario Ejecutivo en el segundo período de sesiones de la UNCTAD presenta una síntesis de los principales aspectos y proposiciones planteados por CEPAL en relación al tema señalado. [N.ed.]/

se multiplica a la alta tasa anual de 3 por ciento, por lo cual es exiguo el mejoramiento de las condiciones de vida y no se logra incorporar productivamente la población activa derivada del fuerte dinamismo demográfico.

Es verdad que ciertos países, entre ellos México y varios países de menor tamaño geográfico y económico, han alcanzado tasas de crecimiento más favorables que el promedio. Sin embargo, cabe tomar en cuenta, que en estos países pequeños el crecimiento de la población es relativamente más alto, el nivel medio de ingreso más bajo, sus economías se encuentran en las primeras etapas de la diversificación y más pronunciado fue el estancamiento relativo en años anteriores.

2. Exportaciones, financiamiento externo y ritmo de crecimiento durante esta década

Es sabido que las limitaciones en la expansión y diversificación de las exportaciones, la inestabilidad de los ingresos derivados de ellas, el deterioro de la relación de intercambio y la falta de una verdadera política de cooperación técnica y financiera sobresalen entre los factores principales de la inestabilidad y de la debilidad dinámica que domina el proceso económico en nuestra región. Debe hacerse notar, en relación con este aspecto del proceso económico, que en los seis primeros años de la década que corre, los ingresos de exportación de América Latina lograron un dinamismo de relativa significación. Las cifras en dólares revelan un aumento anual superior al 5 por ciento, mientras que en la segunda mitad de la década pasada ese ritmo era escasamente del 1.5 por ciento. Asimismo es de advertir que esta evolución más favorable se extendió a casi todos los países mientras que en la segunda mitad de la década anterior los aumentos se registraban principalmente en las exportaciones de petróleo.

Fue este hecho - junto con ciertas facilidades de financiamiento externo promovidas mediante programas de cooperación regional, la mejor predisposición para abordar problemas institucionales y estructurales del desarrollo, los avances del proceso de integración y la implantación de prácticas de planificación - lo que influyó en varios países para elevar el ritmo de crecimiento económico.

Se puso así en evidencia la capacidad de nuestras economías para acrecentar las inversiones y la producción cuando se relaja el estrangulamiento del sector externo.

Me parece de gran interés, en relación con los temas que se debatirán en esta Conferencia, destacar algunos aspectos de la experiencia latinoamericana. Quisiera aludir al hecho aparentemente contradictorio de que, pese a la expansión de los ingresos de exportación y a la afluencia del financiamiento externo, el crecimiento económico de la región en su conjunto haya sido todavía inferior al de años anteriores. Ello se explica por cuatro hechos fundamentales: el deterioro de la relación externa de precios, el acrecentamiento de los servicios financieros del exterior, la necesidad de reponer reservas monetarias y la corta duración del auge de los ingresos de exportación. Por otra parte también han gravitado los efectos depresivos de políticas antiinflacionarias. Estos distintos factores influyeron, en mayor o menor medida, en varios países, entre los cuales se cuentan algunos de gran ponderación en el conjunto regional, contrayendo la actividad económica o limitando su crecimiento con frecuencia a tasas más bajas que el promedio general.

Permítaseme examinar la evolución de esos factores.

La relación de intercambio de América Latina con el exterior se deterioró persistentemente desde mediados de la década pasada, llegando a su nivel más bajo en 1962, cuando el índice global reflejaba un deterioro de 22 por ciento con respecto al nivel medio del período 1950-54. El mejoramiento posterior no se extendió a todos los productos, y la baja continuó para el petróleo y ciertos rubros agropecuarios. De esta manera, en algunos países de la región se ha acentuado el efecto de ese deterioro, perjudicando el poder adquisitivo de sus exportaciones, y en magnitudes cuantiosas en el caso de Venezuela.

La afluencia global de fondos extrajeros, por préstamos e inversiones aumentó apreciablemente durante esta década. Las entradas brutas alcanzaron un promedio de 2 950 millones de dólares anuales entre 1960 y 1966, sin computar a Venezuela que ha tenido una importante salida de capital vinculado con la explotación petrolera. Esta cifra es mucho más alta que el promedio de unos 2 000 millones de dólares registrado en la segunda mitad de la década anterior. Sin embargo, al descontar las amortizaciones, resulta una entrada neta de fondos de 1 560 millones de dólares, que es similar a la de aquel período. Comparando estas entradas netas con el monto de los

/intereses y

intereses y utilidades correspondientes a los préstamos e inversiones, se comprueba que la contribución del saldo neto de todos esos movimientos en el balance de pagos global sólo representó unos 610 millones de dólares anuales, en promedio, cuando en la segunda mitad de la década pasada esos recursos adicionales promediaban los 730 millones de dólares.

Si se computa a Venezuela, se encontrará que América Latina ha estado transfiriendo hacia el exterior, por concepto de amortizaciones, intereses y utilidades, una suma superior a las entradas brutas de fondos que ha recibido.

Tal es el resultado para la región en su conjunto. Pero en algunos países el movimiento de fondos extranjeros ha sido todavía más desfavorable y las entradas netas de fondos de capital tendieron a disminuir en los últimos años hasta transformarse en ciertos casos en corrientes negativas, y los balances de pagos se agravaron más aún por las transferencias de las utilidades y el acrecentamiento de los intereses derivados del endeudamiento acumulado. Este fenómeno se dio con frecuencia en situaciones sumamente críticas para las reservas monetarias, y se conjugó con efectos depresivos originados en las políticas fiscales y antinflacionarias que se aplicaron. Todo esto explica las dificultades con que tropezaron esos países para acrecentar su ritmo de crecimiento, no obstante el aumento que pudo registrarse en sus ingresos de exportación.

Por el contrario, en otro grupo de países, que comprende México y numerosos países pequeños, que intensificaron la utilización de financiamiento externo en años más recientes, las disponibilidades de fondos externos resultantes pudo tener efectos positivos para acrecentar la capacidad externa de compra e incidir en el ritmo de crecimiento.

En suma, debo insistir en la precaria situación de los balances de pagos en América Latina. No obstante algunas diferencias, estas cifras globales son muy ilustrativas de esa situación. Entre 1960 y 1966, mientras los ingresos de exportación crecieron en 35 por ciento, las utilidades e intereses de las inversiones y préstamos externos se elevaron casi en 70 por ciento y las amortizaciones de los préstamos autónomos en más de 40 por ciento. Así, en 1966 el total de los servicios financieros representó una tercer parte de los ingresos derivados de la exportación de bienes.

Esta realidad está poniendo de manifiesto que si no se ponen en marcha programas de cooperación financiera en los que la cuantía, los costos, las modalidades de reembolso y otros aspectos del aporte de los recursos externos, se determinen en función de los requerimientos de la política y del proceso de desarrollo, y si no se coordina eficazmente la acción externa con las medidas internas, será imposible lograr las condiciones adecuadas, para que los recursos externos puedan contribuir a acrecentar las inversiones y a promover el ahorro nacional.

3. Las limitaciones del crecimiento económico y el déficit potencial de balance de pagos

Cabe preguntarse, por lo tanto, acerca de las perspectivas que presenta el sector externo en relación con un proceso de crecimiento duradero y más satisfactorio para América Latina. A este respecto, acaso se piense que el aumento de los ingresos de exportación de estos últimos años pudo ser el indicio promisorio de una evolución más favorable que en el pasado. Sin embargo, el examen de los factores que determinaron esas exportaciones y de las orientaciones y modalidades que prevalecen en la política comercial y financiera internacional lleva a la conclusión de que esas perspectivas no son satisfactorias.

En efecto, si bien es cierto que la mayor demanda originada en el crecimiento económico de los países industrializados influyó en las exportaciones latinoamericanas, también lo es que factores transitorios o accidentales, propensos a rectificarse a corto plazo, han actuado significativamente en ese movimiento de los ingresos de exportación. Así, por ejemplo, deficiencias de abastecimiento en la Unión Soviética y en la China Continental elevaron temporalmente las exportaciones de cereales; una contracción en la oferta de carnes en Europa y en Argentina incidió en sus precios; conflictos sindicales y de otra índole y la demanda para fines militares, se reflejaron en las cotizaciones de los metales y particularmente en la del cobre; y una merma en la producción de café por condiciones climáticas adversas elevó transitoriamente sus cotizaciones.

No es de extrañar, pues, que al dejar de actuar estos factores, los precios de los productos primarios, que ya en 1966 venían insinuando un movimiento declinante, descendieran en 1967 en numerosos renglones

/agropecuarios y

agropecuarios y mineros. Si a ello se añade la debilidad registrada en demanda de los países industrializados por la reciente declinación de su tasa de crecimiento, se explicará en gran medida el hecho de que en este último año se haya interrumpido aquel proceso de crecimiento de los ingresos de exportación de América Latina. Estos se han mantenido en el nivel de 1966 y la baja de precios también gravitará en las disponibilidades de divisas de este año.

La relación de precios de intercambio con el exterior, que - como dije - insinuaba cierta recuperación de los deprimidos niveles a que había llegado, vuelve a evolucionar desfavorablemente para América Latina. Y el efecto de este deterioro se dejará sentir en la inversión y en el ingreso, como en el pasado, disminuyendo la contribución efectiva que es dable esperar de los aportes de recursos externos.

Otros factores restrictivos de la expansión y diversificación de las exportaciones latinoamericanas acentuarán esos efectos desfavorables. Me refiero a las políticas de protección y fomento de los países industrializados, que se proponen elevar el grado de autoabastecimiento, no obstante sus mayores costos, en importantes productos de exportación tradicional de los países en vías de desarrollo y alentar exportaciones que requieren subsidios; a las restricciones, cuotas, impuestos y otras medidas que limitan el consumo de productos exportados exclusivamente por los países en desarrollo; a los continuos avances en la sustitución de productos naturales; a las preferencias especiales de carácter discriminatorio concedidas por algunos países desarrollados en favor de otros países en desarrollo, las cuales tienden a ampliarse en su área geográfica y en la variedad de productos a que se aplican; a las prácticas y políticas en materia de transporte marítimo que dañan el comercio de nuestros países, y a las crecientes dificultades y al tratamiento no equitativo con que se tropieza para diversificar nuestras exportaciones mediante nuevas corrientes de productos industrializados. Pienso, también en las políticas de los países desarrollados que llevan a reducir la cooperación financiera, contraer la ayuda, elevar las tasas de interés y mantener condiciones ligadas a la utilización del financiamiento externo.

Todos estos aspectos que caracterizan el funcionamiento de la economía mundial no permitirán que los países en vías de desarrollo consigan una expansión de su comercio y una cooperación financiera y técnica que, en consonancia con las reformas institucionales internas y con la movilización de sus recursos nacionales, hagan posible el acrecentamiento de las inversiones, la incorporación del progreso técnico, el aumento de la producción y la ocupación de su fuerza de trabajo, en la medida que se requiere.

Los estudios técnicos que se han venido realizando a partir del primer período de sesiones de esta Conferencia y los nuevos estudios presentados a este período de sesiones demuestran que existe un cuantioso déficit potencial, comercial o de balance de pagos, y que ese déficit impediría lograr un ritmo satisfactorio de crecimiento en la próxima década.

Esta situación es muy sensible para América Latina. En nuestra región, el proceso de sustitución de importaciones ha avanzado considerablemente en los países grandes y medianos y continúa en los demás, según las pautas tradicionales. En los primeros no cabe esperar nuevos impulsos dinámicos de importancia de esa fuente, y en los otros, por razones obvias, las posibilidades aparecen seriamente limitadas. Es claro que el proceso de integración regional abre nuevos horizontes. Sin embargo, también aquí se tropezará con dificultades si no se expande el comercio con el resto del mundo ni se cuenta con una adecuada cooperación financiera y técnica.

4. La necesidad de una nueva organización del comercio internacional y de cambios sustanciales en la política económica de los países desarrollados

Hace cuatro años, en el primer período de sesiones de esta Conferencia, se aprobaron principios y recomendaciones que, de haberse llevado a efecto hubieran promovido una nueva organización del comercio internacional e impulsado el crecimiento económico de los países en vías de desarrollo. Desafortunadamente, aquellos compromisos no se tradujeron en decisiones concretas, y otras medidas y restricciones vinieron a agravar los obstáculos a la expansión de las exportaciones de nuestros países.

Recomendaciones adoptadas sin disentimiento, como las relacionadas con

/la reducción

la reducción y eliminación de barreras al comercio de productos de interés para los países en vías de desarrollo y con la negociación de convenios u otros arreglos internacionales sobre productos básicos, todavía no han logrado instrumentarse. La experiencia es desalentadora, pues si esto ocurre en un campo en el que existe consenso general sobre las modalidades de la acción que debe emprender la comunidad internacional, mayor aún es la incertidumbre en torno al cumplimiento de otras recomendaciones condicionadas con cláusulas de escape o de salvaguardia que pueden aplicar unilateralmente los países desarrollados.

Estas cláusulas u otras condicionantes han servido en cierto modo para justificar la inacción frente a los grandes problemas por resolver. Será necesario, por lo tanto, establecer criterios objetivos y determinar las circunstancias en que pueda recurrirse a tales cláusulas. Su aplicación no debiera quedar librada a la decisión unilateral de los países, sino ir precedida de consultas o negociaciones entre las partes interesadas.

Los resultados de las negociaciones arancelarias de la Rueda Kennedy son motivo de profunda satisfacción para los países desarrollados por el gran paso que se ha dado hacia la liberalización del comercio internacional. Desafortunadamente, los países en vías de desarrollo no pueden compartir plenamente ese sentimiento, porque sus intereses sólo marginalmente fueron considerados.

Las reducciones arancelarias de mayor importancia se refirieron a productos de alto grado de industrialización, compleja tecnología y elevada densidad de capital, el comercio de los cuales está limitado a los países desarrollados. En el campo de los productos primarios y en el de las manufacturas y semimanufacturas, de interés más inmediato para los países en desarrollo, las concesiones fueron mínimas y en ciertos casos sólo representaron la consolidación de rebajas de derechos que estaban en vigencia temporalmente. Por otra parte, la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida hará probable que muchas concesiones brinden al comercio entre los países desarrollados mayor estímulo que al de los países en desarrollo. No se ha logrado la aplicación anticipada de las reducciones tarifarias en favor de estos últimos. Tampoco se hicieron progresos en la atenuación de las medidas proteccionistas de los países desarrollados y en la reducción o eliminación de gravámenes y trabas a importantes rubros agrícolas de interés para nuestros países.

Si bien es cierto que las naciones en vías de desarrollo consiguieron reducciones tarifarias de cierta significación para algunos de sus productos, debe hacerse notar que quedaron sin resolver los problemas sustanciales que afectan a sus exportaciones tradicionales en relación con el acceso a los mercados de los países industrializados, y con la estabilidad de los precios a niveles remuneradores, así como los que impiden la creación de nuevas corrientes de exportaciones en manufacturas y semimanufacturas.

De esta manera la posición relativa de nuestros países en el comercio y en el desarrollo mundial continuará deteriorándose como hasta ahora. La comunidad internacional no puede permanecer insensible frente a este proceso contradictorio que estamos contemplando: los países industrializados han coincidido en decisiones de gran trascendencia para la liberalización de su comercio, llamadas a promover una nueva etapa de vertiginoso progreso técnico y de crecimiento económico en las áreas del mundo desarrollado; pero no se logra igual coincidencia para adoptar medidas y establecer arreglos institucionales que permitan ese mismo progreso en el mundo en desarrollo.

Señor Presidente, si los países desarrollados han decidido liberalizar su comercio, afrontando la competencia y los ajustes que ese proceso trae consigo en las actividades industriales, ¿por qué no emprender una acción semejante en favor de los países menos avanzados, reconociéndoles un tratamiento equitativo a la luz de su incipiente desarrollo, para que ellos puedan participar también del progreso tecnológico y desenvolver sus economías con el dinamismo que se requiere?

Al plantear esta pregunta tengo presente dos hechos de especial significación que se derivan de la experiencia latinoamericana: primero, que es posible elevar sin demora el ritmo de las inversiones y el ingreso si se resuelve el problema de la deficiencia dinámica del sector externo; segundo, que es necesario aumentar ese ritmo de crecimiento para facilitar las reformas institucionales y la movilización de los recursos nacionales, tal como lo reclaman con urgencia las tensiones sociales que dominan el escenario latinoamericano.

5. La CEPAL y el segundo período de sesiones de la UNCTAD

Esta reunión brinda la oportunidad para adoptar decisiones que lleven a estructurar esas nuevas bases del comercio internacional y el financiamiento de los países en vías de desarrollo. Debieran acordarse programas específicos de acción y procedimientos prácticos, a fin de que las recomendaciones del primer período de sesiones y las que se formulen en éste se traduzcan en medidas concretas por parte de los gobiernos. Esta acción debería desenvolverse resueltamente pensando que los países en vías de desarrollo ya no pueden limitar sus aspiraciones a un modesto mejoramiento del ritmo de crecimiento actual, pues para promover las condiciones de un progreso duradero en la próxima década hay que coordinar y redoblar los esfuerzos de los próximos años, a la luz de objetivos más ambiciosos. En el caso de América Latina, los problemas de ocupación y la necesidad de mejorar las condiciones materiales y culturales de vida están urgiendo un ritmo promedio de crecimiento superior al 3 por ciento por año y por habitante para la región.

La CEPAL ha trabajado desde su creación en estos problemas prácticos y en el estudio del comercio internacional en relación con el desarrollo. Durante los últimos años, por mandato expreso de la Comisión, nuestra secretaría ha intensificado sus actividades en relación con la preparación de esta Conferencia. El documento América Latina y el segundo período de sesiones de la UNCTAD (E/CN.12/803), presentado ante ustedes, es el fruto de un proceso de investigación, intercambio de opiniones y consultas que se iniciaron a mediados de 1966, en la tercera reunión de expertos de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA); que representó el tema fundamental en las deliberaciones del duodécimo período de sesiones de la CEPAL, celebrado en mayo de 1967 y que se siguió considerando después, en la cuarta reunión de expertos de la CECLA, para culminar en la reunión de expertos gubernamentales de los países en desarrollo miembros de la CEPAL, efectuada en diciembre último.

La secretaría de la CEPAL ha presentado en esas reuniones ideas y propuestas sobre los temas de esta Conferencia y una versión preliminar de este informe fue considerada en la citada duodécima conferencia de nuestra Comisión. En la primera parte de nuestro documento son examinadas

/la evolución

la evolución reciente del comercio exterior latinoamericano y la política económica y financiera de los países industrializados. Hemos dedicado especial atención a los problemas relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos en el primer período de sesiones de esta Conferencia y en el seno del GATT; así como a las modalidades de aplicación de las cláusulas de salvaguardia. También se analizan en él los resultados de las negociaciones Kennedy en cuanto a los países en vías de desarrollo y para los latinoamericanos en particular. En la segunda parte, se tratan los distintos puntos del temario de esta reunión y se formulan ideas y sugerencias concretas acerca de las decisiones que a nuestro juicio debieran adoptarse, en concordancia con los planteamientos que me ha permitido presentar.

Quisiera anticipar que nuestro documento, por el curso que se ha seguido en su elaboración, no presenta, en lo sustancial de la política comercial y del financiamiento, proposiciones distintas a las que los países latinoamericanos formularon en la Carta del Tequendama, y lo mismo debiera decir de las propuestas esenciales que recoge la Carta de Argel. Estimo conveniente destacar, sin embargo, algunos aspectos que me parecen de particular importancia para el éxito de esta Conferencia.

Todos estamos persuadidos de que para enfrentar los problemas de los países en vías de desarrollo es imprescindible adoptar medidas eficaces que determinen una ampliación inmediata y una evolución creciente en los ingresos de exportación y que instrumenten el funcionamiento de un programa de cooperación financiera y técnica con modalidades adecuadas a las necesidades del proceso de desarrollo. Creo que la comunidad internacional tendría que establecer procedimientos prácticos y alguna clase de mecanismo institucional que coordine los aspectos esenciales de la acción externa en función de programas o metas nacionales de desarrollo, de tal manera que los países estén seguros de contar con ese apoyo coordinado - no contradictorio como acontece en la realidad - para que les sea posible realizar sus programas nacionales.

Ahora bien, es comprensible que en esta Conferencia no sea posible llegar a decisiones concretas para todos los puntos que recoge su temario, ya sea por apremio de tiempo o por la necesidad de avanzar en algunos

estudios técnicos fundamentales. En todo caso, debemos tener conciencia de que sería sumamente desalentador que este período de sesiones terminase con declaraciones o recomendaciones generales que de una u otra manera repitieran lo acordado hace ya casi cuatro años. Ese desaliento sería causa de honda y peligrosa frustración para el mundo en desarrollo, porque tal fracaso ocurriría inmediatamente después que los países desarrollados concluyeron negociaciones de especial trascendencia para sus intereses.

Sería necesario por lo tanto definir previamente algunas líneas de acción. En este sentido comparto plenamente la decisión de la Junta de concentrar las deliberaciones en aquellos aspectos fundamentales en los cuales el esclarecimiento de los problemas y la información disponible hacen prever que puede llegarse a decisiones positivas y que, con respecto a otros puntos importantes, se aprueben directivas básicas para apresurar los estudios y las discusiones, con indicaciones y plazos precisos acerca de las reuniones de expertos, que se considere útil establecer y de las distintas etapas del trabajo hasta la aplicación efectiva de las decisiones por parte de los gobiernos.

Con el único propósito de aclarar mis pensamientos acerca de la naturaleza y el alcance de las decisiones que debieran adoptarse en este segundo período de sesiones, quisiera aludir brevemente a algunos puntos de su temario.

a) Productos básicos

En materia de productos básicos parece haber coincidencia en que los problemas deben enfocarse producto por producto. Respecto a aquellos que se producen tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, sería necesario garantizar a los primeros una participación mínima en los abastecimientos del consumo de los países desarrollados. Debiera convenirse además un plan específico de acción, por productos o por mercados, para llegar a decisiones respaldadas por los gobiernos, que eliminen el cúmulo de obstáculos de toda naturaleza que entorpecen el comercio de estos productos. En cuanto a aquellos otros rubros primarios que son principalmente originarios de los países en desarrollo, tendría que lograrse la reducción o eliminación de los gravámenes aduaneros, tasas, impuestos internos y otras restricciones que limitan su importación en los países desarrollados. Se plantea aquí la insoslayable necesidad de encontrar fórmulas adecuadas para eliminar las /preferencias especiales

preferencias especiales existentes. También sería necesario avanzar en la preparación de un programa de acción concreto para mejorar la posición competitiva de los productos naturales frente a los sucedáneos y sintéticos. Tampoco puedo dejar de mencionar la urgencia de decisiones eficaces que tiendan a una mayor cooperación para concertar convenios por productos u otros arreglos de organización de mercados que aseguren el aumento de las exportaciones y la estabilización de los precios a niveles remuneradores.

b) Manufacturas y semimanufacturas

Confío en que en este período de sesiones se han de acordar los principios esenciales de un sistema de preferencias generales en favor de las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo. Las sugerencias que se formulan en nuestro documento coinciden en gran medida con las proposiciones de las Cartas de Tequendama y de Argel. Se refieren al carácter general, no discriminatorio ni recíproco; al libre acceso a los mercados de los países industrializados sin perjuicio de establecer cuotas para algunos productos; y a la extensión, ilimitada, del tratamiento preferencial a todos los productos manufacturados y semimanufacturados de los países en vías de desarrollo. En este caso, podrían preverse excepciones, siempre y cuando se sometan a un proceso de consulta y de negociación con los países en desarrollo.

Sería conveniente evitar en este período de sesiones engorrosas discusiones de detalle que pueden demorar la puesta en marcha del sistema. Lo más indicado sería lograr un acuerdo acerca de sus principios básicos y establecer directivas sobre el esquema de las negociaciones que deban emprenderse a fin de que estas preferencias puedan comenzar a aplicarse a principios del año próximo.

c) Comercio con los países de economías centralmente planificadas

En América Latina se aprecia la importancia que puede adquirir el comercio con los países de economía centralmente planificada. Recientemente se han introducido algunas modalidades que facilitan la expansión de ese comercio. Sin embargo, las dificultades ya conocidas continúan limitando a cifras pequeñas el comercio con esos países. Es conveniente, por ello, examinar nuevas modalidades y llegar a compromisos y decisiones más concretas a fin de que esos países, entre otras cosas, incorporen en sus

programas de compra, volúmenes crecientes de productos de los países en vías de desarrollo, reduzcan los excesivos márgenes entre los precios de importación y los del mercado interno y procedan con mayor flexibilidad en los acuerdos de pagos para facilitar la multilateralidad dentro y fuera del área socialista.

d) Financiamiento del desarrollo

Sólo quisiera llamar la atención, finalmente, acerca del problema del financiamiento, tema sobre el cual existe cabal esclarecimiento y estudios técnicos adecuados para llegar a decisiones que creen el marco institucional y resuelvan de una vez problemas que amenazan agudizarse. Entre las distintas proposiciones, desearía destacar las que se refieren a la transformación del BIRF en un banco de los países en desarrollo y al acrecentamiento de la corriente de recursos externos netos hacia estos países hasta alcanzar las metas propuestas. Pienso, sobre todo, que ya se ha avanzado lo suficiente como para adoptar en este período de sesiones una decisión estableciendo el sistema de financiamiento complementario. Por otra parte, todos percibimos la urgencia de tomar medidas que modifiquen las condiciones y modalidades del financiamiento externo y en particular de crear un fondo que pueda reducir sustancialmente los intereses de los préstamos a los países en desarrollo.

6. Palabras finales

La mención de estos puntos no significa que asigne menor importancia a otros que están en el temario de la Conferencia; sólo he tratado con ello de insistir en que considero imprescindible que en este período de sesiones se adopten decisiones en temas de especial importancia y se establezcan las bases para alcanzar otros acuerdos mediante programas de acción que también deben decidirse con mucha precisión.

Por insensibilidad o por falta de una acción eficaz, hasta ahora no se ha logrado instrumentar una organización económica y financiera internacional que responda a principios de racionalidad económica y de justicia para la inmensa mayoría de la humanidad.

Nos encontramos hoy ante una coyuntura histórica propicia para empezar a dar soluciones efectivas a los vitales problemas de los países en desarrollo. Confío en que la acción coordinada de estos países y la colaboración constructiva de los países desarrollados, reclamada por razones de equidad y por la responsabilidad que asumen en el seno de la comunidad internacional, han de contribuir a que esta reunión sea un acontecimiento trascendental por la obra efectiva que realice. Esperamos que gracias a esa obra el mundo en desarrollo salga al fin de su estancamiento y participe del progreso técnico, económico y social que hoy parece privilegio de unos pocos.

Capítulo IX

HACIA UNA DINAMICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO ^{1/}

1. Transformaciones estructurales para abrir cauce al desarrollo

Los males que aquejan la economía latinoamericana no responden a factores circunstanciales o transitorios. Son expresión de la crisis del orden de cosas existentes y de la escasa aptitud del sistema económico - por fallas estructurales que no hemos sabido o podido corregir - para lograr y mantener un ritmo de desarrollo que responda al crecimiento de la población y a sus exigencias de rápido mejoramiento.

Es cierto que el incremento demográfico es extraordinario. A comienzos de siglo había en América Latina 63 millones de habitantes y crecían a razón de 1,8 por ciento anual. Ahora somos 220 millones y estamos multiplicándonos a una tasa anual de 2,9 por ciento que lleva trazas a elevarse más aún.^{2/}

Sobre la base de datos conjeturales podría estimarse que alrededor de la mitad de la población actual tiene un exiguo ingreso medio personal de 120 dólares por año.^{3/} Y ese vasto conjunto social sólo representa aproximadamente una quinta parte del consumo personal total de América Latina, con los más altos coeficientes de infraalimentación, mal vestido y peor vivienda, así como de enfermedades y analfabetismo; y también con las tasas más elevadas de reproducción.

-
- 1/ De Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano (E/CN.12/680), publicado por el Fondo de Cultura Económica (México, 1963), pp. 3-24. [N. ed.]/
 - 2/ En 1900 la población aumentó en 1 100 000 habitantes y en 1960 casi seis veces más, a saber, en 6 400 000.
 - 3/ Véase "La distribución del ingreso en América Latina", en El desarrollo económico de América Latina en la posguerra (E/CN.12/659/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 64.II.G.6), pp. 66-77.

Es allí donde tiene que concentrarse primordialmente el esfuerzo de desarrollo. Aquella idea, no extinguida aún, de que éste se opera en forma espontánea, sin un esfuerzo racional y deliberado para conseguirlo, ha probado ser una ilusión, así en América Latina como en el resto de la periferia mundial. Hace un siglo que nuestras economías se articularon a la economía internacional y la mitad de la población vejeta aún en formas pre-capitalistas incompatibles con sus crecientes aspiraciones económicas y sociales.

Con todo, el ingreso medio del habitante latinoamericano es apreciablemente superior al de otras regiones periféricas; y ofrece así un punto de partida ventajoso para convertir en realidad lo que ha dejado ya de ser una utopía: la extirpación de la pobreza y sus males inherentes, gracias al formidable potencial de la tecnología contemporánea y a la posibilidad de asimilarla en un lapso mucho más corto que el que se registró en la evolución capitalista de los países más avanzados.

Sin embargo, la penetración acelerada de la técnica exige y trae consigo transformaciones radicales: transformaciones en la forma de producir y en la estructura de la economía, que no podrían cumplirse con eficacia sin modificar fundamentalmente la estructura social.

La estructura social prevaleciente en América Latina opone un serio obstáculo al progreso técnico y, por consiguiente, al desarrollo económico y social. Tres son las principales manifestaciones de este hecho:

a) esa estructura entorpece considerablemente la movilidad social, esto es, el surgimiento y ascenso de los elementos dinámicos de la sociedad, de los hombres con iniciativa y empuje, capaces de asumir riesgos y responsabilidades, tanto en la técnica y en la economía como en los otros aspectos de la vida colectiva;

b) la estructura social se caracteriza en gran medida por el privilegio en la distribución de la riqueza y, por consiguiente, del ingreso; el privilegio debilita o elimina el incentivo a la actividad económica, en desmedro del empleo eficaz de los hombres, las tierras y las máquinas;

c) ese privilegio distributivo no se traduce en fuerte ritmo de acumulación de capital, sino en módulos exagerados del consumo en los estratos superiores de la sociedad en contraste con la precaria existencia de las masas populares.

En estos tiempos de aliento a la planificación se discurre mucho acerca del papel primordial de la iniciativa privada en América Latina y sobre la necesidad de preservarla. Pero ¿qué es lo que ello significa en definitiva? ¿Se trata de preservar el sistema presente, que comprime las fuerzas de la iniciativa individual por la estratificación social y el privilegio? ¿O hay que abrirle ancho cauce mediante esas transformaciones estructurales para dar al sistema la plena validez dinámica de que ahora carece?

2. Acumulación de capital y distribución del ingreso

La prueba de la validez dinámica de un sistema está en su aptitud para imprimir celeridad al ritmo de desarrollo y mejorar progresivamente la distribución del ingreso. Si consiguiéramos elevar la tasa anual del crecimiento del ingreso medio por persona de la muy baja cifra reciente de 1 por ciento a 3 por ciento como mínimo en el conjunto de América Latina, una política redistributiva razonable permitiría lograr el objetivo de duplicar en 17 años el ingreso personal de aquella mitad indigente de la población y mejorar también - aunque con menor celeridad - la suerte de la población de ingresos medios.

Aquí se impone la primera medida transformadora de la estructura social, pues esa tasa de crecimiento no podría conseguirse sin una fuerte comprensión del consumo de los grupos de altos ingresos.

El contraste social es en verdad impresionante. En efecto, mientras el 50 por ciento de la población tiene dos décimos aproximadamente del consumo total de las personas, en el otro extremo de la escala distributiva el 5 por ciento de los habitantes disfrutan de casi los tres décimos de aquel total según aquellas estimaciones conjeturales. Una política de austeridad que abarcara sobre todo a este grupo social, y la aportación complementaria de recursos internacionales, harían posible acrecentar la acumulación de capital y alcanzar aquel objetivo de crecimiento del ingreso por habitante, a la par que la política redistributiva se encargaría de hacer llegar el incremento de ingreso así obtenido a los estratos inferiores del conjunto social.

En esto consiste esencialmente la política redistributiva. No es tomar ingresos de la minoría superior para repartirlos lisa y llanamente a las masas populares, pues como el ingreso personal por habitante en el conjunto de América Latina llega apenas a 370 dólares, los efectos de esa redistribución serían de escasa amplitud. Por el contrario, si la compresión del consumo de aquellos grupos privilegiados se tradujera en continuo acrecentamiento de la acumulación de capital, iría elevándose con progresiva celeridad el nivel de vida de aquellas masas.

Por primera vez en la historia, la tecnología ha vuelto realizable este concepto dinámico de la redistribución, porque sin el enorme potencial que pone a disposición de los países en desarrollo, la operación redistributiva sería de muy breve alcance. Así pues, el problema de la acumulación de capital y el de la redistribución del ingreso se plantea en términos muy diferentes que en la evolución capitalista de los países más avanzados.

La acumulación de capital se operó allí primeramente, y después vino la redistribución gradual del ingreso. En cambio, ambas exigencias se plantean ahora -- y tienen que plantearse -- en forma simultánea, bajo la creciente gravitación política y sindical de las masas.

No hay otro modo asequible de responder a estas dos exigencias que atacando directamente una de las contradicciones más relevantes en el desarrollo latinoamericano: la notoria insuficiencia de la acumulación de capital exigida por la tecnología contemporánea frente al módulo exagerado de consumo de los grupos de altos ingresos.

Aquellos estratos superiores (5 por ciento de la población) que abarcan cerca de tres décimos del consumo total de América Latina, tienen un consumo medio por familia 15 veces mayor que el de los estratos inferiores (50 por ciento de la población). Si esa proporción se redujese a 11 veces, comprimiendo el consumo para aumentar las inversiones, la tasa de crecimiento anual del ingreso por habitante podría subir de 1 por ciento a 3 por ciento. Y si la compresión del consumo llevara la proporción a 9 veces, la tasa podría subir a 4 por ciento o todavía más, según fuesen las posibilidades políticas de esta operación y la aptitud de cada país para llevarla a la práctica.

3. Cooperación internacional y estructura del intercambio

En este último sentido, se presentan serias limitaciones debido al estrangulamiento exterior del desarrollo, pues el estrangulamiento y la estrechez interna en la producción de bienes de capital impedirían invertir en estos bienes todo el ahorro adicional que así se extrajera. De ahí la necesidad imperiosa de recursos internacionales hasta que las transformaciones estructurales que aquí se preconizan hagan posible la plena utilización del incremento de ahorro.

Por lo tanto, la aportación de recursos internacionales tiene un carácter temporal. Dejaría de ser necesaria cuando esas transformaciones hubieran rendido plenamente los frutos que es dable esperar de ellas. No conciernen sólo a los países latinoamericanos, pues también es ineludible contribuir a la corrección de aquel estrangulamiento exterior modificando la presente estructura del comercio internacional.

Tienden a sufrir progresivamente este fenómeno los países que más avanzan en su industrialización. Sus dificultades no radican de modo exclusivo en la estructura social, sino también en esa estructura del intercambio característica de los tiempos de desarrollo hacia afuera que preceden a la gran depresión mundial de los años treinta. Como en otros aspectos de nuestros problemas de desarrollo, preséntase aquí también una constelación de ideas pretéritas. Es cierto que al fin ha terminado por aceptarse la industrialización periférica como exigencia ineludible del desarrollo económico. Pero subsiste el esquema anacrónico de intercambio inherente a ese concepto peculiar de la división internacional del trabajo que prevalecía hasta hace poco: el intercambio de productos primarios por manufacturas. Dentro de ese esquema ha venido desenvolviéndose la industrialización de nuestros países. Y ahora comienza a sentirse con creciente intensidad el obstáculo que ello trae al desarrollo económico, porque mientras la demanda de manufacturas que importamos tiende a elevarse con celeridad, las exportaciones primarias se acrecientan con relativa lentitud, en gran parte por razones ajenas a la decisión de los países latinoamericanos. Hay pues una tendencia latente al desequilibrio que se agudiza con la intensificación del desarrollo económico.

Trátase de un fenómeno nuevo, que no se había dado antes en los países más avanzados. De ahí que sólo ahora se comience a comprender su significación y a reconocer la necesidad vital de alentar las exportaciones industriales de los países periféricos, principalmente de aquellos que han cumplido la primera etapa del proceso de industrialización.

Este aliento a las exportaciones industriales, así como a las de productos primarios, no podría circunscribirse a la órbita de los mercados existentes. Es indispensable modificar la estructura geográfica del intercambio, además de su composición.

Las exportaciones de América Latina están afectadas, desde luego, por ese fenómeno universal de lento crecimiento de la demanda de productos primarios comparada con la intensa demanda de manufacturas conforme crece el ingreso por habitante. Pero a ese hecho se agregan otros factores de considerable importancia. Por un lado, el ritmo moderado de desenvolvimiento de la economía de los Estados Unidos y sus restricciones de importación han influido en forma adversa sobre las exportaciones latinoamericanas. Y, por otro, el proteccionismo y las discriminaciones del mercado común europeo impiden que podamos aprovechar plenamente el crecimiento sostenido de la demanda de productos primarios en la vasta zona económica de aquél.

Sin perjuicio de las medidas tendientes a la eliminación o la atenuación de esas trabas al intercambio, es imperioso explorar afanosamente las posibilidades de comerciar con otras regiones del mundo, sobre todo con aquéllas - las de economía socialista por ejemplo - que vienen registrando una tasa elevada de desarrollo.

Si bien es cierto que las soluciones de fondo en estos asuntos dependen de los grandes países industriales y de la liberalidad de su política comercial, no lo es menos que los países latinoamericanos tienen que desplegar también un esfuerzo convergente de grandes dimensiones. El mercado común representa en este sentido un empeño impostergable. Así lo han comprendido los países de Centroamérica, en donde la determinación de formarlo ha sido audaz y definitiva. Más difícil es el problema de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, por lo mismo que el avance de la industrialización en compartimientos cerrados

/ha creado

ha creado intereses y prejuicios que se oponen al intercambio recíproco sin abarcar las graves consecuencias de esa actitud sobre el desarrollo económico. No es éste un mero asunto de técnica, sino de grandes decisiones políticas que tienen que seguir al instrumento de Montevideo. Ya se ha cumplido fundamentalmente el trabajo técnico que sustente esas decisiones; y sólo falta el que habrá de seguirle en el escogimiento de las formas adecuadas de ejecutarlas.

4. El tipo de desarrollo cerrado en América Latina

El estrangulamiento exterior del desarrollo no es consecuencia sólo de la lentitud con que tienden a crecer las exportaciones primarias frente a la celeridad con que lo hacen las importaciones industriales provenientes de los grandes centros, y del escaso intercambio recíproco entre los países latinoamericanos, sino que obedece también en gran medida, en los últimos años, al deterioro de la relación de precios del intercambio, que tanto afecta el poder de compra de las exportaciones. Como resultado de todo ello, el valor de las exportaciones por habitante latinoamericano ha bajado de 58 dólares en 1930 a 39 dólares en 1960 (a precios de 1950).

El deterioro reciente de la relación de precios está revelando una vez más la debilidad congénita de los países periféricos para retener todo el fruto de su progreso técnico. No es gran alivio pensar que cuando los países latinoamericanos lleguen en el futuro a etapas superiores de desarrollo con plena industrialización se terminará alguna vez con este fenómeno. Y no podría serlo, por cuanto esto requiere largo tiempo, y, mientras tanto, el deterioro de la relación de precios agrava el estrangulamiento exterior y deprime sensiblemente la capacidad interna de acumulación de capital en detrimento del propio desarrollo.

Desde otro punto de vista, aquel otro concepto, que subsiste todavía en ciertos medios, según el cual el estrangulamiento exterior y los desequilibrios con que se manifiesta en las cuentas internacionales es mero asunto de conducta monetaria ha tenido deplorables consecuencias, pues su aplicación práctica - a más de influir adversamente en el desarrollo económico - ha desviado la atención de las soluciones fundamentales que exige este fenómeno estructural.

Esto tiene importancia considerable para América Latina, porque si no se abordan resueltamente estas soluciones, nuestros países se verán llevados por la fuerza de los acontecimientos a un tipo de desarrollo cada vez más cerrado y a una declinación persistente de la proporción de su intercambio con el resto del mundo, añadiendo nuevas dificultades a las que de suyo encuentra este proceso. Si no hubiera suficiente cooperación internacional para resolverlas tanto en el campo del intercambio como en el del financiamiento, podrían sobrevenir toda suerte de medidas autoritarias, con graves consecuencias para la progresividad de la democracia latinoamericana.

5. Los puntos de estrangulamiento interior

La intensificación del desarrollo no depende sólo de la mayor acumulación de capital. Es condición necesaria pero no suficiente, pues el desarrollo puede verse constreñido por diversos factores. Se acaban de mencionar los de orden exterior, pero hay también factores de estrangulamiento interno que limitan o impiden la fuerza expansiva de la acumulación de capital.

Más aún, en nuestros países suele haber un importante margen de crecimiento inmediato de la producción por la capacidad ociosa existente en muchas de sus ramas. Y sin embargo, esos factores no permiten hacerlo o aparejan presiones inflacionarias de origen no monetario si se emprende una política tendiente al pleno aprovechamiento de esa capacidad ociosa.

Es indudable que en la producción agrícola se encuentra generalmente el punto de estrangulamiento interno más pertinaz en el desarrollo latinoamericano.^{4/} Son varios los elementos que aquí se conjugan: el régimen de tenencia del suelo que dificulta la asimilación de la técnica, la deficiente acción del estado para adaptar y difundir esa técnica, y la

^{4/} Este punto de estrangulamiento interno - como otros que se han presentado con frecuencia en el desarrollo latinoamericano - han frustrado ciertas tentativas de redistribución del ingreso, pues se han limitado a actuar sobre el nivel monetario de las remuneraciones dejando de lado las inversiones necesarias para que aumentase la producción - especialmente la agrícola - y hacer frente sin presiones inflacionarias a la mayor demanda popular provocada por la redistribución del ingreso.

precariedad de inversiones. Por bien que se resuelvan estos tres problemas, si no se brindan incentivos suficientes a los productores, la aceleración del desarrollo podría encontrar el escollo más serio en la agricultura, y así ha ocurrido en diversos países, cualquiera que sea su sistema económico.

Los incentivos pueden ser diversos, pero el más importante es que la agricultura pueda retener el fruto de su progreso técnico, no sólo en lo que concierne al exterior, sino también al juego de la economía interna. De otro modo no podrá estrecharse gradualmente la considerable brecha que existe entre el ingreso medio rural y urbano. En realidad, buena parte de la mitad indigente de la población se encuentra en el campo.

Si bien se reflexiona, el crecimiento hacia afuera, de otros tiempos, en torno a aquellos característicos enclaves extranjeros que no irradian el progreso técnico hacia adentro, rompe la primitiva integración pre-capitalista del campo con las ciudades. Y la industrialización no corrige, sino que más bien tiende a acentuar esa brecha, agravando esa dicotomía económica social. Hay ahora que empeñarse en corregirla.

El motivo de esta acentuación no se encuentra sólo en los factores estructurales del campo, sino también en la insuficiencia dinámica del desarrollo interno, que no ha estimulado la elevación de los ingresos de los productores agrícolas. Más aún, sobre las espaldas de éstos tiende a recaer una parte importante del costo de la sustitución de importaciones, la protección exagerada y el costo del mercadeo abusivo, así como el de los beneficios sociales y otros servicios del estado de que apenas disfrutaban los trabajadores rurales por carecer de fuerza sindical y articulación política. Siguen siendo clientelas descuidadas de los hombres influyentes en la política urbana.

No se han examinado aún, en profundidad todas las consecuencias que estos hechos han tenido sobre la migración del campo hacia las grandes ciudades latinoamericanas, manifestación grave e impresionante de desequilibrio económico y social. No cabe duda que esas migraciones tienen que ocurrir, como tampoco cabe dudar que el mayor progreso técnico del campo tenderá en general a darles más impulso. Pero ¿por qué ha de concentrarse la población desplazada en esas grandes ciudades? ¿Por qué no se queda en

/el contorno

el contorno rural, en poblaciones pequeñas y medianas, ocupada en industrias y servicios que satisfagan en parte las necesidades del mismo campo?

¿Por qué razones se observa en América Latina este crecimiento extraordinario de las grandes ciudades, en desmedro de las medianas y pequeñas, fuera de toda proporción con lo que ha ocurrido en los países más avanzados?

Estas preguntas no podrían contestarse satisfactoriamente a falta de juiciosas investigaciones. Pero acaso haya tenido mucha importancia en este fenómeno la debilidad de la demanda rural, o, en otros términos, la concentración de la demanda en las grandes ciudades por obra de aquellos factores estructurales ^{5/} y elementos adventicios mencionados más arriba. Y como en otros fenómenos sociales, no surgen reacciones correctivas, sino un movimiento en espiral que se refuerza a sí mismo de continuo, pues al congestionarse así de gente las ciudades grandes, concéntrase más aún la demanda en ellas, provocando un nuevo impulso a esa congestión. Por donde cabría concluir que la redistribución geográfica del ingreso tiene también gran importancia social.

6. Por qué regir deliberadamente las fuerzas del desarrollo

Las páginas de este informe están penetradas de una idea dominante: América Latina tiene que acelerar su ritmo de desarrollo económico y redistribuir el ingreso en favor de las masas populares. El cumplimiento de este objetivo no podrá dilatarse indefinidamente; ni cabría esperar que el desarrollo económico se presentara primero y luego sobreviniera, como natural consecuencia, el desarrollo social. Ambos tienen que irse cumpliendo de modo acompasado. Para conseguirlo, hay que obrar racional y deliberadamente sobre las fuerzas del desarrollo, y éste no podrá ser el resultado del juego espontáneo de esas fuerzas, como ha sucedido en la evolución capitalista de los países avanzados.

Ha sido muy perturbador el concepto de que pudiera reproducirse en nuestros países esa evolución. El desarrollo económico ha sido allí esencialmente un fenómeno espontáneo, mas no el desarrollo social,

5/ Entre estos factores estructurales hay que tener en cuenta que, debido al régimen de tenencia de la tierra, una gran parte de la renta del suelo - sobre todo la de los grandes propietarios - se gasta en las ciudades y no en el campo.

que se debe en gran parte a una política consciente y deliberada. Y es evidente que en aquellos países se va admitiendo también la necesidad de actuar en esa forma, la necesidad de planificar.

Hay sobre todo ello una razón fundamental: que en estos tiempos en que el hombre va alcanzando un dominio insospechado sobre las fuerzas de la naturaleza, no se resigna a subordinarse al juego espontáneo de las fuerzas de la economía y a sus manifiestas limitaciones para mantener o conseguir una tasa satisfactoria de crecimiento, atenuando al mismo tiempo las fluctuaciones del ciclo, y para lograr una equitativa distribución del ingreso.

No siendo posible repetir esa experiencia histórica, son muy de peso las razones por las cuales se impone encontrar nuevos caminos. No es lo mismo asimilar en un tiempo relativamente corto una técnica ya muy desarrollada, que el proceso de gradual desenvolvimiento de esa técnica, pues se presentan contrastes o disparidades muy importantes, que es necesario afrontar por la acción del estado.

Ante todo, en la evolución capitalista, la tecnología se fue introduciendo de modo gradual en el proceso productivo, a medida que se acumulaba el capital necesario. En cambio, los países en desarrollo tienen que asimilar una tecnología ya elaborada. Y si han de acercarse progresivamente a la etapa superior en que se encuentran los países más avanzados, su ingreso por habitante tendrá que crecer con más celeridad que el ritmo histórico de tales países.

En seguida, esa tecnología ya elaborada y las incesantes innovaciones que en ella ocurren requieren un elevado capital por hombre, que los países avanzados pueden acumular sin dificultades en virtud de su alto ingreso por habitante. En cambio, los países en desarrollo, confrontados por esa misma técnica de ingente capital, tienen un ingreso medio por habitante apenas comparable al de aquellos países hace casi un siglo. En consecuencia, es ineludible comprimir deliberadamente por el estado el consumo de los estratos superiores de la colectividad, mientras no fue necesario hacerlo en la evolución capitalista merced al ahorro espontáneo y casi automático de esos estratos.

Estos dos contrastes traen otro al que ya se hizo referencia: que mientras en aquellos países avanzados vino primero la acumulación de capital y después la redistribución del ingreso, los dos problemas tienen que resolverse ahora, sobre todo frente a la sugestión insistente del método soviético de desarrollo económico.

Añádase a ello la rapidez con que se difunden las técnicas de prevención y curación de enfermedades, acarreando el fuerte descenso de la tasa de mortalidad, fenómeno que aconteció muy pausadamente en la evolución de los países más avanzados y fue acompañado de un descenso también gradual de la tasa de natalidad. El aumento del ingreso favoreció allí nuevas actitudes psicológicas frente a la formación de la familia, que no se han manifestado aún en la gran masa de la población latinoamericana de tan exiguos recursos. De ahí, el contraste entre la extraordinaria tasa de incremento de la población de América Latina y la tasa relativamente moderada que prevaleció en la evolución capitalista.

Esa tasa elevada de crecimiento demográfico impone un esfuerzo más intenso de acumulación de capital, y contribuye a agravar el contraste entre la abundancia persistente de mano de obra en nuestros países y la técnica que tenemos que asimilar, técnica que ha sido elaborada en grandes centros industriales agujijoneados por la creciente escasez de aquélla.

Finalmente, hay que mencionar aquel otro contraste o disparidad de la demanda de importaciones y exportaciones, que tampoco se dio en el pasado. No tuvieron pues los grandes centros, en su desenvolvimiento, aquella tendencia hacia el estrangulamiento exterior que caracteriza a los países latinoamericanos.

El superar aquellos contrastes y promover el desarrollo impone tres formas de acción del estado. Ante todo, las transformaciones en la estructura social con el fin de eliminar los obstáculos que se oponen al desarrollo y que consiste esencialmente en emplear a fondo el potencial de ahorro, estimular el aprovechamiento intensivo de la tierra y el capital y liberar el enorme potencial de iniciativa individual que ahora se malogra, dando al sistema su plena validez dinámica.

Esas transformaciones en la estructura social abren paso a otras en la forma de producir y en la estructura de la economía, transformaciones inherentes al proceso de extensión y asimilación de la tecnología contemporánea.

Por último, la acción del estado es indispensable para que, a favor del incremento del ingreso que esas transformaciones traen consigo, se corrijan progresivamente las grandes disparidades distributivas.

7. Resistencia a las reformas y responsabilidad de realizarlas

Este documento está destinado tanto a quienes resisten internamente las transformaciones como a quienes se proponen realizarlas. Y también a los que desde afuera no comprenden la índole y gravedad de los acontecimientos latinoamericanos.

A los primeros, quisiéramos demostrarles la necesidad ineludible de introducir esas transformaciones en la estructura social para que la forma de producir y la estructura de la economía puedan responder a las exigencias del desarrollo. Si les preocupa preservar intangible su posición en la escala distributiva, quisiéramos subrayarles la imposibilidad histórica de prolongar la contradicción entre el considerable potencial de capitalización que se malogra con sus módulos de consumo y las vastas necesidades de acumulación de capital. Y si les concierne el curso futuro de la democracia, hay que sugerirles que nada podrá fortalecerla más en América Latina que la movilidad social, el surgimiento y ascenso de los elementos dinámicos de la sociedad, en virtud de aquellas transformaciones; y que la resistencia pertinaz a realizarlas podría forzar a otros hombres igualmente inspirados a prescindir del juego democrático para lograr este propósito, movidos acaso por la ilusión de recuperar con el transcurso del tiempo las oportunidades de sana evolución democrática que así se habrían perdido en la contienda social.

Quienes se proponen realizar estas transformaciones tienen ante sí una tremenda responsabilidad. Se está acumulando en América Latina una fuerza emocional considerable, la fuerza emocional de los grandes movimientos colectivos. Hay que encauzarla hacia claros designios constructivos. No

se construye sin cálculo ni racionalidad. Pero tampoco se toman decisiones audaces - las decisiones audaces que exigen nuestros países - sin el impulso de esa fuerza. La prueba definitiva de eficacia final estará en la aptitud de los dirigentes para combinar estos elementos en la política de desarrollo.

Hay que tener siempre presente el riesgo de malograr tales transformaciones y la acción que ha de seguir las si se pierden de vista los objetivos fundamentales. No habrá transformaciones valederas en la estructura de la sociedad si se trata simplemente del acceso de nuevos titulares a los privilegios existentes o se añaden nuevos privilegios o prebendas.

Por lo demás, es necesario que se comprenda dentro de nuestros países y fuera de ellos que nos encontramos en todo esto frente a nuevas exigencias. En la evolución capitalista no se imponía una política de desarrollo, por la espontaneidad del proceso mismo. Esa evolución no podría reproducirse entre nosotros.

Es natural que afuera se piense, no sólo en la posibilidad, sino en la conveniencia de seguir el cauce que llevó a tales países a resultados impresionantes. Pero infortunadamente esto conduce a menudo a actitudes muy lamentables, aun en quienes están movidos por sincero espíritu de cooperación, pues los hay también que esperan de la cooperación internacional ciertas virtudes de influjo político que, si bien pudieren ser eficaces en tal o cual situación temporal, resultarían contraproducentes a la larga. La única significación política admisible de esa cooperación, desde el punto de vista latinoamericano, es contribuir a que se haga políticamente realizable un intenso esfuerzo interno de desarrollo.

8. Un sistema de ideas y nuevas actitudes

Todo esto presenta una nueva problemática para América Latina, muy diferente de la que se había planteado a las generaciones anteriores. En plena depresión mundial no sabíamos en qué consistía el problema de desarrollo latinoamericano: dominaba la idea simple de restablecer la normalidad, de volver al pasado. Hace quince años, podíamos ya definir en cierto modo esa problemática y señalar con gran convicción algunas soluciones fundamentales. Y hoy se ha avanzado suficientemente como para

elaborar un sistema de ideas, una concepción dinámica del desarrollo económico y social que conduzca a la acción práctica. Hay ahora que promover su discusión pública y llegar especialmente a los dirigentes políticos y sindicales. Es preciso superar la indigencia ideológica prevaleciente en nuestros países en estas materias, esa proclividad secular a recoger afuera lo que es ajeno en gran parte a la realidad latinoamericana y a sus exigencias.

Si esas ideas que los economistas latinoamericanos hemos venido elaborando han de servir para guiar la acción del estado sobre las fuerzas del desarrollo habrá que presentarlas en forma clara y accesible. No hay nada en materia de desarrollo que no pueda exponerse con sencillas, aunque su elaboración haya requerido razonamientos complicados y procedimientos matemáticos para pensar mejor, que no para pensar menos. Los economistas tenemos que adquirir esa aptitud para hacernos comprender; y si no logramos que se nos comprenda, será mejor atribuirlo a nuestra propia confusión, antes que a limitaciones ajenas. En efecto, si el pensamiento no es terso y diáfano, se debe generalmente a que no hemos pensado bien, o a que en nosotros queda algún resabio de aquella actitud que suele buscar en lo esotérico elementos de prestigio intelectual. O tal vez en la confusión se envuelva el juego de intereses económicos o políticos; o esa confusión sea efecto de cierta inclinación hacia el pensamiento indefinido para eludir la responsabilidad de las posiciones claras.

También aquí nos encontramos con un problema nuevo. No había necesidad de discurrir ante la opinión pública acerca del desarrollo cuando éste se cumplía por su propio impulso en la evolución capitalista. El problema de la acumulación de capital no tenía por qué dilucidarse allí, si se resolvía espontáneamente.

Este es sin duda el problema primordial del desarrollo latinoamericano. Admitido que haya que tomar medidas muy firmes para aumentar el caudal del ahorro, habrá que asegurar también que los recursos así obtenidos se dediquen efectivamente al acrecentamiento del capital y a que este capital se oriente a conseguir los objetivos del plan de desarrollo.

Hay que prevenir en esto un riesgo persistente. Las tensiones sociales de estos tiempos inducirán más de una vez al empleo de una proporción exagerada de esos recursos en mejorar el consumo presente, o en la realización
/de inversiones

de inversiones sociales de bienestar inmediato, en detrimento de las inversiones económicas, de bienestar posterior, aunque no distante. Ceder a esa presión haría fracasar irremisiblemente el objetivo social de acrecentar en forma persistente e intensa el nivel de vida de las masas.

Hay algo más que esto todavía. Los gastos militares absorben a menudo una proporción apreciable del ingreso global, en desmedro del desarrollo económico. Y cabe plantear preguntas de gran significado a este respecto. ¿La evolución de la tecnología militar no requiere también una revisión profunda de los conceptos vigentes? ¿Traerá ello consigo el aumento de esos gastos? ¿O será posible que esa tecnología y la limitación de armamentos permita reducir los efectivos, aumentar su eficacia y disminuir a la vez la proporción de esos gastos en favor del desarrollo económico?

Preséntase en todo esto, y por primera vez en nuestros países, un campo muy dilatado para la formación de la conciencia popular del desarrollo. No se trata sólo de las grandes ideas, de los grandes designios que cautivan la imaginación de las masas. La práctica del desarrollo ofrece asimismo posibilidades muy diversas de orientar el impulso colectivo hacia la realización de numerosas tareas concretas de un plan de desarrollo. Hay manifestaciones perceptibles en nuestros países de un enorme caudal latente de entusiasmo e iniciativa que no está movido tanto por el interés personal, cuanto por un sentido comunitario, que la mujer latinoamericana está demostrando también con su creciente participación en la vida política y social.

Por lo demás, la acción comunitaria - como el movimiento cooperativo - permitirá simplificar la acción del estado, cifándola al manejo eficiente de los resortes del sistema, sin penetrar en todo aquello que los individuos pueden realizar mejor con su propia iniciativa y responsabilidad, pues ya el Estado está tomando sobre sí funciones muy delicadas en la planificación del desarrollo. No se encuentra generalmente preparado para cumplirlas en los países latinoamericanos y aquí también se imponen grandes transformaciones, si el estado ha de asumir nuevas y difíciles responsabilidades.

En efecto, ni las transformaciones estructurales ni la planificación responden a fórmulas simples, que una vez plasmadas en leyes y decretos, van a actuar por sí mismas, por el mero acto de aprobarse un plan y existir la promesa de recursos internacionales.

En los tiempos de crecimiento hacia afuera tiene fuerte raigambre esa actitud típica que espera que todo se arregle solo, y se manifiesta a veces donde menos se esperaría encontrarla. Y la planificación comporta ya ese riesgo.

Es necesario escapar a estos espejismos. América Latina no tiene por delante soluciones fáciles. Planificar significa un método riguroso - aunque no rígido - para atacar los problemas del desarrollo, una disciplina continuada en la acción del estado. Es una serie de actos de previsión, de anticipación de las necesidades futuras, de vinculación racional de la forma de satisfacerlas con los escasos recursos disponibles.

Todo esto demuestra que el designio de influir sobre las fuerzas del desarrollo es de muy bastas dimensiones en tiempo y extensión. No sólo exige la transformación de estructuras, sino también mudanzas de actitudes, de modos de ver, de formas de actuar. ¿Pero se conseguirán estas mudanzas en nuestros países? Preguntárselo entraña con frecuencia un sentido de escepticismo que desalienta la acción. Hay que empeñarse ineludiblemente en hacerlo, porque no hay otra solución. No hay solución por las solas fuerzas del mercado, la inversión privada extranjera y el estado prescindente.

9. Hay que encontrar nuestros propios caminos en el desarrollo

La política de desarrollo tiene que sustentarse sobre una interpretación auténtica de la realidad latinoamericana. En las teorías que hemos recibido y seguimos recibiendo de los grandes centros hay con frecuencia una falsa pretensión de universalidad. Nos toca esencialmente a nosotros, hombres de la periferia, contribuir a corregir esas teorías e introducir en ellas los elementos dinámicos que requieren para acercarse a nuestra realidad.

Así también en la práctica del desarrollo. Aquella oposición intransigente a la industrialización de nuestros países ha sido superada ya, como lo está siendo la renuencia a reconocer la significación del

/deterioro de

deterioro de la relación de precios del intercambio. Pero hay mucho que avanzar aún - y tal vez con mayor urgencia - en el campo de la política monetaria en el que suele atribuirse todavía inspiración inflacionista a quienes se niegan a encarar la inflación como fenómeno ajeno a la estructura social.

En la misma planificación del desarrollo es evidente la necesidad de encontrar nuestro propio camino. En los países occidentales más avanzados se está comenzando una experiencia planificadora, pero en condiciones diferentes a las de América Latina. Conviene seguir con toda atención esta experiencia, como es también aconsejable hacerlo con la experiencia socialista, de más larga data, en que la planificación se basa en la gestión económica directa del estado y el sistema político que parecería serle inherente.

Es todavía muy fuerte en América Latina la propensión a importar ideologías, tan fuerte como la propensión de los centros a exportarlas. Ello es residuo manifiesto de los tiempos de crecimiento hacia afuera. Compréndase bien. No es cuestión de cerrar el intelecto a lo que se piensa y se hace en otros países. Por fortuna, en los grandes centros hay creciente interés por la teoría y los problemas del desarrollo y sería grave error no aprovechar la valiosa contribución que así se nos presta. Pero nada nos exime de la obligación intelectual de analizar nuestros propios fenómenos y encontrar nuestra propia imagen en el empeño de transformar el orden de cosas existente. Valgámonos inteligentemente de lo que se piensa afuera y de la experiencia que allí se tiene, pero sólo como elemento formativo del propio pensamiento.

No se circunscribe esto al campo económico. Nuestro problema vital es muchísimo más amplio, pues no podemos olvidar al sujeto mismo del desarrollo ni podríamos dejar de proyectar también la imagen de lo que quisiéramos que fuera el hombre latinoamericano en las próximas generaciones.

La rápida asimilación de la tecnología exige y apareja nuevas formas de vida y nuevas actitudes. Sin embargo, nada hay en este vasto proceso que lleve a subordinar a sus exigencias los valores humanos. Por el contrario, la tecnología contemporánea abre infinitas posibilidades de

variedad de vida y libre determinación individual que hasta hace poco tiempo, medidas con visión histórica, se circunscribían a una pequeña fracción de la humanidad.

Pero la técnica productiva contemporánea permite también una enorme concentración del poder económico en manos de pocos hombres. Y acaso más aún las técnicas de información y difusión masiva de ideas. Depende de cómo sepamos usarlas en ese designio de regir consciente y deliberadamente las fuerzas del desarrollo económico y social: para someter unos hombres al dominio de otros o para exaltar la personalidad humana.

10. La concentración del poder económico y sus efectos políticos

Sin embargo, las circunstancias podrían llevar en América Latina a decisiones que no se inspiran fríamente en consideraciones de esta naturaleza. La resistencia a las reformas estructurales reconocidas en la Carta de Punta del Este es bien notoria en el seno de nuestros países.

No es aventurado suponer que cierta aversión manifiesta a la intervención del estado se inspira, a veces, en el hecho muy simple de que esa intervención se impone primeramente para realizar esas reformas. Suelen aducirse las razones ideológicas para exornar esa oposición, antes que por convicciones profundas. Y tal vez no repugnase tanto el estado autoritario, el retroceso democrático, si con ello pudiera lograrse - logro peregrino e ilusorio - la intangibilidad estructural.

El tono discrepante encuentra con frecuencia eco en ciertos medios exteriores en que era dable esperarlo, pues la constelación económica y social que frena el desarrollo tiene también elementos exógenos. Vuelve así a surgir, adentro y afuera, la tesis pretérita: hay que cumplir primero la etapa de desarrollo económico y después vendrán las reformas sociales; hablar de ellas ahora es desalentar la iniciativa privada.

Profundo error: no habrá aceleración del desarrollo económico sin transformación de la estructura social. Y también motivo de honda preocupación para quienes veían en la Carta el anuncio de una nueva política de cooperación internacional a los países que emprendieran resueltamente estas reformas estructurales. Es muy comprensible que

algunas inversiones privadas queden en suspenso ante la incertidumbre del curso de tales reformas. Sin que ello signifique establecer comparaciones estrictas, no fue menor la incertidumbre de los países de Europa occidental después de la guerra. No fueron la inversión privada ni el consejo de repatriar fondos europeos refugiados en el exterior los que conjuraron un peligro inminente. Fue el acto de formidable audacia del Plan Marshall. Después vinieron el florecimiento de la inversión privada y el retorno de aquellos fondos.

Estos son y serán años decisivos y se requiere perspectiva histórica para encararlos. Si por el riesgo de desalentar momentáneamente la inversión privada se postergasen las reformas o se las privara de sustancia, no por ello se crearía una atmósfera favorable a la inversión privada extranjera. Por el contrario, se pondría en zozobra la existencia misma de la iniciativa privada, que no el empeño de darle plena validez dinámica.

No nos engañemos. Este asunto no va resolverse en un plano doctrinario, sino eminentemente político. El signo político bajo el cual se cumpla el desarrollo latinoamericano no es sólo cuestión de preferencias intelectuales, sino que en gran parte dependerá del curso mismo de los hechos en estos años próximos. Hay un cierto determinismo en ellos y no existe otro modo de escaparle que obrar previsoriamente sobre el curso mismo de esos hechos.

Ya lo hemos subrayado en estas páginas iniciales y no hay por qué repetirlos ahora. Baste recordar las muchas y muy serias complicaciones que está aparejando la tendencia hacia el desarrollo cerrado. Se impone hacer un esfuerzo supremo para contrarrestar esa tendencia en los planos nacional, latinoamericano e internacional, pues no realizarlo - o no realizarlo a tiempo - podría llevar al estado autoritario, a la prevalencia de la compulsión sobre los incentivos a la actividad económica.

Determinismo en los hechos y acaso una lógica incoercible en sus consecuencias. En efecto, al cerrarse progresivamente el desarrollo, tendríamos también que aislarnos en cierto modo del mundo exterior para prevenir la contaminación de nuevos gustos, nuevas necesidades o nuevas

aspiraciones, todo ello entretelado en la urdimbre de una ideología que, valiéndose de la misma maquinaria represiva, habría que resguardar igualmente de las inclemencias de la crítica.

Son varios los caminos para llegar al estado autoritario. No es ese el único. La resistencia a las transformaciones estructurales que abran ancho campo a las fuerzas del desarrollo es otro de ellos. Pero esta vez el punto de partida es político y no económico, si bien uno y otro convergen a lo mismo. Si la resistencia fuera inflexible, ya sea a las reformas en sí o a su ejecución, podrían sobrevenir situaciones extremadamente críticas.

Y los hombres llegados al poder político para efectuar esas reformas por el impulso acaso incontenible de las mareas populares, podrán verse forzados a concentrar en sus manos el poder económico para robustecer aquél, para consolidar su potestad política. Y también para utilizar todo el potencial de ahorro colectivo, ante la magnitud del problema a resolver y el encogimiento de la inversión privada. Un poder económico que jamás ha tenido el estado en la evolución capitalista.

La concentración del poder económico -- en una u otra forma -- es siempre un peligro para la autenticidad de la democracia. El estado no es una entidad abstracta e incorpórea. Quienes manejan sus resortes están movidos por intereses y pasiones y no sólo por designios colectivos. ¿Se concibe que al detentar el poder económico -- al tomarlo fuertemente en sus manos y llevados por esos intereses y presiones -- se abstengan de subordinar a los otros hombres a su propia voluntad? ¿Podrán ser éstos independientes en sus actitudes y decisiones si en toda su actividad, si en sus medios de existencia dependen de aquellos otros, sin tener a su alcance ninguna otra acción?

Aquí está la cuestión fundamental, que no en la planificación, pues incluso aquellos que están poseídos de muy firmes convicciones democráticas, aquellos que creen en la libertad política y los derechos humanos, podrían verse arrastrados a claudicar, primero por la imposición de las circunstancias y, en seguida, por la lógica misma de los acontecimientos.

No es éste, seguramente, el orden de cosas a que quisiéramos llegar para sustituir al de ahora. Sería trágico que para emancipar al hombre de la necesidad, tuviéramos que prescindir de otros valores, tuviéramos que

/subordinarlo a

subordinarlo a las exigencias de un poder arbitrario. En el fondo, no es compatible nada de esto con el genio de los pueblos latinoamericanos, con su aspiración latente de liberarse de la necesidad para exaltar la personalidad del hombre, para dar plena vigencia - por obra del desarrollo económico - a la democracia y los derechos humanos, sobre todo en esa mitad sumergida de la población latinoamericana. Y para que allí, y en todos los estratos, la movilidad social lleve los mejores hacia arriba en pro del desarrollo económico y la democracia. Un orden social exento de privilegios y no sólo de privilegios económicos, sino también del privilegio tremendo de que unos hombres pretendan el dominio sobre las ideas de los demás, sobre las fuerzas creadoras de su espíritu y sobre los sentimientos más profundos de su corazón.

Anexo

PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA CEPAL
(1948-1967)

Estudios anuales

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1948

1949 332 páginas
E/CN.12/82 N° de venta: 1949.II.G.1
(Dividido en dos partes:
Primera parte: Tendencias de la producción;
Segunda parte: Otros aspectos económicos).

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1949

11 de enero de 1951 554 páginas
E/CN.12/164/Rev.1 N° de venta: 1951.II.G.1
(Dividido en tres partes:
Primera parte: Crecimiento, desequilibrio y disparidades:
interpretación del proceso de desarrollo económico;
Segunda parte: Desarrollo económico de algunos países de
América Latina;
Tercera parte: Cambios recientes en la situación económica de
la América Latina).

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1951-1952

Diciembre de 1953 224 páginas
E/CN.12/291/Rev.2 N° de venta: 1953.II.G.3
(Dividido en tres partes:
Primera parte: El ingreso, las inversiones y el consumo en
América Latina;
Segunda parte: La situación económica mundial y sus efectos en
América Latina;
Tercera parte: Tendencias de los principales sectores de la
producción).

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1953

Abril 1954 257 páginas
E/CN.12/358 N° de venta: 1954.II.G.1
(Dividido en dos partes:
Primera parte: El ingreso, el intercambio y la situación monetaria;
Segunda parte: Principales sectores de la producción).

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1954

Junio 1955 207 páginas
E/CN.12/362/Rev.1 N° de venta: 1955.II.G.1
(Dividido en dos partes:
Primera parte: América Latina en su conjunto;
Segunda parte: Examen de países).

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1955

Mayo de 1956 177 páginas
E/CN.12/421/Rev.1 N° de venta: 1956.II.G.1
(Dividido en dos partes:
Primera parte: Las tendencias económicas en América Latina durante 1955;
Segunda parte: Ingresos y gastos de gobierno, 1947-1954).

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1956

Septiembre 1957

217 páginas

E/CN.12/427/Rev.1

Nº de venta: 1957.II.G.1

(Dividido en tres partes:

Primera parte: Las tendencias económicas en América Latina durante 1956;

Segunda parte: Tendencias de los principales sectores de la producción;

Tercera parte: Dos estudios especiales:

A. Estudio preliminar de los efectos de la industrialización de postguerra sobre la composición de las importaciones y la vulnerabilidad externa en América Latina;

B. Productividad de la mano de obra y de la tierra en la agricultura latinoamericana).

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1957

Septiembre 1958

320 páginas

E/CN.12/489/Rev.1

Nº de venta: 1958.II.G.1

(Dividido en tres partes:

Primera parte: América Latina y la economía mundial;

Segunda parte: Examen de la situación económica interna en el conjunto de América Latina y en algunos países;

Tercera parte: Presiones sobre el balance de pagos;

Estudio especial: El comercio exterior de productos agropecuarios latinoamericanos).

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1958

Septiembre 1959

168 páginas

E/CN.12/498/Rev.1

Nº de venta: 59.II.G.1

(Dividido en dos partes:

Primera parte: El problema de divisas de América Latina;

Segunda parte: La situación interna de América Latina

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1961 ^{a/}

Preparado conjuntamente por las Secretarías de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), bajo la responsabilidad de la OEA.

OEA, Documentos Oficiales. OEA/Ser.H/X.3.

(Dividido en seis capítulos:

I. El comercio de exportación;

II. La capacidad para importar y el balance de pagos;

III. Política monetaria y fiscal;

IV. Las industrias primarias;

V. La industria manufacturera;

VI. El producto y su utilización).

a/ El Estudio económico para 1959 y 1960 no se imprimió. Las versiones mimeografiadas están agotadas.

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1963

Noviembre de 1964 299 páginas
E/CN.12/696/Rev.1 N° de venta: 65.II.G.1

(Dividido en cuatro partes:

- Primera parte: La evolución de la economía latinoamericana en los últimos años;
- Segunda parte: Evolución por sectores;
- Tercera parte: Mercado internacional y balance de pagos;
- Cuarta parte: La economía cubana).

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1964

Agosto de 1965 381 páginas
E/CN.12/711/Rev.1 N° de venta: 66.II.G.1

(Dividido en tres partes:

- Primera parte: La economía latinoamericana en el bienio 1963-64;
- Segunda parte: Comercio exterior, mercado mundial y balance de pagos en 1963-64;
- Tercera parte: Política económica y planificación en América Latina).

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1965

Septiembre de 1966 429 páginas
E/CN.12/752/Rev.1 N° de venta: 67.II.G.1

(Dividido en tres partes:

- Primera parte: América Latina en su conjunto;
- Segunda parte: La situación económica reciente en algunos países;
- Tercera parte: La evolución de los principales sectores de actividad económica).

LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA EN 1965

(Resumen del Estudio Económico de América Latina, 1965)
Septiembre 1966 49 páginas
E/CN.12/754 N° de venta: 66.II.G.8

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1966

(En prensa)
E/CN.12/767 N° de venta: 68.II.G.2

Dividido en cuatro partes:

- Primera parte: Las principales tendencias del crecimiento económico reciente;
- Segunda parte: Cambios recientes en la situación económica de algunos países;
- Tercera parte: Los principales sectores de la actividad económica;
- Cuarta parte: Evolución y situación actual y futura de la agricultura latinoamericana).

LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA EN 1966

(Extracto del Estudio Económico de América Latina, 1966)
Marzo 1967 63 páginas
E/CN.12/768 N° de venta: 67.II.G.6

LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA EN 1967

(Extracto del Estudio Económico de América Latina, 1967)

Marzo 1968

E/CN.12/806

E/CN.12/AC.61/2

Nº de venta: 68.II.G.12

Desarrollo económico

EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA Y SUS PRINCIPALES PROBLEMAS

Abril de 1950 59 páginas

E/CN.12/89/Rev.1

Nº de venta: 1950.II.G.2

(Este texto apareció impreso en inglés solamente).

PROBLEMAS TEORICOS Y PRACTICOS DEL CRECIMIENTO ECONOMICO

11 de septiembre de 1952 44 páginas

E/CN.12/221

Nº de venta: 52.II.G.1

LA COOPERACION INTERNACIONAL EN LA POLITICA DE DESARROLLO LATINOAMERICANA

Septiembre de 1954 158 páginas

E/CN.12/359

Nº de venta: 1954.II.G.1

(Dividido en dos partes:

Primera parte: Informe Preliminar de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina;

Segunda parte: Recomendaciones y Exposición de Motivos de la Junta Preparatoria designada por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión).

Preparados para la Reunión de Ministros de Hacienda o Economía en la IV Sesión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos, que se celebró en Río de Janeiro en noviembre de 1954.

MANUAL DE PROYECTOS DE DESARROLLO ECONOMICO

Diciembre de 1958 264 páginas

E/CN.12/426 y

Add.1/Rev.1

Nº de venta: 58.II.G.5

EL DESEQUILIBRIO EXTERNO EN EL DESARROLLO ECONOMICO LATINOAMERICANO.

EL CASO DE MEXICO

Mayo de 1957 386 páginas

E/CN.12/428 y Add.1

Nº de venta: 61.II.G.6

DESARROLLO ECONOMICO, PLANEAMIENTO Y COOPERACION INTERNACIONAL

Junio 1961 94 páginas

E/CN.12/582/Rev.1

Nº de venta: 64.II.G.6

EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA EN LA POSTGUERRA

Noviembre de 1963 152 páginas

E/CN.12/659/Rev.1

Nº de venta: 64.II.G.6

HACIA UNA DINAMICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

1963 103 páginas
E/CN.12/680/Rev.1 N° de venta: 64.II.G.4

(Publicado en español por el Fondo de Cultura Económica, México, 1966;
y en inglés por las Naciones Unidas).

EL FINANCIAMIENTO EXTERNO DE AMERICA LATINA

Diciembre de 1964 258 páginas
E/CN.12/649/Rev.1 N° de venta: 65.II.G.4

Desarrollo social**EL DESARROLLO SOCIAL DE AMERICA LATINA EN LA POSTGUERRA**

Documento E/CN.12/660 publicado por Ediciones Solar y Librería
Hachette en Buenos Aires, 1963.

CONSIDERACIONES SOCIOLOGICAS SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Documento E/CN.12/646 presentado al Décimo periodo de sesiones de
la CEPAL en mayo de 1963 y publicado posteriormente por Ediciones
Solar y Librería Hachette S.A., Buenos Aires, Argentina, 1964.

EDUCACION, RECURSOS HUMANOS Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA

Diciembre de 1967
E/CN.12/800 (En prensa)

(Dividido en siete capítulos:

- I. Introducción
- II. Las necesidades de recursos humanos en el desarrollo latinoamericano;
- III. Las estructuras sociales y la demanda educativa;
- IV. Sistemas de valores y educación en América Latina;
- V. La Universidad en América Latina y los problemas del desarrollo;
- VI. Planeamiento y educación).

Análisis y proyecciones del desarrollo económico**I. INTRODUCCION A LA TECNICA DE PROGRAMACION**

Julio de 1955 92 páginas
E/CN.12/363 N° de venta: 55.II.G.2

II. EL DESARROLLO ECONOMICO DEL BRASIL

Abril de 1956 176 páginas
E/CN.12/364/Rev.1 N° de venta: 56.II.G.2

III. EL DESARROLLO ECONOMICO DE COLOMBIA

Noviembre de 1956 422 páginas
E/CN.12/365/Rev.1 N° de venta: 57.II.G.3

IV. EL DESARROLLO ECONOMICO DE BOLIVIA

Febrero de 1958 301 páginas
E/CN.12/430 y
Add.1/Rev.1 N° de venta: 58.II.G.2

V. EL DESARROLLO ECONOMICO DE LA ARGENTINA

Volumen I. Parte 1. Los problemas y perspectivas del crecimiento económico argentino.

Diciembre de 1958 129 páginas

E/CN.12/429/Rev.1 N° de venta: 59.II.G.3.Vol.I.

Volumen II. Parte 2. Los sectores de la producción.

A. Agricultura - B. Industria

Junio de 1959 250 páginas

E/CN.12/429/Add.1 y 2/Rev.1 N° de venta: 59.II.G.3.Vol.II.

Volumen III. Parte 2. Los sectores de la producción.

C. Energía y petróleo - D. Transporte.

Agosto de 1959 181 páginas

E/CN.12/429/Add.3/Rev.1 N° de venta: 59.II.G.3.Vol.III.

VI. EL DESARROLLO INDUSTRIAL DEL PERU

Abril de 1959 335 páginas

E/CN.12/493 N° de venta: 59.II.G.2

VII. EL DESARROLLO ECONOMICO DE PANAMA

Diciembre de 1959 203 páginas

E/CN.12/494/Rev.1 N° de venta: 60.II.G.3

VIII. EL DESARROLLO ECONOMICO DE EL SALVADOR

Diciembre de 1959 175 páginas

E/CN.12/495/Rev.1 N° de venta: 60.II.G.2

IX. EL DESARROLLO ECONOMICO DE NICARAGUA

Noviembre de 1966 220 páginas

E/CN.12/742/Rev.1 N° de venta: 67.II.G.2

XI. EL DESARROLLO ECONOMICO DE HONDURAS

Diciembre de 1960 222 páginas

E/CN.12/549 N° de venta: 61.II.G.8

Agricultura

INFORME PRELIMINAR SOBRE SUMINISTROS DE USO AGRICOLA

Informe del Grupo Mixto de Trabajo CEPAL/FAO

6 de febrero de 1960 156 páginas

E/CN.12/83/Rev.1 N° de venta: 1950.II.G.1

(Impreso en inglés solamente).

LA EXPANSION SELECTIVA DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA

Informe conjunto de la Comisión Económica para América Latina y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

Enero de 1957 79 páginas

E/CN.12/378/Rev.2 N° de venta: 1957.II.G.4

EL CAFE EN AMERICA LATINA. PROBLEMAS DE LA PRODUCTIVIDAD Y PERSPECTIVAS.
Informes preparados con arreglo al programa conjunto de la Comisión Económica para América Latina y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

I. COLOMBIA Y EL SALVADOR

Septiembre 1958 156 páginas
E/CN.12/490 Nº de venta: 58.II.G.4

II. ESTADO DE SAO PAULO, BRASIL

Diciembre 1950
E/CN.12/545 122 páginas (Vol.1)
E/CN.12/545/Add.1 111 páginas (Vol.2)
Nº de venta: 60.II.G.6(1) y 60.II.G.6(2)

LA GANADERIA EN AMERICA LATINA. SITUACION, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

Informes preparados con arreglo al programa conjunto de la Comisión Económica para América Latina y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

I. COLOMBIA, MEXICO, URUGUAY Y VENEZUELA

Octubre de 1961 100 páginas
E/CN.12/620 Nº de venta: 61.II.G.7

II. EL BRASIL

Diciembre de 1963 82 páginas
E/CN.12/636 Nº de venta: 64.II.G.3

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA

Documento E/CN.12/686 presentado al Décimo Período de Sesiones de la CEPAL en marzo de 1963 y publicado posteriormente por Ediciones Solar y Librería Hachette S.A.

EL USO DE FERTILIZANTES EN AMERICA LATINA

Estudio preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo
Diciembre de 1966 96 páginas
E/CN.12/760 Nº de venta: 67.II.G.3

Informes de Seminarios

SEMINARIO DE CLASIFICACION Y ADMINISTRACION PRESUPUESTARIAS EN SUDAMERICA

Santiago de Chile, 27 de mayo a 5 de junio de 1959
E/CN.12/538 38 páginas

INFORME DEL SEMINARIO DE CLASIFICACION Y ADMINISTRACION PRESUPUESTARIAS EN SUDAMERICA

Santiago de Chile, 3 al 14 de septiembre de 1962
E/CN.12/634/Rev.1 62 páginas

INFORME DEL SEMINARIO DE CLASIFICACION Y ADMINISTRACION PRESUPUESTARIAS
EN CENTROAMERICA Y PANAMA

San José, Costa Rica, 18 al 30 de septiembre de 1963
E/CN.12/692 98 páginas

INFORME DEL SEMINARIO LATINOAMERICANO SOBRE ESTADISTICAS Y PROGRAMAS
DE VIVIENDA

Copenhague, Dinamarca, 2 al 25 de septiembre de 1962
Febrero de 1963 93 páginas
E/CN.12/647/Rev.1 N° de venta: 63.II.G.14

Transporte

EL TRANSPORTE EN AMERICA LATINA

Mayo 1965 348 páginas
E/CN.12/703/Rev.1 N° de venta: 65.II.G.7

Comercio

ESTUDIO DEL COMERCIO ENTRE AMERICA LATINA Y EUROPA

Febrero de 1953 117 páginas
E/CN.12/225 N° de venta: 1952.II.G.2

ESTUDIO DEL COMERCIO INTERLATINOAMERICANO Y SUS PERSPECTIVAS
ZONA SUR DE AMERICA LATINA

Abril de 1954 152 páginas
E/CN.12/304/Rev.2 N° de venta: 1953.II.G.1.Vol.I.

LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN AMERICA LATINA

Noviembre de 1954 180 páginas
E/CN.12/360 N° de venta: 1954.II.G.4

ESTUDIO DEL COMERCIO INTERLATINOAMERICANO

Abril de 1956 298 páginas
E/CN.12/369/Rev.1 N° de venta: 56.II.G.3

PROBLEMAS ACTUALES DEL COMERCIO INTERLATINOAMERICANO

Enero de 1957 112 páginas
E/CN.12/423 N° de venta: 1957.II.G.5

EL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

Julio de 1959 127 páginas
E/CN.12/531 N° de venta: 59.II.G.4

LAS INVERSIONES PRIVADAS EXTRANJERAS EN LA ZONA LATINOAMERICANA
DE LIBRE COMERCIO

Diciembre de 1960 33 páginas
E/CN.12/550 N° de venta: 60.II.G.5

LA COOPERACION ECONOMICA MULTILATERAL EN AMERICA LATINA
VOLUMEN I. TEXTOS Y DOCUMENTOS

Diciembre de 1961 234 páginas
E/CN.12/621 N° de venta: 62.II.G.3

HACIA LA INTEGRACION ACELERADA DE AMERICA LATINA

(Publicación del Fondo de Cultura Económica - México, 1965 - que contiene:
Proposiciones a los Presidentes latinoamericanos presentadas por
José Antonio Mayobre, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaría y
Raúl Prebisch - Con un estudio técnico de la CEPAL).

EL COMERCIO INTERNACIONAL Y EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA

(Publicación del Fondo de Cultura Económica - México, 1964 - que contiene:
Informes y documentos que preparó la CEPAL con anterioridad a la
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
celebrada en Ginebra en 1964, y titulados "América Latina y la
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo"
(E/CN.12/693); "Informe de la reunión extraordinaria del Subcomité
de Comercio Centroamericano" (México, enero 1964) (E/CN.12/CCE/314),
e "Informe de la Secretaría sobre la Reunión de Expertos Gubernamentales
de América Latina en Política Comercial" (Brasilia, enero 1964)
(E/CN.12/694).

Industria

PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA EN LA INDUSTRIA TEXTIL ALGODONERA DE
CINCO PAISES LATINOAMERICANOS

25 de abril de 1951 299 páginas
E/CN.12/219 N° de venta: 1951.II.G.2

LA INDUSTRIA TEXTIL EN AMERICA LATINA

I. CHILE

Noviembre de 1962 97 páginas
E/CN.12/622 N° de venta: 63.II.G.5

II. BRASIL

Octubre de 1963 137 páginas
E/CN.12/623 N° de venta: 64.II.G.2

III. COLOMBIA

Agosto de 1964 120 páginas
E/CN.12/698 N° de venta: 64.II.G/Mim.2

IV. URUGUAY

Diciembre de 1964 125 páginas
E/CN.12/691 N° de venta: 64.II.G/Mim.5

V. PERU

Octubre de 1964 118 páginas
E/CN.12/700 N° de venta: 64.II.G/Mim.3

- VI. BOLIVIA
Octubre de 1964 51 páginas
E/CN.12/699 N° de venta: 64.II.G/Mim.4
- VII. PARAGUAY
Julio de 1965 42 páginas
E/CN.12/736 N° de venta: 65.II.G/Mim.6
- VIII. ARGENTINA
Agosto de 1965 228 páginas
E/CN.12/735 N° de venta: 65.II.G/Mim.6
- IX. ECUADOR
Agosto de 1965 80 páginas
E/CN.12/738 N° de venta: 65.II.G/Mim.8
- X. VENEZUELA
Diciembre de 1965 136 páginas
E/CN.12/729 N° de venta: 65.II.G/Mim.9
- XI. MEXICO
Febrero de 1966 58 páginas
E/CN.12/745 N° de venta: 66.II.G/Mim.1

POSIBILIDADES DE DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DE PAPEL Y CELULOSA EN
LA AMERICA LATINA

- Noviembre de 1953 151 páginas
E/CN.12/294/Rev.2 N° de venta: 1953.II.G.2
(Estudio realizado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).

PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIA DE PAPEL Y CELULOSA EN LA AMERICA LATINA

- Octubre de 1955 541 páginas
E/CN.12/361/Rev.1 N° de venta: 1955.II.G.4
(Dividido en dos partes:

Primera parte:

Informe de la Junta Latinoamericana de Expertos en la Industria de Papel y Celulosa auspiciada por las secretarías de la Comisión Económica para América Latina, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y de la Administración de Asistencia Técnica.

Segunda parte:

Trabajos Técnicos presentados a la Junta).

EL PAPEL Y LA CELULOSA EN AMERICA LATINA

- Diciembre de 1962 96 páginas
E/CN.12/570/Rev.1 N° de venta: 63.II.G.7
(Estudio realizado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica).

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LOS PRODUCTOS FORESTALES EN AMERICA LATINA
1962 133 páginas

E/CN.12/624 N° de venta: 63.II.G.1
(Estudio realizado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).

ESTUDIO DE LA INDUSTRIA SIDERURGICA EN AMERICA LATINA

Diciembre de 1954 137 páginas
E/CN.12/293/Rev.1 N° de venta: 1954.II.G.3

(Informe sobre la Junta de Expertos celebrada en Bogotá bajo el patrocinio de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y de la Administración de Asistencia Técnica).

PROBLEMAS DE LA INDUSTRIA SIDERURGICA Y DE TRANSFORMACION DE HIERRO Y ACERO EN AMERICA LATINA

Volumen I. Informe de la Junta de Sao Paulo

Marzo de 1957 65 páginas
E/CN.12/425 N° de venta: 1957.II.G.6.Vol.I.

Volumen II. Siderurgia. Trabajos técnicos presentados a la Junta. (Auspiciada por las Secretarías de la Comisión Económica para América Latina y de la Administración de Asistencia Técnica, en colaboración con la Associação Brasileira de Metais).

LA ENERGIA EN AMERICA LATINA

Diciembre de 1956 249 páginas
E/CN.12/384/Rev.1 N° de venta: 1957.II.G.2

ESTUDIOS SOBRE LA ELECTRICIDAD EN AMERICA LATINA

Volumen I. Informe y documentos del seminario latinoamericano de energía eléctrica.

Octubre de 1962 576 páginas
E/CN.12/630 N° de venta: 63.II.G.3

Volumen II. Documentos del Seminario latinoamericano de energía eléctrica.

Octubre de 1964 520 páginas
E/CN.12/630/Add.1 N° de venta: 64.II.G.10

(Seminario realizado bajo el auspicio conjunto de la Comisión Económica para América Latina, la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica y la Subdirección de Recursos y Economía de los Transportes de las Naciones Unidas y del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos).

LOS RECURSOS HIDRAULICOS DE AMERICA LATINA

I. CHILE

Octubre 1960 190 páginas
E/CN.12/501 N° de venta: 60.II.G.4

II. VENEZUELA

Noviembre 1962 127 páginas
E/CN.12/593/Rev.1 N° de venta: 63.II.G.6

III. BOLIVIA Y COLOMBIA

Septiembre 1964 177 páginas
E/CN.12/695 N° de venta: 64.II.G.11

LA FABRICACION DE MAQUINARIAS Y EQUIPOS INDUSTRIALES EN AMERICA LATINA

I. LOS EQUIPOS BASICOS EN EL BRASIL

Noviembre de 1962 80 páginas
E/CN.12/619/Rev.1 N° de venta: 63.II.G.2

II. LAS MAQUINAS-HERRAMIENTAS EN EL BRASIL

Noviembre de 1962 49 páginas
E/CN.12/633 N° de venta: 63.II.G.4

III. LOS EQUIPOS BASICOS EN LA ARGENTINA

Diciembre 1963 85 páginas
E/CN.12/629/Rev.1 N° de venta: 64.II.G.5

IV. LAS MAQUINAS-HERRAMIENTAS EN LA ARGENTINA

Octubre 1967 62 páginas
E/CN.12/747 N° de venta: 68.II.G.4

LA INDUSTRIA QUIMICA EN AMERICA LATINA

Agosto 1963 307 páginas
E/CN.12/628/Rev.1 N° de venta: 64.II.G.7

EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION EN AMERICA LATINA

Diciembre 1965 279 páginas
E/CN.12/716/Rev.1 N° de venta: 66.II.G.4

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO INDUSTRIAL LATINOAMERICANO

(Documento E/CN.12/664 presentado al Décimo Período de Sesiones de la CEPAL en mayo de 1963 y publicado posteriormente por Ediciones Solar y Librería Hachette S.A., Buenos Aires, Argentina, 1964).

Estudios sobre Centroamérica

MEMORIA DEL SEMINARIO CENTROAMERICANO DE CREDITO AGRICOLA

Volumen I. Conclusiones Generales.

Enero de 1954 94 páginas
E/CN.12/305 N° de venta: 1953.II.G.3.Vol.I.

Volumen II. Panorama del Crédito Agrícola en los países del área del Seminario.

Enero de 1954 159 páginas
E/CN.12/305 N° de venta: 1953.II.G.3.Vol.II.

Volumen III. Legislación sobre Crédito Agrícola en los países del área del Seminario.

Enero de 1954 194 páginas
E/CN.12/305 N° de venta: 1953.II.G.3.Vol.III

(Seminario celebrado bajo los auspicios del Gobierno de Guatemala, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas).

EL TRANSPORTE EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

Septiembre de 1953 244 páginas
E/CN.12/356 N° de venta: 1953.VIII.2

(Informe de la Misión Técnica designada por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y la Administración de Asistencia Técnica, con la colaboración de la Organización de la Aviación Civil Internacional, e Informe sobre el Seminario de Transporte, celebrado en San José, Costa Rica, del 9 al 20 de Junio de 1953).

NOMENCLATURA ARANCELARIA UNIFORME CENTROAMERICANA (NAUCA) Y SU MANUAL DE CODIFICACION

Noviembre de 1955 416 páginas
E/CN.12/420 N° de venta: 1955.II.G.3

LA INTEGRACION ECONOMICA DE CENTROAMERICA. SU EVOLUCION Y PERSPECTIVAS

Noviembre de 1956 98 páginas
E/CN.12/422 N° de venta: 56.II.G.4

LA POLITICA TRIBUTARIA Y EL DESARROLLO ECONOMICO EN CENTROAMERICA

Septiembre de 1956 111 páginas
E/CN.12/486 N° de venta: 1957.II.G.9

COMPENDIO ESTADISTICO CENTROAMERICANO

Agosto de 1957 125 páginas
E/CN.12/487 N° de venta: 1957.II.G.8

SEGUNDO COMPENDIO ESTADISTICO CENTROAMERICANO

Enero de 1963 62 páginas
E/CN.12/597 N° de venta: 63.II.G.11

LOS RECURSOS HUMANOS DE CENTROAMERICA, PANAMA Y MEXICO EN 1950-1980 Y SUS RELACIONES CON ALGUNOS ASPECTOS DEL DESARROLLO ECONOMICO

1960 159 páginas
E/CN.12/548 N° de venta: 60.XIII.1

POSIBILIDADES DE DESARROLLO INDUSTRIAL INTEGRADO EN CENTROAMERICA

Noviembre de 1963 54 páginas
E/CN.12/683/Add.1 N° de venta: 63.II.G.10

EVALUACION DE LA INTEGRACION ECONOMICA EN CENTROAMERICA

Enero de 1966 295 páginas
E/CN.12/762 N° de venta: 66.II.G.9

Informes del Comité de Cooperación Económica del
Istmo Centroamericano

INFORME DEL COMITE DE COOPERACION ECONOMICA DEL ISTMO CENTROAMERICANO
30 de enero de 1956 a 24 de febrero de 1957

Contiene los textos de:

- I. Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana;
- II. Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración;
- III. Manual de señales viales.

INFORME DEL COMITE DE COOPERACION ECONOMICA DEL ISTMO CENTROAMERICANO
25 de febrero de 1957 a 10 de junio de 1958

Contiene los textos de:

- I. Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana;
- II. Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración;
- III. Acuerdo Centroamericano sobre Circulación por Carretera;
- IV. Acuerdo Centroamericano sobre Señales Viales Uniformes.

INFORME DEL COMITE DE COOPERACION ECONOMICA DEL ISTMO CENTROAMERICANO
11 de junio de 1958 a 2 de septiembre de 1959

Contiene los textos de:

- I. Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes de Importación, Lista A y Lista B;
- II. Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación;
- III. Discursos pronunciados en las sesiones inaugural y de clausura de la Sexta Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano.

INFORME DEL COMITE DE COOPERACION ECONOMICA DEL ISTMO CENTROAMERICANO
3 de septiembre de 1959 a 13 de diciembre de 1960

Contiene los textos de:

- I. Tratado General de Integración Económica Centroamericana;
- II. Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación;
- III. Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica.

INFORME DEL COMITE DE COOPERACION ECONOMICA DEL ISTMO CENTROAMERICANO
14 de diciembre de 1960 a 29 de enero de 1963

Contiene los textos de:

- I. Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración;
- II. Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Protocolo de San Salvador);
- III. Estado general y perspectivas del Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano (Nota de la Secretaría de la CEPAL).

Boletín Económico de América Latina

REVISTA DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Número especial

1. Examen de la situación económica de América Latina en los primeros meses de 1955.
 2. Tendencias recientes en la exportación y precios de algunos productos.
 3. Impacto de las exportaciones de café en las economías del Brasil y Colombia.
 4. Algunos aspectos de la evolución reciente de la economía cubana.
 5. Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico.
- Agosto de 1955.

Vol. I, N° 1

1. La situación económica de América Latina durante 1955.
 2. La situación argentina y la nueva política económica.
 3. Algunos aspectos del proceso inflacionario en Chile.
 4. Colombia en un año de desequilibrio del balance de pagos.
 5. El problema de la carne en América Latina.
 6. Tendencias recientes en la exportación y precios de algunos productos.
- Enero de 1956.

Vol. I, N° 2

1. La situación económica de América Latina durante 1956.
 2. El modelo de insumo-producto.
 3. Conceptos y métodos en los análisis del desarrollo económico.
 4. El consumo de energía en América Latina.
 5. Importaciones de productos latinoamericanos en los Estados Unidos.
 6. La exportación y los precios de algunos productos.
- Septiembre de 1956.

Vol. II, N° 1

1. La situación económica de América Latina en 1956.
 2. La estructura del empleo en América Latina.
 3. La producción de trigo en el Brasil.
 4. Intercambio entre América Latina y el Japón.
- Febrero de 1957.

Vol. II, N° 2

1. El comercio exterior de América Latina en los primeros meses de 1957.
 2. El desarrollo económico de Bolivia.
 3. La cláusula compensatoria en los pagos diferidos.
- Octubre de 1957.

Vol. III, N° 1

1. El mercado regional latinoamericano.
 2. El comercio de América Latina con los países miembros del mercado común europeo.
 3. Política y programas de desarrollo por Hollis B. Chenery.
- Marzo de 1958.

Vol. III, Nº 2

1. El comercio exterior latinoamericano en el primer semestre de 1958.
 2. Evolución y perspectivas del mercado internacional del banano.
 3. Suplemento estadístico.
- Octubre de 1958.

Vol. IV, Nº 1

1. En marcha hacia el mercado común latinoamericano.
 2. El problema del desarrollo de la economía argentina.
 3. Algunas consideraciones sobre el desarrollo industrial del Perú.
 4. El café en América Latina: el problema de los productores.
 5. Suplemento Estadístico.
- Marzo de 1959.

Vol. IV, Nº 2

1. La producción y la demanda de laminados en América Latina.
 2. El Programa de Integración Económica de Centroamérica.
 3. El desarrollo económico de Panamá.
 4. Suplemento estadístico.
- Octubre de 1959.

Vol. V, Nº 1

1. La industria pesada y el mercado común latinoamericano.
 2. La zona de libre comercio.
 3. El desarrollo de la economía venezolana en el último decenio.
 4. Algunas aplicaciones del modelo de insumo-producto al análisis y a las proyecciones de la economía argentina.
 5. Suplemento estadístico.
- Marzo de 1960.

Vol. V, Nº 2

1. Tendencias económicas de América Latina en 1959.
 2. Las exportaciones de América Central a los Estados Unidos durante la postguerra.
 3. La industria del café en Sao Paulo.
- Noviembre de 1960.

Vol. V - Suplemento Estadístico

Noviembre de 1960.

Vol. VI, Nº 1

1. El falso dilema entre el desarrollo económico y la estabilidad monetaria por Raúl Prebisch.
 2. Las relaciones entre las instituciones sociales y las económicas. Un modelo teórico para América Latina, por J. Medina Echavarría.
 3. La política económica y el sistema de precios por T. Balogh.
 4. Informe del grupo de trabajo sobre los aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina.
- Marzo de 1961.

Vol. VI, Nº 2

1. Una política agrícola para acelerar el desarrollo económico de América Latina.
 2. La situación demográfica en América Latina.
 3. Desarrollo del comercio de productos básicos entre América Latina y Europa por David H. Pollock.
 4. Productividad de la agricultura ecuatoriana.
- Octubre de 1961.
Nº de venta 61.II.G.5

Vol. VI - Suplemento Estadístico

Noviembre de 1961
Nº de venta: 61.II.G.4

Vol. VII, Nº 1

1. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas por Raúl Prebisch.
 2. Inflación y crecimiento: Resumen de la experiencia en América Latina.
 3. América Latina frente a los reajustes mundiales en la política comercial por Esteban Iovovich.
 4. Los recursos hidroeléctricos en América Latina: su medición y aprovechamiento.
- Febrero de 1962.
Nº de venta: 62.II.G.1

Vol. VII, Nº 1 - Suplemento Estadístico

Octubre de 1962.
Nº de venta: 63.II.G.9.

Vol. VII, Nº 2

1. El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.
 2. La creación del Centro de Programación y Proyecciones Económicas de las Naciones Unidas y la técnica de las proyecciones.
 3. Hacia la coordinación de la política comercial de América Latina. Las relaciones con la comunidad económica europea.
 4. Las fluctuaciones económicas de corto plazo en América Latina durante 1948-59.
 5. Informe del Seminario Latinoamericano de Planificación.
 6. La conferencia sobre educación y desarrollo económico y social en América Latina.
 7. Desarrollo económico y educación en América Latina.
- Octubre de 1962.
Nº de venta: 62.II.G.4.

Vol. VII, Nº 2 - Suplemento Estadístico

Diciembre de 1962.
Nº de venta: 63.II.G.9.

Vol. VIII, N° 1

1. La estabilización de la relación de precios del intercambio en los países poco desarrollados por Nicolás Kaldor.
2. Estado general y perspectivas del programa de integración económica del Istmo Centroamericano.
3. La planificación en Francia, por Francois Le Guay.
4. Distribución geográfica de la población de América Latina.
5. La investigación tecnológica de América Latina.
6. Actividades recientes de la Secretaría.
 - I. Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias.
 - II. Conferencia sobre política fiscal.
 - III. Seminario Latinoamericano de Estadísticas y Programas de Vivienda.
 - IV. Relación entre el desarrollo de la comunidad y los programas nacionales de desarrollo.
 - V. Los problemas de la industria eléctrica.
7. Nota metodológica. Concepto y métodos de cálculo de la relación de precios del intercambio exterior.

Marzo de 1963.

N° de venta: 63.II.G.8.

Vol. VIII, N° 2

1. Nuevo Secretario Ejecutivo de la CEPAL.
2. Algunos aspectos recientes de la situación económica de la América Latina.
3. Progresos en materia de planificación en América Latina.
4. Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana.
5. Medición del nivel de precios y el poder adquisitivo de la moneda en América Latina, 1960-62.
6. Nota informativa: La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
7. Actividades recientes de la CEPAL.
8. Notas metodológicas: Aplicación del sistema mecanizado a las estadísticas nacionales de comercio exterior por Mario Movarec.

Octubre de 1963.

N° de venta: 64.II.G.1.

Vol. IX, N° 1

1. Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil.
2. Proteccionismo e industrialización en América Latina por Santiago Macario.
3. Incentivos tributarios en América Latina, por Pedro Mendive.
4. Los problemas de la política industrial centroamericana.
5. Actividades de la CEPAL.
6. Actividades del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Marzo de 1964.

N° de venta: 64.II.G.8.

Vol. IX, N° 2

1. Quince años de política económica en el Brasil
2. Los tipos de cambio duales y el desarrollo económico por Nicholas Kaldor.
3. La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en el desarrollo económico y social.
4. Las exportaciones de café latinoamericano a los países de la Comunidad Económica Europea.
5. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
6. Actividades recientes de la CEPAL.
Noviembre 1964.
N° de venta: 65.II.G.3

Vol. X, N° 1

1. Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina.
2. El Mercado Común de productos agropecuarios en Centroamérica.
3. El comercio exterior de la Argentina y Australia entre 1930 y 1960 (I), por Ruth Kelly.
4. La programación del financiamiento a corto plazo, por Angel Monti.
5. La electrificación rural en América Latina.
6. Actividades recientes de la CEPAL.
Marzo 1965.
N° de venta: 65.II.G.6.

Vol. X, N° 2

1. Aspectos del desarrollo económico y el comercio de algunos países del Caribe por Alister McIntyre.
2. El comercio exterior de la Argentina y Australia entre 1930 y 1960 (II) por Ruth Kelly.
3. Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina.
4. Actividades recientes de la CEPAL.
5. Actividades del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.
Octubre 1965.
N° de venta: 66.II.G.3.

Vol. XI, N° 1

1. Evolución reciente de la economía latinoamericana.
2. La reforma monetaria internacional, por Robert Triffin.
3. Desarrollo social y planificación social: Estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina.
4. El servicio social en América Latina: sus funciones y sus relaciones con el desarrollo por Virginia A. Paraiso.
5. La distribución del ingreso en la República Argentina.
Abril 1966.
N° de venta: 66.II.G.7.

Vol. XI, Nº 2

1. La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina.
2. Planificación económica estadual en Brasil.
3. Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina, por Rubén Utría.
4. Metodología del presupuesto económico nacional, por Federico J. Herschel y Juan J. Santieri.

Octubre 1966.

Nº de venta: 66.II.G.7.

Vol. XII, Nº 1

1. Nuevo Secretario Ejecutivo de la CEPAL.
2. Conceptos y métodos de la programación por zonas para el desarrollo de la comunidad.
3. Incentivos fiscales a la exportación.
4. El potencial hidroeléctrico de América Latina.
5. La pequeña industria en el desarrollo latinoamericano.
6. Actividades recientes de la CEPAL.
7. Actividades del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Mayo de 1967.

Nº de venta: 67.II.G.8.

Vol. XII, Nº 2

1. La planificación en América Latina.
 2. Planificación y ejecución de planes en América Latina.
 3. Discusiones y resolución sobre planificación del desarrollo en el duodécimo período de sesiones de la CEPAL.
 4. La distribución del ingreso en América Latina.
 5. La política económica de Bolivia en el período 1952-64.
 6. La política económica de Colombia.
 7. La medición del ingreso real latinoamericano en dólares estadounidenses.
 8. Actividades recientes de la CEPAL.
- (En prensa)

Boletín Estadístico de América Latina

Vol. I, N° 1

Marzo 1964

N° de venta: 64.II.G.9

Vol. I, N° 2

Agosto 1964

N° de venta: 65.II.G.2

Vol. II, N° 1

Marzo 1965

N° de venta: 65.II.G.5

Vol. II, N° 2

Agosto 1965

N° de venta: 66.II.G.2

Vol. III, N° 1

Mayo 1966

N° de venta: 66.II.G.6

Vol. III, N° 2

Septiembre 1966

N° de venta: 66.II.G.5

Vol. IV, N° 1

Febrero 1967

N° de venta: 67.II.G.9

Vol. IV, N° 2

Septiembre 1967

N° de venta: 68.II.G.3

PERIODOS DE SESIONES CELEBRADOS POR LA COMISION Y EL
 COMITE PLENARIO

Periodo de sesiones		Fecha y lugar	Informe correspondiente y periodo abarcado por el mismo
Comisión	Comité Plenario		
Primer		7 al 25 de junio de 1948 Santiago de Chile	E/840/Rev.1 (Informe del Relator)
Segundo		29 de mayo al 14 de junio de 1949 La Habana, Cuba	Informe anual. 26 de junio de 1948 al 14 de junio de 1949. E/1330 - E/CN.12/158 b/
Tercero		5 al 21 de junio de 1950 Montevideo, Uruguay	Informe anual. 15 de junio de 1949 al 21 de junio de 1950. E/1717 - E/CN.12/190
Quarto		28 de mayo al 16 de junio de 1951 México, D.F., México	Informe anual. 22 de junio de 1950 al 16 de junio de 1951. E/2021 - E/CN.12/266
	Primer	11 al 14 de febrero de 1952 Santiago de Chile	Informe anual. 17 de junio de 1951 al 14 de febrero de 1952. E/2185 - E/CN.12/AC.16/15
Quinto		9 al 25 de abril de 1953 Quitandinha, Brasil	Informe anual. 15 de febrero de 1952 al 25 de abril de 1953. E/2405 - E/CN.12/324
	Segundo	8 al 10 de febrero de 1954 Santiago de Chile	Informe anual. 26 de abril de 1953 al 10 de febrero de 1954. E/2536 - E/CN.12/AC.24/9/ Rev.1
	Tercero	30 de julio de 1954 Santiago de Chile	Informe especial ad interim. E/CN.12/AC.25/5

b/ Con fecha 10 de enero de 1949 se publicó un informe interino para el octavo periodo de sesiones del Consejo Económico y Social, con la sigla E/1099 - E/CN.12/80.

Periodo de sesiones		Fecha y lugar	Informe correspondiente y periodo abarcado por el mismo
Comisión	Comité Plenario		
	Quarto	9 al 10 de mayo de 1955 Santiago de Chile	Informe anual. 10 de febrero de 1954 al 10 de mayo de 1955. E/2756 - E/CN.12/AC.26/8/Rev.1
Sexto		29 de agosto al 16 de septiembre de 1955 Bogotá, Colombia	Informe sobre la reunión. 29 de agosto al 16 de septiembre de 1955. E/2796/Rev.1 - E/CN.12/387/Rev.1
	Quinto	14 al 15 de mayo de 1956 Santiago de Chile	Informe anual. 10 de mayo de 1955 al 15 de mayo de 1956. E/2885/Rev.1 - E/CN.12/AC.34/9/Rev.2
Séptimo		15 al 29 de mayo de 1957 La Paz, Bolivia	Informe anual. 15 de mayo de 1956 al 29 de mayo de 1957. E/2998 - E/CN.12/451
	Sexto	7 al 8 de abril de 1958 Santiago de Chile	Informe anual. 30 de mayo de 1957 al 8 de abril de 1958 E/3091 - E/CN.12/AC.40/13/Rev.1
	Extraordinario	1 al 3 de octubre de 1958 New York, Estados Unidos (Edificio Naciones Unidas en Santiago de Chile)	Informe sobre la reunión. E/CN.12/AC.41/3
Octavo		14 al 23 de mayo de 1959 Panamá	Informe anual. 9 de abril de 1958 al 23 de mayo de 1959. E/3246/Rev.2 - E/CN.12/530/Rev.2
	Séptimo	28 al 29 de marzo de 1960 Santiago de Chile	Informe anual. 24 de mayo de 1959 al 29 de marzo de 1960. E/3333 - E/CN.12/AC.45/13/Rev.1

Periodo de sesiones		Fecha y lugar	Informe correspondiente y periodo abarcado por el mismo
Comisión	Comité Plenario		
	Extraordinario	28 al 30 de junio de 1960 New York, Estados Unidos (Terremoto en Chile, 21 al 23 de mayo de 1960)	Informe sobre la reunión. E/3402 - E/CN.12/AC.46/4
Noveno		4 al 15 de mayo de 1961 Santiago de Chile	Informe anual. 30 de marzo de 1960 al 15 de mayo de 1961 E/3486 - E/CN.12/573/Rev.1
	Octavo	14 al 16 de febrero de 1962 Santiago de Chile	Informe anual. 16 de mayo de 1961 al 16 de febrero de 1962. E/3581/Rev.1 - E/CN.12/AC.50/11/Rev.1
	Extraordinario	21 al 22 de marzo de 1962 Santiago de Chile (Elección del Consejo Directivo del Instituto)	Informe sobre la reunión E/3582/Add.1 - E/CN.12/AC.51/2/Rev.2
	Noveno	6 al 7 de junio de 1962 New York, Estados Unidos (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social)	Informe de la reunión. 6 y 7 de junio de 1962. E/3649 - E/CN.12/AC.52/3
Décimo		6 al 18 de mayo de 1963 Mar del Plata, Argentina	Informe anual. 17 de febrero de 1962 al 17 de mayo de 1963. E/3766/Rev.3 - E/CN.12/690/Rev.3
	Décimo	12 al 14 de febrero de 1964 Santiago de Chile	Informe anual. 18 de mayo de 1963 al 14 de febrero de 1964. E/3857/Rev.2 - E/CN.12/AC.57/15/Rev.2

Período de sesiones		Fecha y lugar	Informe correspondiente y período abarcado por el mismo
Comisión	Comité Plenario		
Undécimo		6 al 18 de mayo de 1965 México, D.F., México	Informe anual. 15 de febrero de 1964 al 17 de mayo de 1965. E/4032/Rev.1 - E/CN.12/731/Rev.2 y E/4032/Rev.1/Add.1 - E/CN.12/731/Rev.2/Add.1
	Undécimo	10 al 12 de mayo de 1966 Santiago de Chile	Informe anual. 18 de mayo de 1965 al 12 de mayo de 1966. E/4181 - E/CN.12/AC.58/9/Rev.1
Duodécimo		2 al 13 de mayo de 1967 Caracas, Venezuela	Informe anual. 13 de mayo de 1966 al 13 de mayo de 1967. E/4359 - E/CN.12/784/Rev.1 y E/4359/Add.1 - E/CN.12/784/Add.1