

CURSO INTENSIVO DE TREINAMENTO EM
PROBLEMAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

CEPAL/DDAT

EL DESARROLLO ECONÔMICO
Y LOS PROBLEMAS DE CÂMBIO
SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

JORGE AHUMADA

REPRODUZIDO DE: **ST/ECLA/CONF.6/LA-1**

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO **CEPAL/BNDE**
AVENIDA GRAÇA ARANHA 174, GRUPO 907
RIO DE JANEIRO — BRASIL

1961

Handwritten notes:
10/10/61
10/10/61
10/10/61

NACIONES UNIDAS

LIMITADO

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

UNESCO/SS/BAED:LA/A-1
ST/ECLA/CONF.6/L.A-1
ST/TAO/CONF.6/L.A-1

20 de noviembre de 1960

ORIGINAL: ESPAÑOL

GRUPO DE TRABAJO SOBRE LOS ASPECTOS SOCIALES DEL DESARROLLO
ECONOMICO EN AMERICA LATINA

Patrocinado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Dirección de Asuntos Sociales y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, y la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina

México, D.F., 12 a 21 de diciembre de 1960

EL DESARROLLO ECONOMICO Y LOS PROBLEMAS DEL
CAMBIO SOCIAL EN AMERICA LATINA

por Jorge Ahumada
de la Comisión Económica para América Latina

INDICE

	<u>Página</u>
I. <u>Introducción</u>	1
II. <u>El proceso de crecimiento a partir de 1945</u>	4
1. El crecimiento del producto e ingreso brutos y los factores que lo determinan	4
2. El caso de los países de crecimiento rápido	9
3. El caso de los países de crecimiento lento	25
III. <u>La significación del proceso de crecimiento en los últimos quince años</u>	36
IV. <u>Las perspectivas de desarrollo futuro y sus problemas</u> .	57

I. INTRODUCCION^{1/}

El presente trabajo tiene por objeto describir y analizar la experiencia de los países de América Latina en materia de desarrollo económico en el período 1945 a 1958, con miras a proporcionar a los sociólogos y otros especialistas de las ciencias sociales elementos de juicio con que aportar soluciones que al problema de las tensiones crecientes observadas en la sociedad latinoamericana.

El análisis de esa experiencia sugiere que la mayor parte de los factores que suelen anotarse entre los principales obstáculos que se oponen al desarrollo económico de los países subdesarrollados no merecen tan duro calificativo en América Latina. La región se desarrolló con bastante rapidez; en realidad, más rápidamente que la mayoría de sus congéneres del mundo occidental. No obstante que su nivel de ingreso por habitante es mucho menor, su tasa de ahorro no fue significativamente inferior a la de aquellos países. La expansión de la producción de bienes y servicios, que para el conjunto latinoamericano excedió de 60 por ciento en sólo 14 años, tuvo a su disposición todos los empresarios que necesitaba y a pesar de las extremadas diferencias educacionales, la manufactura dispuso de toda la mano de obra que necesitó para expandir su producción en 90 por ciento durante el período considerado. Ni siquiera la inestabilidad monetaria alcanzó méritos suficientes para clasificarse entre los obstáculos. Países de gran inflación, como el Brasil, crecieron rápidamente. Otros de bastante estabilidad, como Cuba, lo hicieron con lentitud. Venezuela creció con estabilidad monetaria, la Argentina y Chile se estancaron con inflación.

^{1/} El texto que aquí se ofrece refleja los puntos de vista personales del autor y no necesariamente los de la organización a que pertenece. Sin embargo, debe dejarse constancia que en su redacción se contó con la colaboración del personal de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL y que el análisis se basa en cifras y datos elaborados por la propia organización. Muchas de las cifras deben considerarse provisionales y están sujetas a rectificaciones y ajustes.

/Sin embargo,

Sin embargo, la conclusión a que lleva el análisis no merece interpretarse en el sentido de que es preciso reconstruir ab ovo los esquemas teóricos en que se basa tradicionalmente la interpretación del proceso. De ningún modo. Los esquemas son correctos, solo que obstáculos como los mencionados - la falta de ahorro, la escasez de empresarios y de mano de obra especializada y la inflación - no actuaron en América Latina con la fuerza que se les imputa. Pero también es cierto que los esquemas son incompletos. No dicen qué tipo de desarrollo ha de generar la superación de los obstáculos por cualquier medio. Llevará a un crecimiento que pueda sostenerse o a un crecimiento en que largos períodos de gran prosperidad se alternen con largos períodos de estancamiento - o aun de retroceso - con su secuela de desajustes sociales? Conducirán a la integración social como parecen haberlo hecho en los países que hoy son desarrollados o confirmarán la tesis marxista del paulatino empobrecimiento de los pobres?

El examen de las condiciones de la economía de los países de América Latina no da aliento a la esperanza de un crecimiento sostenido que surja de la fuerza del propio desarrollo. Tampoco alienta la de que haya algo inherente a la estructura y dinámica de la economía que se exprese en un proceso de desarrollo integrador, en el sentido de que conduzca de una manera espontánea, a la reducción de las notorias diferencias en la distribución personal del ingreso, o que evite por lo menos su agudización.

Desde el punto de vista de la transformación evolutiva de la sociedad, esas deficiencias en las condiciones del desarrollo podrían no tener mucha importancia. Después de todo formaron también parte del bagaje histórico de países hoy desarrollados. Sin embargo, la dinámica política de América Latina parece moverse en dirección opuesta a la dinámica económica, los que en aquel entonces no ocurría. Hasta dónde puede resistir la cuerda sin romperse cuando de un extremo la participación creciente de las mayorías en el poder político tira hacia un lado y hacia el otro tira su creciente falta de participación - objetiva o subjetiva - en el poder económico?

/Quizá las

Quizá las contradicciones que se observan en el desarrollo social de América Latina puedan llegar a resolverse racionalmente. Los requisitos de carácter económico que habría que cumplir con ese fin no son, en general, insuperables si se examinan a la luz de coeficientes de ahorro, funciones de producción, préstamos externos y toda esa gama de deslumbrantes herramientas que usa el economista. Pero entran las dudas cuando se piensa en la necesidad de cumplir con tanto otro requisito de carácter socio-político, y sobre todo cuando se comprueba cómo se agiganta su importancia en las etapas en que se precisa cambiar de dirección. Los casos de la Argentina y Chile son ilustrativos de esa situación, porque no cabe duda que en el caso del primer país - sobre todo si la coyuntura favorable que se le presentó entre 1945 a 1948 para realizar su reorientación económica hubiera correspondido con otra coyuntura de mayor racionalidad política - la historia habría sido diferente.

/II. EL PROCESO

II. EL PROCESO DE CRECIMIENTO A PARTIR DE 1945

1. El crecimiento del producto e ingreso brutos y los factores que lo determinan

La postguerra ha sido un período de rápido crecimiento para América Latina. Entre 1945 y 1958 el producto bruto interno creció a una tasa de 4.8 por ciento al año y el ingreso bruto interno lo hizo a una tasa de 5.2 por ciento.^{2/}

No se dispone de informaciones que abarquen todo ese período, que incluyan un grupo numeroso de otros países fuera de la región y que permitan hacer comparaciones. Las cifras contenidas en el cuadro 1 cubren el período 1950 a 1958, años durante los cuales las tasas de crecimiento del producto y del ingreso de América Latina fueron inferiores a las que se experimentaron durante el otro período cubierto por este estudio. De todos modos, se puede concluir que el desarrollo económico de América Latina fue más rápido que el experimentado por el resto del mundo occidental en su conjunto.^{3/}

Por otra parte, los países latinoamericanos se desarrollaron en general con mayor lentitud que sus congéneres no socialistas de otras áreas subdesarrolladas del mundo y notoriamente menos que los países socialistas.

^{2/} La diferencia anotada refleja el efecto favorable que ejerció el movimiento de la relación de precios del intercambio durante el período.

^{3/} Aunque no se ha calculado la tasa correspondiente para el conjunto de los países occidentales incluidos en el cuadro 1, es posible hacer la afirmación del texto porque los países que como los Estados Unidos tienen mayor importancia dentro de ese conjunto, fueron los que se desarrollaron más lentamente.

Cuadro 1

LA VELOCIDAD DEL CRECIMIENTO EN AMERICA LATINA
Y OTROS PAISES EN EL PERIODO DE POSTGUERRA

(Tasas anuales acumulativas)

Países	Pro- ducto total	Pobla- ción	Pro- ducto por habi- tante	Países	Pro- ducto total	Pobla- ción	Pro- ducto por habi- tante
<u>Países occidentales no socialistas</u>							
1. Alemania occidental	7.4	1.1	6.3	6. Filipinas	6.7	2.4	4.3
2. Italia	5.5	0.6	4.9	7. Birmania	5.6	1.2	4.4
3. Países Bajos	4.5	1.3	3.2	8. Unión de Sud- áfrica	5.1	1.9	3.2
4. Francia	4.3	0.8	3.5	9. Tailandia	5.0	1.9	3.1
5. Canada	4.0	2.8	1.2	10. Portugal	3.9	0.8	3.1
6. Estados Unidos	3.3	1.7	1.6	11. Ghana	3.8	1.6	2.2
7. Noruega	3.0	1.0	2.0	12. Egipto	3.3	2.5	0.8
8. Bélgica	2.9	0.6	2.3	13. India	3.3	1.3	2.0
9. Suecia	2.9	0.7	2.2	14. Ceilón	2.8	2.6	0.2
10. Dinamarca	2.3	0.7	1.6				
11. Reino Unido	2.2	0.3	1.9	<u>América Latina</u>	4.6	2.5	2.1
<u>Países socialistas</u>				1. Venezuela	9.0	3.0	6.0
1. China (continental)	12.3	2.6	9.7	2. Nicaragua	7.7	3.3	4.4
2. URSS	11.5	1.7	9.8	3. México	5.7	2.6	3.1
3. Bulgaria	10.3	0.8	9.5	4. Ecuador	4.4	2.9	1.5
4. Polonia	9.4	1.8	7.6	5. El Salvador	5.8	3.3	2.5
5. Rumania	9.3	1.3	8.0	6. Brasil	6.2	2.5	3.7
6. Checoslovaquia	8.0	1.1	6.9	7. Perú	3.7	2.1	1.6
7. Alemania oriental	8.0	2.4	10.4	8. Colombia	4.3	2.8	1.5
8. Hungría	7.5	0.7	6.8	9. Costa Rica	5.7	3.4	2.3
<u>Países subdesarrollados no socialistas</u>				10. Panamá	3.9	2.7	1.2
1. Irak	11.1	2.8	8.3	11. Cuba	1.8	2.1	-0.3
2. Israel	9.9	5.9	4.0	12. Uruguay	1.9	1.7	0.2
3. Turquía	7.8	2.8	5.0	13. Honduras	4.2	3.1	1.1
4. Rodesia y Nyassa	7.0	2.6	4.4	14. Paraguay	2.7	2.4	0.3
5. Grecia	6.9	1.0	5.9	15. Chile	2.8	2.2	0.6
				16. Guatemala	5.1	3.1	2.0
				17. Argentina	1.7	2.1	-0.4
				18. Haití	2.1	1.3	0.8
				19. Bolivia	0.6	1.3	-0.7

Fuente: Los datos sobre el producto total de los países no latinoamericanos, se obtuvieron de World Economic Survey 1959, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 60,II.c.1. Los de población para esos países provienen de Naciones Unidas, Demographic Yearbook. Las demás cifras fueron elaboradas por CEPAL con datos oficiales.

Nota: Todas las tasas de este cuadro se calcularon comparando los promedios de los años extremos.

/En breve,

En breve, en un período que se caracterizó por una tendencia universal a la reducción de las diferencias existentes entre las naciones desarrolladas y subdesarrolladas del orbe, América Latina participó de la tendencia universal, pero no lo hizo con el mismo vigor que otras áreas subdesarrolladas y que los países socialistas. La comparación de los ritmos de crecimiento del producto por habitante acentúa la tendencia anotada, pues el incremento demográfico de América Latina es uno de los más altos del mundo.

Naturalmente, los distintos países latinoamericanos tuvieron experiencias que difieren ampliamente unas de otras. En general, con excepción de Venezuela, los países que crecieron más rápidamente se encontraban entre aquellos de menor ingreso por habitante. Por lo tanto, la tendencia universal de la postguerra a la reducción de las diferencias internacionales de ingreso por habitante se repite dentro de América Latina.

No es posible realizar aquí un análisis exhaustivo de las causas que explican el rápido desarrollo de algunos países y el estancamiento de otros, pero vale la pena trazar a grandes rasgos las características comunes y las diferencias de los que se encuentran en ambos extremos de la escala.

Antes de entrar en ese análisis, conviene llamar la atención sobre el hecho de que la tasa de crecimiento del producto bruto interno que experimenta un país durante un período determinado está estrechamente ligada a la estructura sectorial de la producción y del empleo que caracterizaba a ese país al comienzo del período analizado. Por ejemplo, si en un país el producto generado en la agricultura constituye el 40 por ciento del producto bruto interno y por cualquier razón la producción agrícola se estanca, el resto de la producción de bienes y servicios tendría que crecer a una tasa de 8.3 por ciento al año para que el conjunto crezca en 5 por ciento. Por este motivo, en muchos casos para descubrir las causas de un proceso rápido de crecimiento o de un estancamiento basta poner de manifiesto aquellas que han determinado la suerte de uno o dos sectores importantes.

/Por otra

Por otra parte, la suerte de cualquier sector de la economía no es independiente de la suerte que corren los demás, aunque mientras más abierta sea la economía - es decir, mientras mayor sea la relación entre sus exportaciones y el producto bruto interno - menor fuerza tiene esa interdependencia. De allí que sea necesario explicar en unas cuantas palabras la forma en que se la interpreta en el caso específico de los países latinoamericanos antes de entrar a explicar su experiencia de desarrollo.

Es evidente que para que tenga lugar un proceso de desarrollo económico se precisa ampliar la capacidad productiva instalada, ampliación que se realiza ya sea por extensión - por simple multiplicación de la que existe en un momento dado -, ya sea por intensificación, es decir, por mejoramiento de las técnicas de producción, interpretado en su más amplio sentido. Ambos caminos requieren, sin embargo, acumulación de capital y el empleo de un mayor número de personas.

En los países en que le cabe a la actividad privada la responsabilidad principal de la expansión de la capacidad productiva, esta última ocurre como respuesta a incentivos que surgen de la presencia de una demanda efectiva insatisfecha; por lo tanto, para que haya desarrollo se precisa, como condición necesaria, aunque insuficiente, que se esté creando continuamente esa demanda.

En los países desarrollados, los propios empresarios privados disponen de mecanismos generadores de demanda insatisfecha. La innovación tecnológica y organizacional es quizás el principal de esos mecanismos. La generación y adopción de una innovación estimula la inversión privada y ésta genera a su vez otras demandas efectivas. En América Latina no parece ocurrir así, especialmente debido a la estructura de su economía. Alrededor de la cuarta parte de la producción latinoamericana es de origen agrícola y un 47 por ciento está formado por servicios. Tanto la agricultura como los servicios - con excepción de los transportes y las comunicaciones - son más bien pasivos frente a las innovaciones, es decir, las adoptan presionados por circunstancias que surgen

/del propio

del propio proceso de desarrollo, y en el caso de la agricultura existe el problema adicional de que las innovaciones no se pueden copiar del exterior con la facilidad con que se copian las innovaciones realizadas en otros sectores.

La expansión de la demanda efectiva en las áreas subdesarrolladas parece estar íntimamente atada al crecimiento de la demanda de sus productos en los países desarrollados, al descubrimiento de nuevos recursos naturales, a la sustitución de importaciones y a la política de gastos del sector público.

Al expandirse la demanda en los países desarrollados de los productos provenientes de un país subdesarrollado aumentar sus gastos públicos o dificultar sus importaciones, se crean allí demandas insatisfechas de los bienes provenientes de los distintos sectores de la economía de magnitud variable, que los productores procuran abastecer en una medida que depende de su sensibilidad a los estímulos económicos y de la importancia de los obstáculos que tengan que vencer para expandir la capacidad de producción. Si en un sector determinado los estímulos son pequeños, o grandes los obstáculos, la oferta crecerá menos que la demanda u aparecerán los llamados estrangulamientos sectoriales, que pueden frustrar el proceso de desarrollo.

Por lo general, la agricultura, las exportaciones y los transportes y la energía son los sectores que más fácilmente llegan a constituir estrangulamientos, debido, entre otras causas, a que el sistema de precios opera en ellos con menor eficacia.

La influencia de un estrangulamiento en los transportes y la energía sobre el crecimiento económico es evidente por sí misma y no precisa comentarios. En América Latina un estrangulamiento en el sector agrícola tiene importancia tanto desde un punto de vista cuantitativo, debido a la magnitud del sector, como desde el punto de vista cualitativo. Si la oferta agrícola para uso interno no crece en proporción a la demanda de origen interno, las presiones que en general se vierten sobre el balance de pagos disminuyendo la capacidad para financiar las importaciones de bienes de capital, o bien se

/crea un

crea un espiral inflacionista que puede ahondar las diferencias en la distribución del ingreso y/o disminuir la productividad de las inversiones. Los estrangulamientos que surgen por el aumento insuficiente de las exportaciones afectan al desarrollo a través de la capacidad para financiar la importación de bienes de capital y de los bienes intermedios que el país no produce, aunque si las oportunidades de sustitución de importaciones son grandes, pueden estimular el crecimiento por esa vía. En realidad, un crecimiento rápido de la capacidad para importar facilita enormemente el desarrollo, pues permite solucionar con mucho mayor facilidad los estrangulamientos que aparezcan en otros sectores.

En breve, en los comentarios anteriores se postula la tesis de que las diferencias que muestran los distintos países de América Latina en materia de celeridad en su proceso de desarrollo, pueden explicarse en gran medida en función de la estructura económica que tenían al comienzo del período, de la expansión de la demanda efectiva, del comportamiento de la capacidad de compra de las exportaciones y de la elasticidad de la oferta del sector agrícola y de los transportes y la energía.

2. El caso de los países de crecimiento rápido

Venezuela, Nicaragua, México, el Ecuador, El Salvador y el Brasil fueron los países que experimentaron una tasa de crecimiento más rápido dentro de América Latina durante el período 1945-58. En todos ellos el producto bruto interno creció en más de 5 por ciento al año. (Véase el cuadro 2.)

En ese grupo de países las principales fuerzas creadoras de demanda insatisfecha se mostraron muy activas. Creció la demanda externa, aumentaron los gastos del gobierno y se llevó a cabo un proceso de sustitución de importaciones en algunas ramas industriales y agrícolas.

La medición del crecimiento de la demanda externa por medio de la capacidad de compra de las exportaciones es inadecuada, porque pudo haber tenido

/lugar de

lugar de una manera muy activa y no haberse aprovechado. Sin embargo, no ocurrió así con los países de rápido desarrollo. Todos ellos, con excepción del Brasil, aumentaron o mantuvieron su cuota en el comercio mundial. Excepción hecha de Venezuela, una parte importante del crecimiento de las exportaciones de los países considerados se basó en productos nuevos de exportación de origen agrícola. En otras palabras, el aprovechamiento de la expansión del mercado internacional fue en gran medida posible gracias a la elasticidad de la oferta agrícola, por una parte, y, por otra, merced al mejoramiento de la relación de precios del intercambio. Por ejemplo, gran parte del crecimiento de las exportaciones de Nicaragua se debió al algodón, cuya producción aumentó 7 veces en un plazo de 8 años. Este mismo producto desempeñó también un papel muy importante en el aumento de las ventas salvadoreñas. En el caso del Ecuador, gran parte del incremento se debió al banano, cuyas exportaciones aumentaron de 18 000 toneladas en 1945 a 170 000 en 1950 y a 424 000 en 1952. México presenta parecido cuadro que El Salvador y Nicaragua: el algodón fue el producto a que en mayor medida se debió la expansión de las exportaciones de ese país.

La expansión de los mercados internacionales para los productos agrícolas y su aprovechamiento por parte de los países anotados en el cuadro 3, tenía que reflejarse necesariamente en un aumento rápido del producto generado en la agricultura de esos países. Así sucedió en efecto, ^{4/} sobre todo si se considera que en esos países una proporción grande de la producción agropecuaria se vende en el exterior.

^{4/} Cabe señalar que en el caso de El Salvador el crecimiento agrícola es lento en relación con el de la capacidad de compra de las exportaciones, porque el mejoramiento de los precios relativos del café tuvo una influencia importante.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO Y DEL INGRESO Y DE LOS
 COMPONENTES DINAMICOS DE LA DEMANDA EFECTIVA EN LOS
 PAISES DE DESARROLLO RAPIDO a/ ENTRE
 1945 Y 1958

País	Producto interno bruto	Ingreso interno bruto	Pobla- ción	Capacidad de compra de las exportaciones		Gastos totales del gobierno	
	Tasas de crecimiento anual			Propor- ción del ingreso bruto in- terno en 1945-47	Tasa de creci- miento 1945- 1958	Propor- ción del ingreso bruto in- terno en 1945-47	Tasa de creci- miento 1945-58
Venezuela	8.9	9.9	3.1	27.2	12.1	15.8	11.0
Nicaragua	7.7	9.2	3.1	9.3	20.6	...	...
México	6.1	6.1	2.8	12.6	5.8	10.5	7.0
Ecuador	6.0	7.1	2.8	13.0	11.3	14.8	5.2
El Salvador	5.9	8.1	2.5	15.7	13.1	7.8	12.5
Brasil	5.6	6.3	2.4	14.5	2.7	11.9	8.7

a/ La clasificación de países en este cuadro difiere de la contenida en el cuadro 1, porque el orden se estableció aquí de acuerdo con la magnitud de la tasa de crecimiento del producto y no del ingreso, y porque el período cubierto es de 1945 a 1958 y no de 1950 a 1958 como en aquel cuadro.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO DE LOS SECTORES AGROPECUARIO Y DE
 LA MANUFACTURA ENTRE 1945 Y 1958 Y CONTRIBUCION DE CADA
 UNO AL PRODUCTO BRUTO INTERNO EN 1945-47

País	Sector agropecuario		Sector de la manufactura	
	Contribución porcentual al producto bruto interno	Tasa de crecimiento del sector	Contribución porcentual al producto bruto interno	Tasa de crecimiento del sector
Venezuela	12.2	4.0	5.8	11.4
Nicaragua	41.0 a/	8.8	...	...
México	18.6	7.2	19.8	6.1
Ecuador	34.4	7.7	16.0	4.7
El Salvador	46.8	3.0	10.5	7.9
Brasil	30.8	3.9	17.0	9.2

a/ La proporción corresponde a 1950, único año de que hay datos aseguibles.

/Como pudo

Cómo pudo desarrollarse tan rápidamente la agricultura de esos países? Qué factores determinaron la elasticidad de la oferta de un sector que se caracteriza por una oferta elástica? La respuesta es sencilla: junto a la posibilidad que ofrecían los mercados internacionales, se daba el hecho de que todos esos países poseían una frontera agrícola apropiada para el cultivo. Los gobiernos establecieron programas concretos de fomento y los empresarios privados respondieron positivamente. Muchos de esos empresarios se trasladaron desde otros sectores a la agricultura y establecieron los nuevos cultivos siguiendo procedimientos modernos de explotación.

La agricultura que producía para el mercado interno no gozó de iguales condiciones. Aunque no faltaron los estímulos derivados de una población y un ingreso crecientes, éstos no se podían comparar en magnitud a los que provinieron del exterior. Tampoco se hicieron esfuerzos de fomento de igual intensidad por parte de los gobiernos y la gran mayoría de los empresarios agrícolas no podía reemplazarse por empresarios innovadores. De allí que la producción agrícola para uso interno aumentó muy poco en esos países. En México, por ejemplo, lo hizo a un ritmo menor que el de la población. Sin embargo, ese hecho no fue un impedimento para el desarrollo económico porque jugaron dos elementos de ajuste: la redistribución del ingreso en contra de los grupos de ingresos bajos y el aumento de la disponibilidad de divisas que permitió una creciente importación de productos agrícolas.

La experiencia agrícola del Brasil difiere notablemente de la de los otros países de crecimiento rápido. No obstante que al comienzo del período la agricultura brasileña era muy dependiente de los mercados externos para la colocación de sus productos - alrededor de un tercio del valor de la producción estaba formado por productos exportables -, y a pesar de que se expandieron los mercados mundiales para esos productos, la agricultura de exportación apenas creció. 5/ El incremento se concentró en la producción destinada al

5/ La "explosión" cafetalera en realidad tuvo lugar en 1958. Si bien ya antes de esa fecha la producción de café había aumentado, la de otros productos exportables había disminuido mucho. /mercado interno.

mercado interno.

De dónde surgió el estímulo a la demanda de productos agrícolas en el mercado interno? Tres fuentes fueron las principales: la expansión de la capacidad de compra de las exportaciones que desempeñó un papel secundario; las inversiones privadas en la manufactura que aprovechó las posibilidades de sustitución existentes, y los gastos del gobierno. La sustitución de importaciones de origen agrícola fue el motor principal en la gran expansión de la producción de trigo.

El crecimiento agrícola del Brasil reúne dos características dignas de mención: por una parte, los rendimientos por unidad de superficie aumentan muy poco y, por otra, la producción por hombre ocupado en la agricultura aumenta mucho. Lo primero implicó la necesidad de incorporar a la explotación nuevas superficies. Entre 1945 y 1958 el Brasil incorporó alrededor de 8 millones de hectáreas adicionales, casi todas en el centro y en el sur del país.

Ese impresionante aprovechamiento de la frontera agrícola se debió a la combinación de varias causas. Entre ellas vale la pena citar el hecho de que una parte importante de esa frontera se asemejaba un tanto a los grandes llanos de los Estados Unidos en el sentido de que no requería grandes inversiones en deforestación. En segundo lugar, tendió a poblarse debido a la fuerza expelente que periódicamente ejercen las sequías sobre la población del Nordeste y que proveyó la mano de obra requerida en la agricultura del centro y centro-sur del país. En tercer lugar, se establecieron grandes compañías colonizadoras que vendieron tierras a los colonos y los ayudaron financieramente durante el primer año de estadía. Finalmente, el gobierno federal hizo grandes inversiones en carreteras y vías de comunicación, aunque muchas de ellas fueron detrás de los colonizadores.

Según se dijo, el aumento de la producción agrícola se consiguió con un mejoramiento muy notable de la relación producto-mano de obra en

/la agricultura.

la agricultura. La población ocupada en la agricultura apenas creció en 8 por ciento, comparado con el crecimiento de 45 por ciento de la producción. Este mejoramiento se debió sólo en parte a la mecanización de los cultivos. Las causas más importantes se encuentran en el mayor aprovechamiento de la mano de obra agrícola que ocurrió al transferirse población de regiones marginales y de muy baja productividad, como es el nordeste, al sur y centro del país, y en un cambio en la estructura de la producción a favor de cultivos que requerían mucho menos mano de obra por unidad de producto que el promedio de los que existían al comienzo del período.

La expansión de los mercados internacionales y las condiciones internas que permitieron que la agricultura (o la minería en el caso de Venezuela) pudiera aprovecharlas, no explican en manera alguna la velocidad de desarrollo de ese grupo de países en toda su magnitud, aun en aquéllos cuyas economías eran muy abiertas al comercio exterior. Considérese, por ejemplo, el desarrollo de la manufactura.

En El Salvador la tasa de crecimiento del producto generado en la manufactura (7.9 por ciento al año) fue la tercera más alta de América Latina, superada sólo por las de Venezuela y el Brasil. La rápida expansión se realizó en este sector en forma parecida a la de la agricultura: sobre la base de industrias relativamente nuevas - el cemento, algunos materiales de construcción, los aceites vegetales comestibles, la cerveza, los cigarrillos y el calzado - se logró un desarrollo que aprovechó de un lado la expansión del mercado interno, sustituyendo importaciones y de otro, aunque en menor medida, la mayor integración de América Central, conseguida por el mejoramiento de las vías de transporte y por los convenios bilaterales de comercio. 6/

6/ Para un análisis detallado del caso salvadoreño, véase Análisis y proyecciones del desarrollo económico, VIII. El desarrollo económico de El Salvador (E/CN.12/495/Rev.1), Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 60.II.G.2.

La manufactura venezolana se desarrolló a una tasa de 11.4 por ciento al año, crecimiento que se logró también a base de industrias nuevas que aprovecharon la expansión del mercado interno, la protección arancelaria y el apoyo muy decidido que recibieron del gobierno en forma de créditos y de otras medidas de fomento.

Tanto en el caso de Venezuela como en el de El Salvador, la manufactura era incipiente al comienzo del período y por ese motivo no es extraño que el crecimiento porcentual del sector haya sido tan rápido. No ocurría así, sin embargo, en el Brasil y México. (Véase de nuevo el cuadro 3).

La producción de la manufactura mexicana tuvo lugar a una tasa promedia anual de 6.1 por ciento, es decir, creció en forma paralela al aumento del producto bruto interno. El análisis del comportamiento de los principales componentes de la producción industrial mexicana indica que la expansión tuvo lugar en gran medida sobre la base de la producción de bienes intermedios, especialmente químicos, metalúrgicos y de materiales para la construcción, así como de bienes de consumo duradero y algunos bienes de capital. La producción de bienes de consumo no duraderos manufacturados aumentó muy poco.

La expansión de la producción de bienes de consumo no duraderos (refrigeradores, radios, lavadoras, etc.) se llevó a cabo en alto grado gracias a la sustitución de importaciones, creando, junto con el desarrollo de algunas otras industrias, las condiciones de mercado necesarias para la expansión de laminados de acero, cuya producción casi se triplicó durante el período considerado. La industria de materiales de construcción se expandió también aprovechando, por una parte, el programa de obras públicas y el aumento de la construcción privada, y por otra, la sustitución de importaciones. La industria química lo hizo merced a la demanda surgida de la expansión agrícola e industrial y también a la sustitución de importaciones.

/El hecho

El hecho de que la producción de bienes de consumo no duraderos se expandiera tan poco puede explicarse de varias maneras. En primer lugar, en México se registró un proceso de redistribución regresiva del ingreso, que hizo más lenta la expansión de los mercados de ese tipo de bienes. En segundo lugar, durante la guerra algunos de ellos habían expandido su capacidad más allá de los requerimientos de la demanda interna, para abastecer determinados mercados externos que luego se perdieron. Finalmente, la sustitución de importaciones de esta línea de actividad estaba ya prácticamente agotada. Naturalmente, la redistribución regresiva del ingreso tuvo también mucho que ver con la velocidad de la expansión de la producción de bienes de consumo duradero, de la construcción y de los servicios. Estos últimos aumentaron en 78 por ciento durante el período, siendo superados sólo por la agricultura y la manufactura.

La experiencia industrial brasileña es muy semejante a la de México. Al comienzo del período las industrias de alimentos y la textil constituían algo más del 40 por ciento del valor total de la producción de la actividad industrial. La de alimentos creció a un ritmo de 7.2 por ciento al año y la textil a 3.9 por ciento. En cambio, la industria química lo hizo en 14.8 por ciento, la de minerales no metálicos en 11.9 por ciento y la metalúrgica en 14.2 por ciento. Ninguna de ellas contribuía con más de 10 por ciento al valor de la producción industrial al comienzo del período y en ese sentido eran industrias nuevas. En su desarrollo desempeñó un papel muy importante la sustitución de importaciones y, en general, la política gubernamental de fomento. El desarrollo más rápido de las industrias de bienes de consumo no duradero en el Brasil en relación con México se explica en parte porque al parecer el proceso de redistribución de ingresos en contra de los grupos de ingresos bajos no fue tan notorio en el primer país como en el segundo y, en parte, porque el Brasil tenía mayores oportunidades de sustitución en aquel campo.

/Los transportes

Los transportes y la energía no constituyen un escollo insuperable en los países de desarrollo rápido. En primer lugar, la construcción de vías, que en todos los países se financia por el sector público, se vio facilitada porque el crecimiento de las exportaciones, las importaciones y de otras bases tributarias puso en manos del gobierno recursos abundantes de financiamiento y, además, porque todos los países concedieron a estas inversiones una de las prioridades más altas. Ello se refleja en el hecho de que en todos los países considerados el sector de los transportes se expandió a una tasa más alta que el producto bruto interno. En segundo lugar, la mayor disponibilidad de divisas facilitó la importación de equipo y la industria nacional hizo un aporte importante al expandir notoriamente su capacidad.

El desarrollo registrado en los transportes ejerció un efecto adicional importante: en los países grandes contribuyó a integrar en un solo mercado las regiones aisladas que antes caracterizaban a esos países; en los países pequeños de Centroamérica facilitó también la integración y el intercambio.

En cambio, la producción de energía no se comportó de manera tan activa como los transportes, por lo menos en el Brasil y México. Los cambios en la estructura productiva brasileña fueron mayores que en México y ello contribuyó a que la demanda de energía creciera mucho más, no obstante que el producto creció menos. A pesar de que la producción casi se cuadruplicó durante el período, las importaciones aumentaron en 73 por ciento y fueron absorbiendo una proporción cada vez más grande de la capacidad para importar. En realidad, debido a que al comienzo del período producía sólo la mitad de la energía que consumía, habría sido muy difícil para el Brasil evitar la presión que la demanda de energía ejerció sobre el balance de pagos. La posibilidad de recurrir a la inversión privada directa estaba cerrada por decisión política. En México, la demanda de energía creció pari pasu con el producto bruto, pero como la producción aumentó con mayor rapidez, el

/excedente exportable,

excedente exportable, que equivalía al 14 por ciento de la producción al comienzo del período, subió a 24 por ciento en el año 1957.

Tanto en el Brasil como en México el gobierno tuvo una importante participación en el financiamiento de la expansión de la capacidad productora de energía. En realidad, el Gobierno de México financió alrededor del 85 por ciento de las inversiones en ese sector. Por su parte, el gobierno brasileño financió toda la expansión petrolera y parte de la hidroeléctrica. En ambos países los créditos externos desempeñaron fundamental papel.

Conviene detenerse ahora a examinar de qué manera los países de desarrollo rápido lograron resolver los problemas de abastecimiento de los factores primarios de producción, es decir, de capital y mano de obra.

En todos ellos la tasa de inversión bruta fija fue alta en relación con el nivel de ingreso por habitante y, con excepción de Venezuela, el incremento del producto tuvo lugar en actividades en que la producción que se obtiene por unidad de capital es relativamente grande. Según muestra el cuadro 4, esa relación varió entre un mínimo de 0.32 para Venezuela a un máximo de 0.53 para el Ecuador. 7/ Con excepción también de Venezuela y, en menor medida, de México, el financiamiento de la inversión se realizó casi totalmente con ahorros de origen interno. Ahorros internos tan altos en países de tan bajo nivel de ingreso, se explican en gran medida por las desigualdades existentes en la distribución del ingreso, y en parte porque el gobierno destinó una proporción muy elevada de sus recursos a la formación de capital. Por otra parte, los ahorros internos se pudieron "convertir" en importación de bienes de capital debido al rápido incremento de la capacidad para importar en la mayoría de los casos, a la sustitución de importaciones de bienes de consumo e intermedios en otros, y también al desarrollo interno de las industrias productoras de bienes de capital en el Brasil y México.

7/ Las cifras sólo tienen validez para compararlas entre sí, porque están basadas en la inversión bruta y no en la neta, como sería correcto.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: LA INVERSION Y EL PRODUCTO POR PERSONA OCUPADA
EN LOS PAISES DE CRECIMIENTO RAPIDO

País	Tasa de crecimiento del producto bruto interno	Tasa de inversión bruta fija	Inversión privada fija	Inversión pública fija	Relación producto-capital a/	Tasa de crecimiento de población activa	Tasa de mejoramiento de la relación producto-mano de obra
Venezuela	8.9	27.4	19.2	8.2	0.32	3.1	5.6
Nicaragua	7.7	14.6	...	...	0.53	3.1	4.5
México	6.1	15.3	10.1	5.2	0.40	2.8	3.2
Ecuador	6.0	11.4	7.4	4.0	0.53	2.8	3.1
El Salvador	5.9	13.1	10.5	2.6	0.45	2.5	3.3
Brasil	5.6	13.8	10.7	3.1	0.41	2.4	3.1

a/ En el cálculo del capital la inversión considerada es la inversión bruta y no la neta.

En materia de disponibilidad de mano de obra estos países se vieron favorecidos por un rápido crecimiento demográfico, pero en todos ellos el incremento del producto total se debió en mayor medida a la reducción de la cantidad de mano de obra necesaria por unidad de producto que al aumento de la población.

Ese rápido crecimiento demográfico, por una parte, y por otra, el proceso de migración desde el campo a la ciudad - reforzado por la inmigración en el caso especial de Venezuela - constituyeron una fuente generosa de mano de obra para todos los sectores no agrícolas de los países de crecimiento rápido. En efecto, ese abastecimiento fue tan generoso, que la

/manufactura sólo

manufactura sólo pudo absorber una parte mínima del incremento. La mayoría de la población que emigró a las ciudades tuvo que buscar ocupación en los servicios.

En general, la relación entre el producto y la mano de obra puede mejorarse de dos maneras: a) transfiriendo población desde los sectores en que esa relación es inferior al promedio a sectores en que es mayor, y b) mejorando la relación en cada sector. Como en América Latina el agropecuario es el sector en que la relación producto-mano de obra es más baja, las transferencias de población desde ese sector hacia los no agrícolas mejora la relación promedia de toda la economía. §/ La velocidad de transferencia puede apreciarse comparando la relación entre el crecimiento de la población ocupada en la agricultura con el de la población activa total. Con excepción de Venezuela, en estos países de crecimiento rápido por cada 1 por ciento de crecimiento de la población activa total, la población ocupada en la agricultura creció en 0.92 a 0.94 de 1 por ciento. En Venezuela, donde tuvo lugar la transferencia más rápida de América Latina, la relación fue de 0.8.

No obstante que las diferencias entre el producto por persona ocupada en la agricultura y el producto por persona ocupada en los sectores no agrícolas eran muy grandes en esos países, el "efecto transferencia" sobre el mejoramiento de la relación producto-mano de obra fue relativamente pequeño, lo que implica mutatis mutandi que gran parte del mejoramiento se debió a fuerzas que operaron sobre la relación interna de cada sector.

Dentro de cada sector el mejoramiento de la relación producto-mano de obra puede deberse también a transferencias de ocupación desde productos que exigen menos mano de obra por unidad de producción y/o al mejoramiento

§/ Naturalmente para obtener ganancias por transferencia deben satisfacerse también otras condiciones.

de las técnicas de producción de cada bien en particular. No se dispone de informaciones que permitan comprobar con exactitud cuál de esos dos factores tuvo mayor influencia, pero los cambios registrados en la composición de la producción agrícola y manufacturera permiten suponer que el primero fue preponderante. Recuérdese, por ejemplo, el comentario sobre el desarrollo de la agricultura del Brasil y México. (Véase el cuadro 5.)

Cuadro 5

AMERICA LATINA: MEJORAMIENTO DE LA RELACION PRODUCTO-MANO DE OBRA
EN ALGUNOS SECTORES DE LA PRODUCCION EN LOS PAISES DE CRECIMIENTO
RAPIDO, HACIA 1956-58

(1945-47 = 100)

País	Sector agropecuario	Sector manufacturero	Sector minero
Venezuela	136	126	122
Nicaragua	143	...	...
México	168	144	169
El Salvador	119	186	...
Brasil	139	196	185

3. El caso de los países de crecimiento lento

Considérese ahora el caso de los países que experimentaron un estancamiento. Entre ellos los principales son la Argentina y Chile. (Véase el cuadro 6.)

Al terminar la guerra, la Argentina era el país más desarrollado de América Latina. Era el único en que la contribución de la manufactura al producto nacional excedía al de la agricultura y en que la ocupación era de importancia muy semejante en ambos sectores. En Chile, agricultura y manufactura contribuían al producto por igual, pero la ocupación en la agricultura duplicaba casi la de la manufactura.

El estancamiento de la economía argentina ha sido estudiado en detalle.^{9/} En breve, trátase de lo siguiente. A raíz de la crisis mundial, la Argentina procuró evitar el efecto de las restricciones internacionales al comercio industrializándose, tarea que realizó con éxito notable. En efecto, consiguió reducir la porción del consumo de bienes y servicios no duraderos y semi-duraderos que se abastecía del exterior, desde 9.3 a 2.4 por ciento entre 1925-29 y 1940-44. Pero si bien el crecimiento de la producción nacional de bienes de consumo liberó divisas para financiar la importación de bienes de capital y las materias primas que el país no producía, permitió que aumentara el ingreso total, y como al mismo tiempo continuaba reduciéndose la capacidad de compra de las exportaciones, el país se encontró al término de la guerra exportando apenas lo suficiente para mantener su nivel de actividad y sin poder continuar sustituyendo la importación de bienes de consumo no duradero, pues las posibilidades ya estaban agotadas.

^{9/} Véase El Desarrollo Económico de la Argentina, (E/CN.12/429/Rev.1) Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 59.II.G.3 Vols. I-III, así como "El Problema del Desarrollo de la Economía Argentina", en Boletín Económico de América Latina, vol. IV, N° 1, Santiago de Chile, marzo de 1959, pp. 13 ss.

Quadro 6

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO Y DEL INGRESO BRUTOS Y DE LOS
PRINCIPALES COMPONENTES DINAMICOS DE LA DEMANDA EFECTIVA
EN LOS PAISES DE LENTO DESARROLLO

País	Producto interno bruto	Ingreso interno bruto	Pobla- ción	Capacidad de compra de las exportaciones		Gastos totales del gobierno	
				Propor- ción del in- greso bruto interno en 1945-47	Tasa de creci- miento anual 1945-58	Propor- ción del in- greso bruto interno en 1945-47	Tasa de creci- miento anual 1945-58
Paraguay	2.9	3.8	2.3	22.2	1.1	...	...
Chile	2.7	3.5	2.1	16.4	3.0	13.1	4.6
Argentina	2.4	2.0	2.2	17.4	-1.0	19.1	2.2
Haití	1.9	2.5	1.3	11.2	3.6	...	...
Bolivia	1.1	1.3	1.2	46.4	1.9	...	...

/Frente a

Frente a esa alternativa, la Argentina tenía dos caminos abiertos: expandir las exportaciones y entrar en la sustitución de bienes intermedios y de capital. Al comienzo de la postguerra y hasta bien entrado el decenio de los años cincuenta, el mercado internacional ofrecía buenas oportunidades para sus productos tradicionales de exportación, pero el país no las aprovechó. Se embarcó en una política de redistribución de ingresos en favor de los grupos de ingresos bajos y en contra de la agricultura, y ello condujo a un aumento tal del consumo interno por habitante de los productos que tenían mejores perspectivas de exportación, que los saldos exportables mermaron notablemente. Por otra parte, la frontera agrícola argentina había sido totalmente incorporada desde mediados de los años veinte. Así, la expansión de la producción agropecuaria en la medida necesaria para satisfacer tanto el creciente mercado externo como la aspiración de la política de redistribución exigía como condición sine qua non una transformación de los métodos de la producción agropecuaria de extensivos en intensivos. El país no estaba preparado para llevar a cabo esa transformación. No se habían hecho las investigaciones tecnológicas necesarias, ni se había readaptado el sistema de propiedad, ni se había capacitado a los productores agrícolas. Por el contrario, los rendimientos por hectárea se redujeron y la relación producto-mano de obra apenas mejoró en 7 por ciento.

De otro lado, dada la escasez absoluta de divisas a que se enfrentaba el país, un esfuerzo grande de sustitución de las importaciones de bienes intermedios y de capital habría requerido o bien un aporte sustancial de capital extranjero, o la restricción de la producción de los sectores que más utilizaban materias primas importadas, lo que necesariamente tenía que verse acompañado de desempleo. Dada la configuración de las fuerzas políticas, ninguno de esos caminos parecía factible, por lo menos hasta muy al final del período. 10/

10/ Posiblemente existían alternativas menos radicales para resolver el conflicto en que se debatía la economía argentina. Aquí se plantean en blanco y negro las posiciones extremas para hacer más clara la exposición.

El caso chileno presenta mucha similitud con el argentino.^{11/} Chile fue uno de los países que más sufrió con la depresión de los años treinta, y desde el comienzo de esa década se embarcó en una decidida política de sustitución de las importaciones de bienes no duraderos de consumo. Al terminar la guerra, ya había sustituido prácticamente todo lo que era factible en ese grupo de manufacturas. Además, la crisis de sus exportaciones había vuelto a agudizarse, a tal punto que el poder de compra de sus exportaciones durante la guerra y en los años inmediatos que siguieron descendió a niveles tan bajos como en los peores años de la depresión.^{12/}

A diferencia de la Argentina, Chile no podía reorientar su política de sustituciones hacia los bienes de capital y las materias primas debido a las limitaciones impuestas por la pequeñez del mercado. Estaba obligado a buscar nuevos horizontes en las exportaciones, salvo por la sustitución de algunas importaciones de alimentos. Pero aquí se encontraba el país dentro de un círculo vicioso difícil de romper. La expansión de las exportaciones requería una política de cambios y de tributación que, junto con otras cosas, realmente las estimulara. Pero como Chile era importador de bienes para asalariados, las medidas en favor de la exportación podían afectar severamente la situación de los grupos de ingresos más bajos. Por otra parte, la expansión de la exportación y del producto bruto sin un aumento correlativo de la producción nacional de alimentos, podía conducir a importaciones crecientes

^{11/} El análisis que sigue está basado en Jorge Ahumada, En Vez de la Miseria, Santiago, 1958, Editorial del Pacífico.

^{12/} Eso explica que el incremento que tuvo lugar a partir de Corea no hubiera ejercido mayor influencia.

de estos bienes en lugar de proveer al financiamiento necesario para la importación de los de capital. Para conseguir esa expansión, la agricultura chilena tenía que transformar sus métodos de extensivos en intensivos, pues su frontera ya había desaparecido, al igual que en el caso de la Argentina. Tampoco estaba preparado el país para esa transformación. Aunque se había progresado más que en la Argentina en materia de investigación agronómica, la estructura de la propiedad presentaba en cambio escollos más serios. (Véase el cuadro 7.)

Conviene llamar la atención sobre el hecho de que tanto México como el Brasil lograron torcer el rumbo de la política de sustitución hacia los bienes intermedios, duraderos de consumo y de capital, manteniendo así una alta tasa de crecimiento de la producción industrial, tareas que la Argentina y Chile no lograron realizar. Si bien las restricciones de divisas en estos dos países constituyeron uno de los factores que perturbaron la realización del cambio de orientación, no cabe duda que también desempeñaron su papel dos factores adicionales. En primer lugar, la posición de los grupos que tenían que soportar las cargas del cambio de orientación era mucho más fuerte en la Argentina y Chile que en el Brasil y México. En estos dos países los grupos de bajos ingresos estaban mucho menos incorporados a la vida política activa, y más rápido el movimiento migratorio del campo a la ciudad disminuía la posibilidad de la creación de un movimiento sindical fuerte.

Varios de los otros países de crecimiento lento muestran las dos características sobresalientes de las experiencias chilena y argentina: estrangulamientos en el sector externo y en la agricultura. Por ejemplo, la capacidad de compra de las exportaciones de Bolivia creció a una tasa de 0.7 por ciento por habitante y la del Paraguay se redujo a un ritmo de 1.2 por ciento al año. Se carece de información con respecto a los cambios en la producción agrícola de estos dos países, pero la evidencia cualitativa indica que hubo

/Cuadro 7

Cuadro 7

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO DE LOS SECTORES AGROPECUARIO Y DE LA
 MANUFACTURA ENTRE 1945 Y 1958 Y CONTRIBUCION DE CADA
 UNO AL PRODUCTO INTERNO DE ALGUNOS PAISES
 DE CRECIMIENTO LENTO EN 1945-47

País	Sector agropecuario		Sector de la manufactura	
	Contribución porcentual al producto bruto interno	Tasa de crecimiento del sector	Contribución porcentual al producto bruto interno	Tasa de crecimiento del sector
Paraguay	42.3	1.2 <u>a/</u>	15.3	2.1 <u>a/</u>
Chile	17.6	1.9	17.3	3.5
Argentina	19.5	1.2	23.7	2.2
Bolivia	32.8 <u>b/</u>	-1.9 <u>c/</u>	8.9 <u>b/</u>	3.6 <u>c/</u>

a/ Corresponde a 1946-55.

b/ Corresponde a 1950.

c/ Corresponde a 1950-55.

/un aumento

un aumento muy leve. Sin embargo, el estancamiento de la agricultura de ambos países obedece a causas distintas a las que operan en los casos de la Argentina y Chile. En Bolivia la cuestión parece estar en la dificultad de la incorporación de la frontera y en la falta de conocimientos para el mejor aprovechamiento del Altiplano, que es donde se concentra la población agrícola. En el caso del Paraguay parece haber un problema de estructura agraria.

Por otra parte, tanto Bolivia como el Paraguay son mercados tan pequeños que las posibilidades de crecimiento a través de una política de sustitución de importaciones son muy limitadas. Países en esas condiciones parecen precisar el crecimiento a través del comercio exterior hasta que el mercado interno se expanda al punto de crear las posibilidades de crecimiento hacia adentro.

/III. LA SIGNIFICACION

III. LA SIGNIFICACION DEL PROCESO DE CRECIMIENTO EN LOS ULTIMOS QUINCE AÑOS

Corresponde ahora formar juicio sobre el proceso de desarrollo experimentado durante los últimos quince años. Hasta aquí se ha hecho referencia a si las tasas de crecimiento experimentadas por los distintos países han sido altas o bajas, usando como criterio de comparación la experiencia histórica y la internacional de los últimos años. Por lo demás, este es el criterio tradicional. Sin embargo, es evidente que no es muy adecuado para fines analíticos. No basta, al parecer, que el ritmo de desarrollo sea alto, cualquiera que sea el patrón con que se juzgue. Precisa también poderse sostener dentro de cierta estabilidad secular. El cambio económico que tiene lugar a saltos, con períodos de crecimiento rápido seguidos de otros de largo estancamiento o de franco deterioro, no es desdeñable, pero provoca sin duda la necesidad de reajustes sociales e institucionales no siempre fáciles de realizar. Los casos de Bolivia, recientemente, y de Chile, en el pasado, son muy ilustrativos a este respecto.

Por otra parte, no se trata de conseguir cualquier ritmo de crecimiento sostenible. Tiene que ser un ritmo que favorezca la integración social, definiendo este vago concepto en el sentido de que fortalezca la conformidad con las normas de la justicia distributiva. Si se debilita esa conformidad, los esfuerzos de cada cual se canalizarán hacia la obtención de una participación más grande del producto social en mayor medida que a procurar que crezca el producto total. Imitando a Rostow, diríase que el debilitamiento de esa conformidad favorece la propensión a la rapiña más que la propensión a la productividad.

Una de las principales condiciones que se requieren para que el desarrollo tenga lugar a un ritmo sostenible es que la demanda efectiva se expanda continuamente. Según se dijo antes, las exportaciones constituyen en los

/países latinoamericanos

países latinoamericanos uno de los principales factores determinantes de la conducta de la demanda efectiva. Al terminar la guerra, 14 de los 20 países de América Latina exportaban más de un quinto del valor anual de la producción de bienes y servicios,^{13/} exportación que en la mayoría de los casos estaba conformada por un pequeño número de productos.

Si un país es exportador de un solo producto o únicamente de unos pocos, es improbable la expansión sostenida de la demanda efectiva basada en esa exportación. La experiencia demuestra que la producción de casi todos los bienes considerados individualmente experimenta un crecimiento asimptótico y sujeto a fluctuaciones anuales violentas cuando se halla cerca de la asimptota. La mayor parte de los productos de exportación de América Latina se encuentra en realidad cerca de la asimptota de su desarrollo.

El crecimiento sostenido de la demanda efectiva a base de exportaciones no diversificadas, exigiría la incorporación continua de menos productos al grupo de las exportaciones. No hay, por cierto, nada inherente en el mecanismo económico de los países subdesarrollados que asegure una conducta semejante.

La naturaleza inestable de los impulsos que transmite el mercado mundial a los países subdesarrollados se está percibiendo ya una vez más en América Latina. En efecto, se ha terminado abruptamente la velocidad del crecimiento en los países de desarrollo rápido cuyo impulso provino principalmente de las exportaciones. El desarrollo de Venezuela, México, Nicaragua, El Salvador y el Ecuador en los años 1959 y 1960 ha sido más bajo que en ningún otro año después de la guerra. Sólo el Brasil ha podido mantener su tasa de desarrollo rápido, después de superar las dificultades a que se enfrentó en 1957 y 1958.

La expansión continua de la demanda efectiva a través de las otras dos fuentes dinámicas principales - la sustitución de importaciones y los

^{13/} Las excepciones eran la Argentina, el Ecuador, Haití, Panamá, México y Nicaragua.

gastos del estado - se hace posible sólo una vez que se ha logrado una ampliación del mercado nacional compatible con las escalas de producción mínima en todos aquellos rubros donde hay poca flexibilidad tecnológica.^{14/}

Al terminar la guerra 7 de los 19 países de América Latina, habían alcanzado una dimensión de sus mercados internos que permitía la sustitución de importaciones.^{15/} En realidad, 5 de ellos - la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile y Mexico - habían ya aprovechado casi todas las oportunidades que ofrecía la sustitución de bienes no duraderos de consumo. Para continuar creciendo por esta vía, esos países tenían que recurrir a la sustitución de bienes duraderos de consumo y de capital y a la de bienes intermedios, pero no en todos los casos sus mercados habían crecido lo suficiente como para poder aprovechar las economías de escala, tan importantes en la producción de ese tipo de bienes.

En el caso de los países pequeños, la expansión de sus mercados internos registrada desde 1945 no alcanzó a llevarlos a un punto en que podían descansar principalmente en la sustitución de importaciones como fuente dinámica principal de la demanda, sin querer decir con esto que carezcan de toda posibilidad de sustitución.

La importancia relativa de los gastos públicos dentro de las fuentes autónomas creadoras de demanda aumentó en todos los países grandes, con excepción de México. (Véase el cuadro 8.) En la Argentina, el Brasil y Colombia llegó a superar a las exportaciones. Sin embargo, hubo progresos muy lentos en cuanto al mejoramiento de la eficacia de los mecanismos

^{14/} Si no hay posibilidad de sustitución de creación de demanda efectiva por medio de los gastos del estado sólo puede conducir a presiones inflacionarias o sobre el balance de pago.

^{15/} Esos países eran la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, Cuba, México y Venezuela. En conjunto producían el 90 por ciento del producto bruto de América Latina y cobijaban al 66 por ciento de la población.

Cuadro 8

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LOS COMPONENTES ACTIVOS DE LA DEMANDA

(Porcentajes con relación al ingreso bruto interno)

País	1945-47			1955-57		
	Capacidad de compra de las exportaciones	Gastos totales del gobierno	A/B	Capacidad de compra de las exportaciones	Gastos totales del gobierno	A/B
	A	B		A	B	
<u>América Latina</u>	<u>17.4</u>	<u>13.6</u>	<u>1.28</u>	<u>14.6</u>	<u>15.5</u>	<u>0.94</u>
Argentina	16.6	18.2	0.91	7.8	18.7	0.42
Brasil	14.2	11.8	1.20	9.8	14.2	0.69
Colombia	12.8	12.0	1.07	14.9	17.4	0.86
Chile	16.4	13.1	1.25	18.1	15.9	1.14
Cuba	35.1	12.9	2.72	28.1	21.8	1.29
México	9.6	10.5	0.91	9.6	8.1	1.19
Venezuela	27.2	15.8	1.72	34.8	20.5	1.70

/elaboradores de

elaboradores de la política, y bien se sabe que mientras mayor es la influencia de los gastos del estado en la vida económica, más importante es el perfeccionamiento de dichos mecanismos. El sistema presupuestario, por ejemplo, es todavía un instrumento de control legal y contable de ingresos y gastos más bien que de la eficiencia de la asignación de los recursos públicos y de la ejecución de las operaciones. El sistema tributario continúa siendo inflexible y regresivo y la política de personal se caracteriza aún por la falta de selección, por sistemas inadecuados de remuneración y por un exceso de estabilidad o de inestabilidad en la función pública.

Otro de los requisitos importantes para el mantenimiento de un ritmo de desarrollo sostenido es disponer de una fuente estable y creciente de bienes de capital. América Latina depende de los países desarrollados para ese abastecimiento. A partir de la postguerra se consiguió algún avance en el campo de las industrias de bienes de capital y de los productos intermedios para la producción de hierro y acero, y en los países más grandes - la Argentina, el Brasil y México - la producción de bienes terminados de capital logró progresos de significación. Sin embargo, América Latina está todavía muy lejos del momento en que podrá satisfacer sus necesidades a base de sus propias fuentes de abastecimiento.

Un tercer requisito de importancia para lograr una tasa de desarrollo sostenido es la introducción de mecanismos creadores y difusores de innovaciones. Según se expresó antes, esto depende en parte de la estructura de la producción: a mayor desarrollo de la manufactura y de los transportes y las comunicaciones más grande es la probabilidad de que exista un mecanismo innovador activo. América Latina no ha mostrado progresos significativos en este aspecto desde la guerra. Si bien se redujo la importancia relativa de la agricultura, los servicios se expandieron tanto que el conjunto de ambos no cambió mucho. La manufactura se desarrolló a una tasa promedio de 5.9 por ciento al año, pero en términos relativos su importancia aumentó de

18 a 20 por ciento del producto bruto interno solamente y la ocupación industrial subió de 13.9 a 14.4 por ciento. Por lo demás, se registraron leves progresos en los mecanismos creadores de innovaciones para la agricultura. Se cuenta sólo con unas cuantas estaciones experimentales agronómicas, mal dotadas de personal y mal equipadas, y los servicios de extensión agrícola casi no existen. La investigación industrial aplicada sigue en pañales y sólo en algunas partes se registran esfuerzos institucionalizados para explorar los recursos naturales. Casi todo lo que se ha hecho en este campo es fruto del esfuerzo de empresas privadas, la mayoría extranjeras.

La debilidad del proceso innovador se refleja en el hecho de que la mayor parte de los mejoramientos que se registraron en la relación producto-mano de obra dentro de cada sector se debieron más bien a cambios en la estructura de la producción en favor de bienes y servicios que requerían una cantidad menor de mano de obra por unidad de producto. En el caso de la agricultura la lentitud del avance tecnológico puede apreciarse también en el movimiento de los índices de rendimiento por hectárea del conjunto de los cultivos. Sobre esto se dispone de información sólo para unos pocos países. En aquel en que fue más notorio el mejoramiento, no alcanzó sino a 33 por ciento para todo el período. Posiblemente en el conjunto de América Latina los rendimientos agrícolas no han aumentado a más del 2 por ciento por año.

Quizas las deficiencias mayores - junto con las relativas al proceso de innovaciones y descubrimientos - las mostraba América Latina en el cambio del mejoramiento de la destreza. Este mejoramiento, tanto entre empresarios como operarios, está íntimamente ligado con la eficacia de los sistemas de remuneraciones y sanciones en general y, en especial, con la distribución del ingreso. El bajo ingreso típico de los estados de subdesarrollo, agravado por la desigualdad, hace muy difícil que los grupos de ingresos bajos puedan

/someterse a

someterse a un largo período de escolaridad o a cualquier tipo de capacitación formal prolongada. El valor de la capacitación es ampliamente reconocido entre esos grupos y es notable la habilidad para aprender. El problema no es pues de aptitudes sino de oportunidades. Que estas eran notoriamente deficientes lo indica el hecho de que en 1956, de una población en edad escolar de 34 millones de niños, 15 millones no recibían instrucción alguna. De los 19 millones que asistían o habían asistido a la escuela, sólo 3.8 millones recibieron instrucción primaria superior al tercer grado. Por otra parte, de la población en edad de trabajar, más de la mitad no había aprobado un año escolar completo y del resto sólo un quinto tenía cursado todos los estudios primarios. La tasa de analfabetismo absoluto era de 40 por ciento ese año, pero las cifras anteriormente citadas sugieren que el analfabetismo funcional debe haber sido mucho mayor.^{16/}

Durante el período analizado la situación mejoró bastante. En general, los gastos en educación de los gobiernos crecieron en términos absolutos y relativos, y el aumento del ingreso por habitante y la transferencia de población hacia las ciudades contribuyeron a facilitar la incorporación de los niños a las escuelas. Sin embargo, como ponen bien de manifiesto las cifras citadas, ese mejoramiento en manera alguna constituyó un alivio significativo de la situación.

En resumen, durante el período analizado fue pequeño el progreso realizado en favor de la creación de condiciones internas que permitan un ritmo de desarrollo sostenido. Si bien se redujo la importancia de la demanda internacional como fuente de estímulos dinámicos, las oportunidades de

^{16/} Exposición del representante de la UNESCO en el octavo período de sesiones de la CEPAL (Panamá, mayo de 1959), Doc. Informativo N° 43, (mimeografiado).

sustitución compatibles con la magnitud del mercado ya han sido aprovechadas en casi todos los países. Se ha entrado en una etapa en que es preciso recurrir de nuevo a las exportaciones, ya sea orientadas hacia afuera de América Latina, o bien hacia adentro, en un esfuerzo de integración, etapa que demanda importantes transformaciones y cuya realización puede necesitar vencer duras resistencias. Por otra parte, aunque aumentó la importancia del sector público como elemento dinámico de la demanda, su eficacia depende de las posibilidades de sustitución. Finalmente, América Latina sigue mostrándose débil en el campo de las fuentes proveedoras de bienes de capital, de los mecanismos creadores y propagadores de las innovaciones y descubridores de nuevos recursos y del mejoramiento de la destreza.

Conviene examinar ahora la cuestión de si existen las condiciones necesarias para que el desarrollo conduzca de una manera espontánea, a una mayor integración social, es decir, al fortalecimiento de la conformidad con las normas de la distribución de sus frutos. Por desgracia, la respuesta a esta pregunta es negativa, ya sea que se la fundamente en el análisis de los factores que determinan la velocidad y dirección del crecimiento, o en el análisis de la experiencia de los últimos 15 años.

Un proceso de desarrollo que facilite la integración social está condicionado, de una parte, por hechos de carácter estrictamente económicos, tales como la magnitud de la tasa de crecimiento del ingreso por habitante y la magnitud de las diferencias entre los extremos de la escala de la distribución, y de otra, por hechos de tipo psicológico-social, como la elevación de las aspiraciones y la medida en que hay conciencia de que "las cosas no tienen que ser fatalmente así".

En América Latina no se han creado condiciones que aseguren un proceso de desarrollo rápido sostenido que vaya acompañado de una redistribución acelerada del ingreso en favor de los grupos de ingresos bajos. En efecto,

/en primer

en primer lugar, la región depende todavía en medida principal de sus exportaciones para obtener los bienes de capital que necesita. Una estimación de las perspectivas de crecimiento de las exportaciones hacia el año 1975 indica que es probable que no exceda de 3 por ciento al año, cuando la población posiblemente crezca a una tasa no inferior al 2.5 por ciento anual. Esto hace que las posibilidades futuras de alcanzar un ritmo de crecimiento rápido del ingreso por habitante dependan de la integración de las economías y de un cambio muy radical en la cuantía y condiciones del financiamiento externo,^{17/} o de una transformación muy honda en los hábitos de consumo tanto de las clases altas como de las demás.

En segundo lugar, el proceso de desarrollo económico tal como está teniendo lugar, no conduce por su propio impulso a reducir las diferencias en la distribución del ingreso. Vale la pena detenerse a examinar esta cuestión con cierto detenimiento. América Latina, en parte por razones históricas y en parte por su propio estado de subdesarrollo, es una región que muestra notorias desigualdades en la distribución personal del ingreso. Desgraciadamente, son muy escasas las informaciones que permitan formarse una idea más o menos exacta de la magnitud del problema. Los pocos datos asequibles indican, por ejemplo, que en México en 1957 el 16 por ciento de la población, formado por las familias de ingresos más altos, recibía el 56.5 por ciento del ingreso nacional total.^{18/} En Chile los obreros, que constituían el 59 por ciento de la población, sólo recibían el 22 por ciento del ingreso en 1955^{19/} y en Venezuela en 1957 el 12 por ciento de la

^{17/} Véase El Mercado Común Latinoamericano, Parte B, pp. 45 y siguientes, E/CN.12/531, julio de 1959.

^{18/} Véase Ifigenia M. de Navarrete, La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela Nacional de Economía, México, D.F., 1960, cuadro 11.

^{19/} Véase Jorge Ahumada, op.cit., p. 84.

/población, constituída

población, constituida por el grupo de ingresos más altos, recibía 49 por ciento del ingreso total.^{20/} Una estimación muy burda sobre el Brasil señala que el grupo de ingresos más altos (17 por ciento de la población), recibía el 63 por ciento del ingreso.

Como las grandes diferencias en la distribución del ingreso son en parte reflejo de las diferencias en la relación producto-mano de obra de los distintos sectores, la desigualdad de la distribución se puede apreciar a través de su comparación. El producto generado en un sector cualquiera es aquella parte de la producción que queda disponible para distribuirla entre sueldos, salarios, beneficios brutos y pago de impuestos. En consecuencia, mientras más bajo sea en relación con el número de personas ocupadas en el sector, más bajo tendrá que ser el nivel de sueldo por empleado, de salario por obrero y de beneficio por empresario. Si las diferencias de producto por persona ocupada entre sector y sector son muy grandes, también tenderán a serlo las remuneraciones por obrero, por empleado y por empresario, aunque no en la misma proporción. En el caso de los empresarios, por ejemplo, el hecho de que normalmente reciben ingresos de varias fuentes y de que su mayor nivel de ingreso les permite una mayor movilidad, hace que sus remuneraciones no estén tan afectadas por el sector al cual dedican su mayor esfuerzo, como ocurre con los obreros.

Las diferencias intersectoriales de la relación producto-mano de obra eran muy notables en América Latina al terminar la guerra. Por ejemplo, en el conjunto de los sectores no agrícolas era igual a 3.4 veces al registrado en el sector agrícola. Los casos extremos sobre los que se tiene información, son los de México y Venezuela. En México la diferencia era igual a 6.7 veces y en Venezuela a 6.3 veces.

^{20/} Carl Shoup, The Fiscal System of Venezuela, A Report, Baltimore, The John Hopkins Press, 1959, cuadros 1 a 7, pp. 39 ss.

En todos los países sin excepción la relación producto-mano de obra del sector agrícola era la más baja de todos los sectores, y en la mayoría de ellos la minería mostraba la cifra más alta, aunque en unos pocos era excedida por el sector transportes y comunicaciones. (Véase el cuadro 9.)

Si se hace igual a 100 la relación producto-mano de obra del sector minería, las de otros sectores mostraban con él las siguientes relaciones: servicios, 51 por ciento; manufactura, 38 por ciento; construcción, 31 por ciento, y agricultura 14 por ciento. Si se recuerda que un 56 por ciento de la población vivía de la agricultura esas cifras adquieren toda su profunda significación.

A base de las informaciones citadas y de otras adicionales, puede estimarse, aunque de una manera muy burda, que en el conjunto de América Latina en el período inmediato de postguerra, no más del 20 por ciento de la población situada en la parte alta de la escala de ingresos recibía no menos del 60 por ciento del ingreso total, dejando los otros dos quintos para el 80 por ciento de la población restante.

La experiencia de los países que se consideran desarrollados ha demostrado que a medida que el ingreso por habitante crece disminuyen las diferencias en la escala de ingresos, pero para que eso ocurra es necesario:

- a) que la producción de bienes y servicios que demandan los grupos de ingresos bajos - los llamados bienes para asalariados, especialmente los alimentos - aumente con mayor rapidez que la producción de bienes y servicios no esenciales;
- b) que se dé un cambio en la estructura de la ocupación, de modo que aumente la importancia relativa de aquellos sectores en que la distribución funcional del ingreso sea menos desigual que en el promedio de la economía;
- c) que el ritmo de desarrollo general sea suficientemente rápido como para estimular a los inversionistas privados que militan en las filas de

Cuadro 9

AMERICA LATINA: DIFERENCIAS EN LA RELACION PRODUCTO-MANO DE OBRA
POR PAISES Y SECTORES, 1945-57

(Dólares de 1950)

País	Relación promedio	Sector agropecuario	Sector no agropecuario	Minería	Industria	Construcción	Servicios
<u>América Latina</u>	677	325	1 118	2 406	938	743	1 239
Argentina	1 375	1 044	1 490	3 228	1 372	1 577	1 475
Brasil	527	254	999	226	725	389	1 285
Colombia	542	406	738	882	637	1 010	752
Chile	855	459	1 050	1 101	835	770	1 165
Perú	349	496	567	1 356	319	275	742
Venezuela	1 578	413	2 598	20 449	1 003	1 290	2 058
México	580	478	1 191	2 190	964	609	1 291

/ingresos altos,

1914

1914

1914

1914

Year	Month	Day	Time	Location	Event	Remarks
------	-------	-----	------	----------	-------	---------

1914 Jan 1 10:00 AM New York City

1914 Jan 2 11:00 AM New York City

1914 Jan 3 12:00 PM New York City

1914 Jan 4 1:00 PM New York City

1914 Jan 5 2:00 PM New York City

1914 Jan 6 3:00 PM New York City

1914 Jan 7 4:00 PM New York City

1914 Jan 8 5:00 PM New York City

1914 Jan 9 6:00 PM New York City

1914 Jan 10 7:00 PM New York City

1914 Jan 11 8:00 PM New York City

1914 Jan 12 9:00 PM New York City

1914 Jan 13 10:00 PM New York City

1914 Jan 14 11:00 PM New York City

1914 Jan 15 12:00 AM New York City

1914 Jan 16 1:00 AM New York City

1914 Jan 17 2:00 AM New York City

1914 Jan 18 3:00 AM New York City

1914 Jan 19 4:00 AM New York City

ingresos altos, y quede todavía un residuo que permita aumentar más rápidamente el ingreso de los grupos de ingresos bajos que el de los de ingresos altos;^{21/} d) que la cuantía de los ahorros que se generan en los grupos de ingresos bajos crezca más rápidamente que la que se genera en los de ingresos altos, de modo que la distribución de la propiedad de la riqueza, en su sentido lato, que comprende también la distribución de la "propiedad de la destreza",^{22/} se vaya haciendo más igualitaria, y e) que existan mecanismos que permitan que dentro de cada sector los asalariados reciban una porción creciente de los frutos de los aumentos de la productividad.

Las condiciones enumeradas no se dan en América Latina. En efecto los grupos de ingresos bajos dedican una alta proporción de sus ingresos a la compra de alimentos y vestuario (véase el cuadro 10), y la elasticidad-ingreso de la demanda de estos bienes en esos grupos es también mucho más alta que el promedio nacional. De allí que la suerte que corran en el proceso de desarrollo esté íntimamente ligada con la velocidad de crecimiento de la producción agropecuaria. Pero la producción agropecuaria de América Latina no está en situación de poder crecer con gran rapidez por la estructura de la propiedad; por el poco conocimiento que se tiene de técnicas mejoradas de producción aplicables a los trópicos calientes en que está la frontera agrícola latinoamericana; por la falta de capacitación técnica de empresarios y obreros agrícolas, y por las relaciones de precios entre los distintos insumos que favorecen la utilización de técnicas que hacen gran uso de mano de obra y de tierra por unidad de producto.

^{21/} En el caso extremo en que no hay aumento del ingreso promedio por habitante, la redistribución significa deterioro de la posición absoluta del grupo que pierde relativamente.

^{22/} En América Latina "la propiedad de la destreza" es muy desigual. Mientras que por una parte, hay una pequeña proporción de la población adulta que se ha sometido a 18 y más años de educación formal, un 40 por ciento nunca estuvo en la escuela.

/En segundo

En segundo lugar, los mecanismos que pueden asegurar una participación creciente de los asalariados en los aumentos de productividad que ocurren en cada sector - y entre los cuales la sindicalización es el más eficiente -, son débiles en la América Latina. De una parte, la población campesina difícilmente puede sindicalizarse por la naturaleza de la empresa agrícola, y el 50 por ciento de la fuerza de trabajo está todavía ocupado en la agricultura. De otra, la sindicalización en las ciudades se vé perturbada por el rápido movimiento migratorio rural-urbano y por las grandes diferencias de remuneraciones entre el campo y la ciudad que presionan hacia abajo las remuneraciones de la mano de obra en los mercados urbanos. Cabe mencionar también las notorias imperfecciones del mercado. En el campo industrial, la pequeñez de los mercados y la protección arancelaria crean condiciones monopolísticas y ologopólicas en muchas ramas de la producción. En el campo financiero y en el comercio la posición ologopólica se aprecia a primera vista.

A la larga, los cambios en la estructura de la ocupación que acompañan al desarrollo económico tienden normalmente a reducir las diferencias en la distribución del ingreso, entre otras razones porque aumenta la importancia relativa de la producción no agrícola y las diferencias de la relación producto-mano de obra son menores entre esos sectores que entre ellos y el sector agrícola. Pero para que sea significativa esa influencia se precisa además que la manufactura se desarrolle más que los servicios, por que las diferencias de ingresos dentro de los servicios pueden ser aún mayores que dentro de la agricultura. Si la distribución del ingreso es muy desigual - como ocurría en América Latina al comienzo del período - lo más probable es que la ocupación en los servicios crezca más rápidamente que en la manufactura, sobre todo si ésta está en condiciones de aumentar con rapidez su productividad.

Cuadro 10

AMERICA LATINA: PROPORCION DEL GASTO DE LOS ASALARIADOS URBANOS
QUE SE DEDICA A ALIMENTACION Y VESTUARIO

País	Alimentos	Vestuario
Argentina	47.6 <u>a/</u>	20.2
Brasil	42.9	9.1
Panamá <u>b/</u>	40.3	14.5
Ecuador	56.9 <u>a/</u>	17.1
Chile <u>c/</u>	46.3	17.4
Colombia	48.1	13.4
Perú	55.3	8.7
Venezuela	42.9	19.1
El Salvador	50.7 <u>a/</u>	15.6

a/ Incluye también bebidas y tabaco.

b/ Incluye grupos de ingresos bajos y medios.

c/ Obreros y empleados.

/Debido también

Debido también a las diferencias iniciales en la distribución del ingreso, puede afirmarse que la porción del ahorro que se generaba en los ingresos bajos era una proporción muy pequeña del ahorro total, aunque sobre ello no hay información. Dado que la propensión a consumir de los grupos de bajos ingresos es mucho más baja que la de los grupos de ingreso altos es improbable que sus ahorros aumenten más rápidamente que el ahorro total. Para esto se necesita, en realidad, la aplicación de una política determinada que no se ha puesto en práctica en ningún lugar de América Latina. Tampoco parece haberse registrado un cambio significativo en la distribución de la "propiedad de la destreza". Los grupos de ingresos más bajos continúan siendo los menos favorecidos por los esfuerzos educacionales y siguen contribuyendo a los gastos fiscales correspondientes en medida mayor - en proporción a su ingreso - que los grupos de ingreso alto.

El examen de las pocas cifras de que se dispone corrobora el aserto de que no hay mecanismos, eficientes que conduzcan de modo espontáneo a la redistribución progresiva del ingreso en América Latina. Por una parte, la diferencia de producto por persona ocupada en los sectores agrícolas y no agrícolas no ha disminuído de un modo significativo durante el período estudiado. (Véase el cuadro 11.) En el conjunto latinoamericano la de los sectores no agrícolas continuaba siendo al cabo de 15 años 3.4 veces mayor que la del sector agrícola. Sólo en México ocurrió un cambio favorable significativo en este aspecto. Sin embargo, en este país la influencia de otras fuerzas redistributivas regresivas fue tal que el ingreso por familia de los grupos formados por el 20 por ciento más pobre se reduce en términos absolutos entre 1950 y 1957.^{23/}

Por otra parte, la distribución "dentro" de los sectores agrícola y no agrícola posiblemente favoreció a los grupos de ingresos altos. Esto es lo que se deduce al examinar el lento crecimiento de la producción agrícola de

^{23/} Véase Ifigenia M. de Navarrete, op.cit., cuadro 12.

consumo interno y de las otras actividades productoras de bienes para asalariados. El comportamiento de las tasas reales de salarios señala en la misma dirección. (Véase el cuadro 12.)

Cuadro 11

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE EL PRODUCTO POR PERSONA OCUPADA EN
LOS SECTORES NO AGRICOLAS Y EN LA AGRICULTURA

País	1945-47	1955-57
<u>América Latina</u>	<u>3.4</u>	<u>3.4</u>
Argentina	1.4	1.5
Brasil	3.9	3.8
Colombia	1.8	2.3
Cuba	2.1	1.8
Chile	2.3	2.2
Perú	2.9	3.5
México	6.7	4.8
Venezuela	6.3	7.4

Cuadro 12

AMERICA LATINA: CAMBIOS EN EL PRODUCTO POR PERSONA OCUPADA Y EN
LA TASA DE SALARIO REAL EN ALGUNOS PAISES, 1955-57

(1945-47 = 100)

País	Producto por persona ocupada	Tasa de salario real a/
Argentina	106	88.6
Brasil	141	99.4
Chile	104	88.0
Colombia	142	107.0 b/
Venezuela	157	124.0

a/ Costo de la mano de obra en la construcción.

b/ Salarios en la industria manufacturera.

/IV. LAS

IV. LAS PERSPECTIVAS DE DESARROLLO FUTURO Y SUS PROBLEMAS

El ahondamiento de las diferencias absolutas entre los niveles de ingreso de los distintos grupos ocurrió paralelamente a una serie de acontecimientos que han tendido a darle destacado relieve en la mente de las gentes. En ello han desempeñado importante papel el mejoramiento de las condiciones educacionales; el proceso de urbanización; el contacto más directo de los grupos de ingresos bajos obtenido a través de la expansión de los medios de comunicación tanto con otros países más desarrollados como con otros grupos de más alto nivel de ingreso del mismo país; el mayor conocimiento y la propaganda de lo que ocurre en los países socialistas y, sobre todo, la exaltación de los valores democráticos, que si bien no ha ejercido efectos espetaculares sobre la práctica política, ha conducido a un despertar de la conciencia popular y ha enfocado la atención de los votantes en el poder que tienen en sus manos. En algunos países con tradición electoral los partidos políticos de viejo cuño, que todavía no se han dado cuenta cabal de la fuerza de este proceso, han visto peligrar seriamente el control que ejercen sobre el electorado.

En realidad, parecería existir en esto una contradicción básica de difícil solución. Mientras por una parte la dinámica social y política está llevando a una participación cada vez más efectiva de las mayorías en la gestación del poder político, la dinámica económica no las está conduciendo en la misma medida a la participación en el poder económico. Esa oposición de fuerzas puede desembocar fácilmente en la violencia, resultando ya sea en el congelamiento o retroceso de la evolución política, a través de dictaduras de derecha, o en su perturbación a través de la revolución social o las dictaduras populistas.

Ahora bien, el hecho de que no parezca existir nada inherente en los sistemas actuales políticos y económicos predominantes en América Latina que tienda a producir un proceso de desarrollo económico socialmente

/integrador, no

integrador, no quiere decir que sea del todo imposible crear las condiciones necesarias a través de acciones dirigidas conscientemente en esa dirección.

Una de esas condiciones puede ser el desarrollo económico acelerado. Se entenderá por tal una tasa de crecimiento del ingreso por habitante que sea tan alta que: a) permita a las gentes apreciar que están mejorando sus condiciones de vida como consecuencia del esfuerzo colectivo, y b) permita una paulatina pero sostenida reducción de la magnitud de la desigualdad en la distribución del ingreso, sin que con ello se afecta desfavorablemente la inversión privada.

Una tasa de crecimiento del ingreso por habitante de, por ejemplo, uno por ciento al año posiblemente no tiene efectos psicológicos, porque sólo se logra duplicarlo al cabo de 90 años. En cambio, una tasa de 3 por ciento permite aumentarlo en 33 por decenio. Por otra parte, si la tasa es alta puede ser posible mejorar el ingreso de los grupos más pobres más rápidamente que el promedio sin afectar desfavorablemente el crecimiento de las inversiones privadas, pues abre la posibilidad de redistribuir el incremento conservando la posición absoluta de quienes pierden en términos relativos.

La determinación de la cuantía de la tasa de desarrollo acelerado que es posible alcanzar es una cuestión que tendría que dilucidarse en cada caso concreto elaborando un programa de desarrollo. Su magnitud variará en los distintos países no solo por las diferencias en las condiciones económicas, sino también por la confianza que la población tenga en sus líderes y por el grado de participación colectiva que se logre. Eso no obstante, para poner de relieve la naturaleza de los problemas que habría que resolver, vale la pena utilizar un ejemplo aritmético, una especie de modelo simplificado, que contenga magnitudes que reflejen en términos generales las condiciones latinoamericanas. Los comentarios que siguen están basados en un "modelo" en el cual se establecen como objetivos: 1) el incremento del producto bruto

/interno total

interno total a una tasa de 6 por ciento al año y del producto promedio por habitante de 3.5 por ciento; ii) el aumento del ingreso total del 20 por ciento más rico de la población a una tasa de 4.5 por ciento, y del ingreso por persona en este grupo a una tasa de 2 por ciento. Esto permite incrementar el ingreso por habitante del resto de la población a una tasa de 5.7 por ciento.

La tasa señalada como meta no está fuera de límites realistas, según demuestra la propia experiencia de varios de los países latinoamericanos en los últimos 15 años, la de los países socialistas y la de Alemania Occidental y el Japón a este lado de la llamada Cortina de Hierro. Examinense los requisitos de carácter económico que habría que satisfacer para alcanzar las metas propuestas.

En primer lugar, la tasa de inversión bruta tendría que ser aumentada de 16 por ciento del producto bruto interno a 19 por ciento y el ahorro interno de 15 a 19 por ciento. Debido a que este aumento no se puede conseguir de un año para otro, durante los primeros 5 años se requerirían préstamos e inversiones extranjeras netos equivalentes a unos 6 000 millones de dólares.^{24/} Esa cifra es sólo 40 por ciento mayor que lo que podría esperarse normalmente sin realizar un esfuerzo especial de ayuda externa. El ahorro privado interno tendría que aumentarse de 9 a 11.5 por ciento, pero habría que hacerlo de tal manera que el de los grupos de ingresos bajos aumentara más que el del grupo de ingresos altos, pues de otro modo según se dijo, continuaría la tendencia a la concentración de la riqueza. En la actualidad,

^{24/} El cálculo se ha hecho a base de una relación producto-capital igual a 0.43 y a una tasa de depreciación de 2 por ciento sobre el capital. La necesidad de financiamiento externo se ha calculado suponiendo un crecimiento de 3 por ciento al año del poder de compra de las exportaciones. Si este alcanzara sólo a 2 por ciento, por ejemplo, la ayuda externa tendría que aumentar en alrededor de 1 000 millones de dólares.

/de acuerdo

de acuerdo con una estimación muy burda, el grupo de ingresos bajos ahorra no más del 20 por ciento del total de los ahorros privados. Dado el rápido crecimiento de ingresos que se postula para ese grupo parecería razonable proponer que aumente su contribución a 40 por ciento al cabo de 10 años.

En segundo lugar, la velocidad del desarrollo y el ritmo de distribución del incremento del ingreso aquí propuestos harían aumentar en tal medida la demanda de productos agrícolas que el producto de este sector tendría que crecer un 4.2 por ciento al año. Si, como es de esperar, la población ocupada en la agricultura aumenta en el futuro a una tasa de 1 por ciento al año, el producto por persona ocupada en ese sector tendría que mejorar a una tasa de 3.2 por ciento. Este requisito parece a primera vista ser uno de los más difíciles de conseguir. Además, resulta incompatible con la proposición de redistribuir el ingreso de modo que el de los grupos de ingresos bajos aumente en 5.8 por ciento por persona al año, puesto que no menos de los dos tercios de la población de ingreso bajo trabaja en la agricultura. De aquí que la redistribución del ingreso propuesta sólo podría alcanzarse si se toman medidas tales como: i) la redistribución de la tenencia de la tierra y, ii) la modificación de la relación de precios del intercambio en favor de la agricultura. El cambio en la tenencia de la tierra permitiría reducir las desigualdades en la distribución que se registran dentro del sector agrícola y estimularía el aprovechamiento más intenso de la mano de obra agrícola disponible. La segunda medida tendría que aplicarse de tal manera que las ganancias del sector agrícola no se consiguieran a costa de los grupos no agrícolas de bajos ingresos. Hay vías abiertas para lograr la modificación de la relación de precios del intercambio, sobre todo a través del mejoramiento de la eficiencia en los sistemas de transporte, comercialización y financiamiento y mediante una mayor participación de los agricultores en los procesos de manufactura de los productos agropecuarios.

/En tercer

En tercer lugar, la producción no agrícola tendría que aumentar a una tasa de 6.0, pero dentro de ella la producción manufacturera tendría que expandirse mucho más rápidamente que en el pasado en relación con los servicios por dos razones: a) la distribución del ingreso en la manufactura es menos desigual que en los demás sectores y b) la propia redistribución exige un cambio en la estructura de la producción no agrícola, pues los grupos de ingresos bajos consumen relativamente más productos manufacturados y de la construcción que servicios.

Por último, tendría que conseguirse un cambio muy fundamental en la política de gastos del gobierno. En la actualidad los gastos del sector público en consumo e inversión alcanzan a alrededor de 16 por ciento del producto bruto interno, correspondiendo a la inversión bruta pública el 5.2 por ciento. Para alcanzar las metas propuestas, la inversión pública tendría que subir a 7.5 por ciento del producto y la tributación a no menos del 18 por ciento. Ello supone una reducción relativa del consumo total de servicios públicos, en circunstancias que algunos - los educacionales desde luego - precisan incrementarse con una gran velocidad.

El cumplimiento de los cuatro requisitos económicos mencionados no constituye una tarea formidable desde el punto de vista de los obstáculos físicos que habría que superar. Es indudable que el nivel de ingresos que han alcanzado ya los países de América Latina les permitiría alcanzar una tasa de ahorro de 19 por ciento del producto y destinar a tributación 18 por ciento del mismo. Dado que la técnica de producción agrícola que se emplea es tan primitiva, tampoco cabe ~~duda~~ que no hay obstáculos de esa naturaleza que hagan pensar que un aumento anual de 3.2 por ciento del producto por persona ocupada en la agricultura sea una meta ilusoria. Del mismo modo, la cuantía de los préstamos e inversiones extranjeras que requiere el cumplimiento de las metas cabe perfectamente dentro de lo posible.

/Sin embargo,

Sin embargo, es difícil superar la reacción de escepticismo que provoca la sola mención de las metas antes señaladas, porque - aun cuando no sea posible identificarlos con el necesario rigor - se tienen presentes los obstáculos de tipo no-económico que habría que vencer, obstáculos que en la imagen del lego se presentan con formidables dimensiones.

Por ejemplo, aun si se dieran todas las demás condiciones necesarias estaría el gobierno con su organización administrativa y su política de remuneración y de selección de personal actual en condiciones técnicas y administrativas para llevar a cabo la parte que le correspondería en una tarea de la envergadura propuesta? La respuesta es un nó categórico porque, aparte las deficiencias mencionadas, la elaboración y puesta en marcha de un programa acelerado de desarrollo económico requiere una masa de información sobre el proceso y la estructura económica de que no se dispone, y de un sistema de control de la eficiencia en la ejecución que tampoco existe. Sin embargo, estos obstáculos no parecen insuperables. La simple adopción de la técnica conocida con el nombre de presupuestos-programa, que se ha iniciado recientemente, está ejerciendo efectos muy saludables tanto en la demanda de informaciones para la elaboración de la política económica de un modo más racional, como en la atención que se presta a la eficacia en la ejecución.

El proceso de desarrollo acelerado exige - desde el punto de vista de un economista - la movilización de los máximos esfuerzos posibles del mayor número posible de personas. Hay numerosos ejemplos de que dicha movilización se logra cuando hay sentido de participación o cuando los participantes "tienen fé" en lo que están haciendo y en quienes los están dirigiendo. En relación con esto es notorio el cambio que ha experimentado la población indígena boliviana con respecto a las escuelas y al aprendizaje del español. Antes los rechazaban. Después de la Revolución ellos mismos están construyendo edificios y presionando al gobierno para que proporcione los profesores necesarios.

/Una de

Una de las fórmulas reconocidas para estimular la participación es la exaltación del nacionalismo. Hay fuertes corrientes nacionalistas en América Latina, pero continúan haciendo uso de símbolos que si son útiles para la movilización en caso de guerra son ineficaces para la movilización en pro del desarrollo. Esto trae a la mente el problema de la comunicación entre dirigentes y dirigidos. La comunicación es sencilla en el caso de cuestiones altamente emocionales, pero es en extremo difícil cuando hay envueltos objetivos racionales. Cómo se puede traducir a símbolos sencillos los objetivos racionales de modo que lleguen a transformarse en ideas-fuerzas? También hay un problema serio de comunicación entre los técnicos y los políticos, y aun entre los técnicos de distintas especialidades entre sí, que es el reflejo de fallas en la educación general.

La movilidad social vertical es otra cuestión que preocupa al economista del desarrollo. La movilidad no ha constituido un obstáculo para el desarrollo de América Latina en la forma como ha tenido lugar, pero sin duda lo constituiría si se intentara dar otra dirección y otra velocidad a ese desarrollo. Entre el problema de la redistribución del ingreso por una parte y por la otra, el de cuestiones generales socio-políticas - por ejemplo, el perfeccionamiento de los mecanismos generales de la competencia en su sentido lato; los límites a la concentración del poder político y económico, y el cuánto, para qué y para quién de la educación general y técnica - parece haber una relación de tal naturaleza que no puede modificarse la primera sin operar sobre las segundas. Hay también una relación semejante con otras cuestiones específicas como son la ampliación de la base de selección de líderes de empresa, sindicales, políticos y de las comunidades, y la capacitación especial de dichos líderes. La experiencia de América Latina parece indicar que hay condiciones para que se desarrolle la capacidad de liderato en todos esos campos tan pronto como se crean las oportunidades. El problema reside más bien en proporcionar las condiciones necesarias para que un mayor número de gentes tenga

/la oportunidad

la oportunidad de ejercer esa capacidad y en facilitar la capacitación que se requiere para el desempeño eficiente de la función.

Finalmente, se precisa un mayor sentido de responsabilidad social de la que parece imperar en América Latina para conseguir las metas de un desarrollo socialmente integrado? Ese sentido de responsabilidad social es menos acendrado en las repúblicas latinoamericanas que en los demás países del mundo occidental, en parte como reflejo de su peculiar proceso histórico, tan hondamente permeado por características feudales, y en parte como reflejo del retraso en la adaptación institucional a la transformación de una sociedad rural en urbana. Si es necesario, en qué medida y en qué dirección tendrían que modificarse el sistema jurídico general y la administración de la justicia en particular? De qué otros instrumentos se podría echar mano para estimular la responsabilidad social?

El simple hecho de reconocer que el desarrollo acelerado es necesario para reducir las tensiones sociales existentes en América Latina y de que para conseguir ese tipo de desarrollo hay que modificar algunas condiciones socio-políticas lleva a preguntarse qué fuerzas pueden ser los abanderados de esos objetivos en cada caso y, de existir esas fuerzas, de qué manera tendrían que operar para conseguir sus metas. Naturalmente, estos planteamientos llevan implícita la tesis de que si bien hay una estrecha relación entre las estructuras socio-políticas y las económicas, esa relación no es tan rígida como para obligar a la ruptura total de una de ellas para conseguir la transformación de la otra.

Quizá la preocupación por la existencia de fuerzas portadoras de los objetivos racionales del cambio social sea impropio, tanto como lo sería preocuparse de tener pilotos interplanetarios antes de contar con los cohetes. En realidad, el verdadero problema es si se pueden construir los instrumentos, es decir, si se puede programar el cambio social integral.

/Dentro de

Dentro de ciertos límites, es perfectamente posible programar el cambio económico puro. La posibilidad descansa esencialmente en el hecho de que se pueden definir ciertos objetivos a "maximizar" y se sabe que para lograrlos se requiere de ciertos insumos escasos que hay que "minimizar", todo ello, dados un juego de valores finales, ciertos elementos exógenos y condiciones limitantes conocidas: las llamadas boundary conditions. Además, se tiene algún conocimiento de la estructura económica - de la interdependencia de sus puntos componentes - y de su fisiología. Sobre esas bases, es posible "diagnosticar" un caso dado, comparar una situación de hecho con un patrón de normalidad. La comparación de ambos resuelve la mitad del problema. La otra mitad reside en la terapéutica.

Existe alguna similitud entre los fenómenos del campo socio-político con los del campo económico que permita diagnosticarlos? Hay objetivos disponibles a "maximizar" e insumos escasos a "minimizar"? Si existen las similitudes y se puede programar el campo social integral, quizá la integración necesaria de todas las técnicas podría buscarse entonces en la distribución del ingreso, que es un elemento exógeno del planeamiento económico, y en los problemas que plantea la terapéutica.

dentro de ciertos límites, es posible que se produzca un cambio de signo en el curso de la evolución. La posibilidad de un cambio de signo en el curso de la evolución es una consecuencia directa de la existencia de un mecanismo de retroalimentación positiva. Este mecanismo puede ser de tipo biológico, como en el caso de la evolución, o de tipo social, como en el caso de la evolución cultural. En ambos casos, el mecanismo de retroalimentación positiva puede dar lugar a un cambio de signo en el curso de la evolución.

En el caso de la evolución biológica, el mecanismo de retroalimentación positiva puede ser de tipo genético. Esto ocurre cuando un rasgo favorable se transmite de generación en generación, lo que da lugar a un cambio de signo en el curso de la evolución. En el caso de la evolución cultural, el mecanismo de retroalimentación positiva puede ser de tipo social. Esto ocurre cuando una idea o una práctica favorable se transmite de persona a persona, lo que da lugar a un cambio de signo en el curso de la evolución.