

INT-1972
v. 2



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento DE/23-A

SOBRE EL PENSAMIENTO DE LA CEPAL ^{A/}

Anexo a la Primera Parte: citas de
documentos de la CEPAL

Octavio Rodríguez

^{A/} El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los
cursos del Programa de Capacitación.

78-6-1307

ANEXO A LA PRIMERA PARTE: CITAS DE DOCUMENTOS DE LA CEPAL *

i/ A título de ejemplo, considérense las afirmaciones que siguen:

"...antes de la primera guerra ... sólo se había cumplido ... una etapa de singular importancia en el proceso de crecimiento de la economía del mundo, la cual, por muy grandes que fueran sus efectos, mal podría calificarse de fase final, pues quedaba en cierto modo al margen de ella el amplísimo campo de la periferia, con enormes posibilidades de asimilar el progreso técnico, para elevar el muy precario nivel de vida de sus grandes masas de población." Estudio, p. 1.

"En la empresa, de aumentar la productividad, además de contar con los recursos naturales y con la aptitud de la población para asimilar el progreso técnico, se requiere acrecentar la cantidad de capital por hombre empleado, así en la agricultura como en las industrias y los transportes...", Estudio, p. 5.

"Si bien se reflexiona, el desarrollo económico de los países periféricos es una etapa más en el fenómeno de propagación universal de las nuevas formas de la técnica productiva o si se quiere, en el proceso de desarrollo orgánico de la economía del mundo." Estudio, p. 1.

ii/ Sobre esta idea de desigualdad originaria, véanse los siguientes textos:

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

El movimiento se inicia en la Gran Bretaña, sigue con distintos grados de intensidad en el continente europeo, adquiere un impulso extraordinario en Estados Unidos, y abarca finalmente al Japón, cuando este país se empeña en asimilar rápidamente los modos occidentales de producir. Fueron formándose así los grandes

* Como se indicó en la introducción a la Primera Parte de esta obra, la numeración romana de las citas corresponde a las referencias a ellas en el texto de los capítulos.

centros industriales del mundo, en torno a los cuales la periferia del nuevo sistema, vasta y heterogénea, tomaba escasa parte en el mejoramiento de la productividad." Estudio, p. 1.

iii/ Esta expresión y otras similares han sido usadas desde los primeros documentos de la CEPAL. Véanse los siguientes ejemplos:

"En otros tiempos, antes de la gran depresión, los países de América Latina crecieron impulsados desde afuera por el crecimiento persistente de las exportaciones." Principales problemas, p. 3.

"Ese obstáculo ... [al tamaño del mercado]... no tenía serias consecuencias cuando la economía de estos países estaba exclusivamente orientada hacia el desarrollo de sus exportaciones, esto es, al desarrollo hacia afuera de sus economías ..."
(Prebisch, Raúl, Exposición verbal en la sesión del Comité Plenario, el 11/2/52, Documento E/CN.12/AC.16/15), p. 27.

iv/ El llamado 'desarrollo hacia afuera' no ha sido objeto de un tratamiento analítico preciso en los documentos de la CEPAL, aunque sí se han realizado análisis detallados en trabajos de varios de los autores que integran la corriente estructuralista. En las publicaciones de dicho organismo sólo se hacen breves referencias a este modelo, las que contienen las ideas generales destacadas en estos comentarios. A continuación se transcribe una temprana descripción del modelo o pauta de "desarrollo hacia afuera" extraída de un documento cuya primera versión es de 1951:

"... el desarrollo pretérito tenía primordialmente en mira las necesidades de productos primarios de los grandes centros industriales ..."
(En él) "... la exportación es el instrumento para conseguir toda suerte de importaciones de productos manufacturados ..."

Durante el desarrollo hacia afuera "... la técnica productiva moderna se limitaba en general a penetrar en las actividades vinculadas directa o indirectamente a la exportación ..."

Asimismo, "... el fenómeno anterior de desarrollo se circunscribía a las zonas articuladas estrechamente con la economía internacional: no era, pues, un fenómeno de grandes masas humanas, salvo cuando traía consigo amplios movimientos de migración internacional" (...) "Los países más desarrollados, al invertir capitales en la producción primaria de los menos desarrollados, lo hacían para satisfacer en forma más económica su propio consumo."

Al ser "la inversión extranjera ... (un) ... elemento principal" en este tipo de desarrollo, "... los grupos dirigentes de antes se eximían ... de la necesidad de capitalizar en las actividades vinculadas a la exportación y podían dedicar sus altos ingresos al consumo, adoptando las formas de existencia de los grandes países; de este modo se extienden progresivamente a ellos las formas de cultura y refinamientos de la civilización europea, con muy lenta irradiación a las capas más densas y profundas de la vida popular".

"En esos tiempos, además de que los grupos dirigentes, según acaba de decirse, no sobrellevaban la carga más importante de las inversiones destinadas a la producción para el mercado internacional, encontrábanse en una situación socialmente holgada dentro de una estructura económica, política y social en que las masas populares no solían ejercitar las fuertes presiones que sobrevinieron con el andar del tiempo."

R. Prebisch, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, publicación de las Naciones Unidas, serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago, 1973, pp. 3-4.

y/ En los siguientes asertos se menciona la diversidad de funciones entre centros y periferia:

"... los nuevos procedimientos de producción penetran preferentemente en las actividades relacionadas, en una forma u otra, con la exportación de alimentos y materias primas. En el ejercicio de esta función primaria, que corresponde así en los hechos a la América Latina, hubo desde los comienzos una rigurosa selección de aptitudes. Vastas regiones se articulan entonces al sistema económico mundial, mientras otras, no menos dilatadas y generalmente de mayor población, quedan fuera de su órbita hasta nuestros días ... Subsisten así en la América Latina extensas regiones, de importancia demográfica relativamente grande, en las cuales la forma de explotación de la tierra y en consecuencia, el nivel de vida de las masas son esencialmente precapitalistas." Estudio, p. 2.

"En ese esquema ... de la división internacional del trabajo ... a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales." Principales problemas, p. 1.

vi/ La necesidad de un enfoque dinámico para apreciar los problemas del desarrollo es explícitamente percibida y señalada en diversos documentos de la CEPAL. Destácanse entre otros los siguientes ejemplos:

"The idea of industrialization has been gaining ground, but it has had and still has to overcome serious obstacles, among the chief of which are the academic prejudices grounded in a static concept of international trade." (Prebisch, Raúl Soviet Challenge to American Leadership: American's Role in Helping Under-developed Countries; artículo mimeografiado, original en inglés, probablemente 1952, p. 6.)

"Nos resistimos a admitir el sentido de universalidad que frecuentemente se pretende atribuir a las teorías formuladas en los grandes centros mundiales. En el mejor de los casos, reflejan tan sólo una parte de la realidad económica - la de esos grandes centros - y no la de los países que están en la periferia de la economía mundial. Los estudios de la secretaría de la CEPAL se proponen contribuir a la elucidación teórica de los fenómenos de la periferia, no sólo con fines científicos sino también para que se llegue a formular principios de acción práctica (...). Ese esfuerzo de integración teórica ha de requerir más de una modificación en ciertas teorías vigentes, o aun el rechazo de algunas de ellas (...). Me siento inclinado a pensar, por otra parte, que la investigación sistemática de los fenómenos de la periferia podría contribuir ventajosamente a introducir elementos dinámicos en las teorías vigentes, sin los cuales seguirían ellas un tanto alejadas de la realidad." (Prebisch, Raúl, A mística do equilíbrio espontaneo da economia; artículo mimeografiado, versión original en portugués, septiembre de 1953, p. 2.)

"En esa interpretación de la realidad se han ido formando ciertos conceptos acerca del desarrollo económico que, sedimentados en sucesivas reuniones de la Comisión, van adquiriendo la consistencia de un sistema de ideas que orientan nuestros esfuerzos y contribuyen a darles aquella unidad característica del plan de trabajo. Estos conceptos prevalecen aún en el examen de los hechos recientes. Así, en el Estudio Económico Anual domina esta vez la preocupación del desarrollo económico y los hechos recientes no sólo se consideran en sí mismos, en su episódica significación, sino también como elementos de una secuencia de fenómenos dinámicos, como vivas manifestaciones de un complejo que crece y se diversifica incesantemente.

... El crecimiento económico no es un mero aumentar de lo que hoy existe. Es un proceso de intensos cambios estructurales ..." (Prebisch, Raúl, Exposición en la Primera Sesión Plenaria del Quinto Período de Sesiones de la CEPAL, Río de Janeiro, abril de 1953, documento E/CN.12/324, p. 46.)

vii/ En las siguientes afirmaciones se mencionan las diferencias de ritmos de avance técnico, de aumento de la productividad y de crecimiento del ingreso real medio entre centros y periferia:

"En general, parece que el progreso técnico ha sido más acentuado en la industria que en la producción primaria de los países de la periferia, según se hace notar en un reciente informe sobre las relaciones de precios." Principales problemas, p. 4.

"La manera relativamente lenta como se ha ido propagando universalmente la técnica moderna y la forma en que se distribuyen sus frutos, se han traducido en sensibles diferencias en el ingreso per cápita y en la productividad de las distintas regiones económicas del mundo. Hay sin duda fuerzas naturales, acaso demasiado lentas aún, si se miran los hechos con amplia perspectiva histórica, que tienden a la gradual nivelación de esas diferencias, y existe, por otra parte, todo un cuerpo de razonamientos, que suponiendo el libre juego de esas fuerzas, construyen un mundo abstracto, en el cual la fluidez de los factores de la producción, su libre y fácil desplazamiento, desempeñan función decisiva. No coinciden las premisas de esas abstracciones con las condiciones del mundo económico, tal cual se nos presenta concretamente, como se dijo en otro lugar. Y esa tendencia a la nivelación relativa de los ingresos, que crearía oportunidades semejantes para mejorar la productividad en los distintos sectores del campo internacional, no se ha manifestado en la realidad, ni siquiera en forma aproximada, como lo habían supuesto esos razonamientos teóricos." Estudio, p. 80.

"La falla de esta premisa [según la cual los frutos del progreso técnico tienden a repartirse parejamente] consiste en atribuir carácter general a lo que de suyo es muy circunscrito. Si por colectividad sólo se entiende el conjunto de los grandes países industriales, es bien cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos los grupos y clases sociales. Pero si el concepto de colectividad también se extiende a la periferia de la economía mundial, aquella generalización lleva en

sí un grave error. Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países. De ahí las diferencias, tan acentuadas, en los niveles de vida de las masas de éstos y de aquélla, y las notorias discrepancias entre sus respectivas fuerzas de capitalización, puesto que el margen de ahorro depende primordialmente del aumento en la productividad.

Existe, pues, manifiesto desequilibrio, y cualquiera que fuere su explicación o el modo de justificarlo, se trata de un hecho cierto, que destruye la premisa básica en el esquema de la división internacional del trabajo." Principales problemas, p. 1.

"Se ha afirmado en la parte precedente que las ventajas del progreso técnico se han concentrado principalmente en los centros industriales, sin traspasarse a los países que forman la periferia del sistema económico mundial." Principales problemas, p. 4.

"... las diferencias en el ingreso (...) por habitante entre los países económicamente más avanzados y el de buena parte de los países de la periferia de la economía mundial - que se han dado en llamar países subdesarrollados - se han ido ensanchando continuamente desde los comienzos de la revolución industrial." (Prebisch, Raúl, La programación del desarrollo económico y la iniciativa privada. Conferencia pronunciada en la Cámara Argentina de Comercio, 19-11-54; documento mimeografiado, p. 3.)

viii/ En las siguientes aseveraciones el deterioro se encara como un hecho de la experiencia:

"... desde los años setenta del siglo pasado hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, la relación de precios se ha movido constantemente en contra de la producción primaria. Es de lamentar que los índices de precios no reflejen las variaciones de calidad ocurridas en los productos finales. Por ello no ha sido posible tenerlas en cuenta en estas consideraciones. En los años treinta, sólo podía comprarse el 63% de los productos finales de la industria que se compraban en los años setenta del siglo pasado, con la misma cantidad de productos primarios; o sea que se necesitaba en término medio el 58.6% más de productos primarios para comprar la misma cantidad de artículos finales de la industria. La relación de precios se ha movido, pues, en forma adversa a la periferia; contrariamente a lo que hubiera sucedido, si los precios hubiesen declinado conforme al descenso de costo provocado por el aumento de productividad.

Durante el auge de la última guerra, como en todo auge cíclico, la relación se ha movido en favor de los productos primarios. Pero, sin haber sobrevenido una contracción, se está operando ya el típico reajuste, merced al cual los precios primarios van perdiendo la ventaja anteriormente conseguida.

El señalar aquella disparidad de precios no implica abrir juicio acerca de su significado desde otros puntos de vista ... El propósito que se persigue es subrayar un hecho, al cual no obstante sus considerables proyecciones, no suele dársele el lugar que le corresponde, cuando se distingue el significado de la industrialización en los países periféricos." Principales problemas, pp. 4-5.

ix/ Respecto de la significación del deterioro en términos de ingreso, véanse las siguientes afirmaciones:

"Hay que tener cuidado, desde ahora, en no atribuir a este aserto implicaciones que sólo podrán comprenderse más adelante. Conviene por ello una breve explicación, antes de entrar más a fondo en esta materia. Si en los precios se reflejara estrictamente el menor costo que el progreso técnico trae consigo, los precios industriales disminuirían más que los primarios, en virtud de ser mayor el incremento de productividad en la industria que en las actividades primarias, según se reconoce generalmente. La relación de precios se habría movido así en favor de la producción primaria, y el índice de esta relación, o lo que es igual, de los términos del intercambio, subiría en consecuencia. Por ejemplo, si los términos del intercambio descendieran de 100 a 150, ello nos indicaría que con la misma cantidad de productos primarios que antes, se podría adquirir ahora un 50% más de artículos industriales. Los productores primarios se encontrarían de tal suerte en igualdad de condiciones que los industriales para compartir con ellos el fruto del progreso técnico, pues podrían adquirir mayores cantidades de artículos y de mejor calidad. Sin embargo, si a pesar del mayor descenso de costo en los artículos industriales, el índice de la relación de precios se mantuviese en 100, querría decir que los productores industriales habrían conservado en su provecho las ventajas de la mayor cantidad y la mejor calidad de artículos manufacturados; y si el índice cayera por debajo de 100, significaría que los productores primarios no sólo no han recibido parte del fruto de la mayor productividad industrial, sino que no han podido retener para sí todo el provecho de su propio progreso técnico, por haber tenido que ceder parte de él a los productores

industriales. Esto no quiere decir que los productores primarios se encuentren en peor situación que antes; todo depende de la magnitud del incremento de productividad que hayan logrado y de la parte que transfieran a los productores industriales; si el índice ha bajado a 80, por ejemplo, los productores primarios obtienen 20% menos de artículos industriales, por la misma cantidad que antes de productos primarios; más si para obtener esta misma cantidad necesitan la mitad de horas de trabajo que antes, comprarían ahora un 60% más de artículos industriales con una hora de trabajo, en vez de un 100% más, como ocurriría si hubiesen podido aprovechar todo el fruto de su propio progreso técnico, o mayor cantidad aún, si les fuera dado compartir el fruto del progreso técnico logrado por el sector industrial, en caso de ser ese progreso mayor que el del sector primario.

Los índices presentados en el capítulo anterior parecen indicar que en los tres últimos cuartos de siglo ha ocurrido un fenómeno de esta clase, esto es, que si, como es probable, el progreso técnico en la producción primaria periférica hubiera sido inferior al de la actividad industrial céntrica, entonces la periferia habría transferido a los centros parte del fruto de su propio progreso técnico. Desgraciadamente, la falta de datos sobre el incremento de productividad en la producción primaria no permite conocer cuál ha sido la magnitud de este fruto y cuál la parte aprovechada en los países de producción primaria. Se volverá más adelante sobre este aspecto del problema. Mientras tanto, trataremos de explicar la razón de ser de este fenómeno, de tanta trascendencia para el desarrollo económico de la América Latina." Estudio, pp. 49-50.

"Un razonamiento simple, acerca del fenómeno que comentamos, nos permite formular las siguientes consideraciones:

Primero: Los precios no han bajado conforme al progreso técnico, pues mientras, por un lado, el costo tendía a bajar, a causa del aumento de la productividad, subían, por otra parte, los ingresos de los empresarios y de los factores productivos. Cuando el ascenso de los ingresos fue más intenso que el de la productividad, los precios subieron, en vez de bajar.

Segundo: Si el crecimiento de los ingresos, en los centros industriales y en la periferia, hubiese sido proporcional al aumento de las respectivas productividades, la relación de precios entre los productos primarios y los productos finales

de la industria no hubiese sido diferente de la que habría existido si los precios hubiesen bajado estrictamente de acuerdo con la productividad. Y dada la mayor productividad de la industria, la relación de precios se habría movido en favor de los productos primarios.

Tercero: Como, en realidad, la relación, según se ha visto, se ha movido en contra de los productos primarios entre los años setenta del siglo pasado y los años treinta del presente, es obvio que los ingresos de los empresarios y factores productivos han crecido, en los centros, más que el aumento de la productividad, y en la periferia, menos que el respectivo aumento de la misma.

En otros términos, mientras los centros han retenido íntegramente el fruto del progreso técnico de su industria, los países de la periferia les han traspasado una parte del fruto de su propio progreso técnico." Principales problemas, p. 5.

x/ Respecto de los cambios en la composición sectorial de la producción y del empleo que trae consigo el proceso de desarrollo, véanse los siguientes asertos:

"Es un hecho bien sabido que en un estado de técnica primitiva, la proporción de gente ocupada en la agricultura y demás ramas de la producción primaria es muy alta, y que a medida que la técnica progresa, esta proporción va disminuyendo, mientras aumenta la importancia relativa de la población ocupada en la industria, el comercio, los transportes y los servicios." Estudio, p. 11.

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

expansión de los mercados y de la especialización y diversificación de la producción. Asimismo, conforme se acrecienta la productividad y el ingreso real por hombre, aumenta la demanda de ciertos servicios personales, y el estado además, a medida que se extienden sus funciones, va absorbiendo una proporción creciente del incremento de este ingreso real y también de la población activa." Estudio, pp. 11-12.

xi/ Sobre las causas del deterioro, considérense por el momento las siguientes aseveraciones:

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

Hay así, en general, una relativa abundancia de potencial humano en las actividades primarias, que tiende a presionar continuamente sobre los salarios y los precios de los productos primarios e impide así a la periferia compartir con los centros industriales el fruto del progreso técnico logrado por éstos. Más aun, impide a aquélla retener una parte del fruto de su propio progreso técnico." Estudio, pp. 48-49.

xii/ Respecto de las fluctuaciones cíclicas de la relación de intercambio y a la tendencia de largo plazo que deriva de ellas, son pertinentes las afirmaciones que siguen:

"Es un hecho bien conocido que durante el ciclo, las relaciones de precios se mueven favorablemente a los productos primarios,

en las crecientes; pero pierden generalmente en las menguantes más de lo que habían ganado durante el curso de aquéllas. Al ceder así la relación de precios, en cada depresión, más de lo que había logrado en la prosperidad, se desarrolla a través de los ciclos esa tendencia continua al empeoramiento de los términos del intercambio que hemos analizado más arriba." Estudio, p. 61.

"No hay contradicción alguna entre ambos fenómenos. Los precios primarios suben con más rapidez que los finales en la creciente, pero también descienden más que éstos en la menguante, en forma tal, que los precios finales van apartándose progresivamente de los precios primarios a través de los ciclos." Principales problemas, p. 6.

xiii/ En los siguientes textos se aprecian sucintamente los vínculos establecidos entre el fenómeno del deterioro y las fluctuaciones cíclicas del nivel de actividad y de los ingresos de los recursos productivos:

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

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

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

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

La mayor parte del costo de producción correspondiente a las etapas realizadas en los centros industriales está formada por los salarios que en ella se pagan. Por tanto, el hecho de que los salarios bajen relativamente poco traslada irresistiblemente hacia la periferia la tarea de reducir el valor de oferta, de tal manera que, cuanto más hayan subido los salarios en la creciente cíclica y cuanto más rígidos resulten en la menguante, tanto mayor será la presión que los centros ejercen sobre la periferia, mediante la reducción de la demanda de productos primarios y el descenso resultante en los precios de los mismos." Estudio, pp. 62-63.

"La mayor capacidad de las masas, en los centros cíclicos, para conseguir aumentos de salarios en la creciente y defender su nivel en la menguante, y la aptitud de esos centros, por el papel que desempeñan en el proceso productivo, para desplazar la presión cíclica hacia la periferia, obligaría a comprimir sus ingresos más intensamente que en los centros, explican por qué los ingresos en éstos tienden persistentemente a subir con más fuerza que en los países de la periferia, según se patentiza en la experiencia de América Latina." Principales problemas, p. 7.

xiv/ Las ideas sobre la relación entre la desigualdad estructural y la diferenciación de productividades e ingresos medios son un corolario de las anteriores. Se encuentran en diversos textos, entre ellos el que sigue:

"La tercera atañe a la forma de propagación del progreso técnico. En el razonamiento teórico que nos ocupa, el hecho de que en un grupo de actividades aumente la productividad supone que la baja

resultante de los precios beneficiará en seguida a las actividades restantes, creando en ellas un margen adicional de ingreso, disponibles para aumentar la demanda o el ahorro. Pero en realidad, al no bajar los precios en los grandes centros conforme aumenta en ellos la productividad, y al subir más los ingresos, la mayor capacidad de demanda y ahorro se desenvuelve solamente en dichos centros. De donde se desprende que en los países de la periferia, por un lado, han quedado ajenos a tales ventajas, y por otro lado, se hallan ante el problema de asimilar una técnica industrial avanzada, que requiere un gran desarrollo de la demanda y del ahorro." Estudio, p. 60.

xv/ La siguiente es una de las múltiples afirmaciones existentes sobre el cambio del modelo o pauta de desarrollo:

"En otros tiempos, antes de la gran depresión, los países de América Latina crecieron impulsados desde afuera por el crecimiento persistente de las exportaciones. Nada autoriza a suponer, al menos por ahora, que este fenómeno haya de repetirse, con análoga intensidad, salvo en casos muy particulares. Ya no se presenta la alternativa entre seguir creciendo vigorosamente de ese modo, o bien crecer hacia adentro, mediante la industrialización. Esta última ha pasado a ser el modo principal de crecer." Principales problemas, p. 3.

xvi/ Respecto a la incidencia de factores de tipo coyuntural en la industrialización, se asevera:

"Antes de la Primera Guerra Mundial, ya se habían dado, en los países de producción primaria, algunas manifestaciones incipientes de esta nueva etapa el desarrollo hacia adentro. Mas hizo falta que sobreviniesen, con el primer conflicto bélico universal, serias dificultades de importación, para que los hechos demostraran las posibilidades industriales de aquellos países; y que, en seguida, la gran depresión económica de los años treinta corroborase el convencimiento de que era necesario aprovechar tales posibilidades, para compensar así, mediante el desarrollo desde dentro, la notoria insuficiencia del impulso que desde fuera había estimulado hasta entonces la economía latinoamericana; corroboración ratificada durante la Segunda Guerra Mundial cuando la industria de la América Latina, con todas sus improvisaciones y dificultades, se transforma, sin embargo, en fuente de ocupación y de consumo para una parte apreciable y creciente de la población." Estudio, pp. 1-2.

xvii/ El siguiente texto se refiere a la sustitución de Gran Bretaña por Estados Unidos como centro cíclico principal:

"El marcado descenso operado en el coeficiente de importaciones de Estados Unidos durante la gran depresión, hizo aún más sensibles los efectos de ella sobre los demás países del mundo. Estos se vieron precisados a reducir también sus importaciones provenientes de Estados Unidos, así como el comercio que realizaban entre sí. Por consiguiente, la merma del coeficiente de importación fue acompañada en los Estados Unidos por una merma similar del coeficiente de exportación. El primero descendió de 5.82% en 1925-1929, a 3.40% en 1930-1934, en tanto que el segundo se redujo simultáneamente de 6.69% a 4.14%. No obstante los cambios ocurridos durante la guerra, ambos coeficientes mantuvieron niveles relativamente bajos, a saber: 2.95% el de importación y 5.27% el de exportación, durante el quinquenio de 1945-1949, en contraste con los altos coeficientes que mantuvo la Gran Bretaña antes de perder su función de centro cíclico principal. En efecto, durante el período de 1870-1914, el coeficiente británico de importación fue por término medio de 32.1% y el de exportación de 18.9%. Esta disparidad en los coeficientes es de gran trascendencia para la economía del mundo, pues influye considerablemente en la forma de funcionar el centro cíclico principal y en sus relaciones con los demás países, tanto en la capacidad del centro referido para transmitir a los demás centros y a la periferia sus impulsos de auge o decaimiento, cuanto en los efectos ejercidos sobre aquél por los impulsos que el resto del mundo le comunica." Estudio, p. 34.

xviii/ Parte de uno de los primeros análisis de la tendencia al desequilibrio externo se encuentra en las siguientes afirmaciones:

"... la atracción de oro hacia el centro cíclico principal, si es persistente, no constituye un mero problema monetario: es la expresión manifiesta de un fenómeno dinámico mucho más profundo, relacionado con el ritmo y el modo de crecimiento económico de los distintos países.

Según sea el tipo de su propio crecimiento, la acción del centro principal puede manifestarse, a través de las oscilaciones cíclicas, en una tendencia continua a expulsar el oro que a él afluye y estimular el desarrollo económico del resto del mundo, o por el

contrario, a retenerlo tenazmente con efectos adversos para las fuerzas dinámicas mundiales.

El centro cíclico británico actuó históricamente en la primera forma. También lo hizo así en los años veinte el nuevo centro cíclico principal. Pero no en los treinta, en que prevaleció la segunda de estas formas, y los países del resto del mundo se vieron precisados a reajustar sus relaciones con aquel centro cíclico a fin de seguir creciendo, a pesar de la influencia depresiva de éste y su fuerte absorción de metálico.

Los países de América Latina compartieron duramente con los otros la experiencia de los años treinta. Compréndese, entonces, que frente a los síntomas presentes de un nuevo problema de escasez de dólares, interroguen al pasado, con mejor perspectiva que antes, para cerciorarse de si los mismos factores que obraron en aquella época tornan hoy a cobrar aliento.

Tales factores conciernen, por un lado, a la manera en que se reflejaron sobre el resto del mundo los fenómenos de contracción y auge del centro cíclico principal, y por otro, al descenso sensible de su coeficiente de importaciones y otras partidas pasivas.

Cuando el centro principal contrae sus ingresos, en la menguante cíclica, tiende a propagar la contracción al resto del mundo. Si los ingresos de éste no bajan simultáneamente, con la misma intensidad, sino con cierto retraso, surge un desequilibrio en el balance de pagos: el centro, por disminuir más pronto sus ingresos, restringe también sus importaciones y demás partidas pasivas con más fuerza que el resto del mundo, con lo cual éste se ve forzado a enviarle oro. Si fuera concebible el equilibrio - que no lo es en la realidad cíclica - el balance llegaría a nivelarse, cuando el descenso de los respectivos ingresos hubiese llegado a ser de la misma intensidad.

Pues bien; la contracción cíclica ocurrida en Estados Unidos, después de 1929, hubiera bastado para atraer gran parte del oro expulsado en el auge anterior, según acontecía típicamente en los ciclos del viejo centro principal. Pero en este caso, vino a obrar un factor que jamás había operado en la experiencia británica: el descenso del coeficiente de importaciones (...)

El descenso del coeficiente de importaciones, en el centro cíclico principal, acentúa la tendencia a la acumulación de oro, resultante de la contracción de los ingresos. En efecto, las importaciones

descienden allí con más intensidad aún que en el resto del mundo, y el desequilibrio del balance se vuelve más adverso aún para éste. No sólo se necesitaría, como en el caso anterior, que los ingresos del resto del mundo se contrajesen con la misma intensidad que los del centro cíclico principal, para que el balance se nivelara, sino con una intensidad mucho mayor. Los ingresos del resto del mundo tendrían que caer por debajo de los del centro cíclico principal, con tanta mayor fuerza, cuanto más haya descendido el coeficiente de importaciones y otras partidas pasivas. Ha de recordarse que estas otras partidas, además de las importaciones, se redujeron también sensiblemente en virtud de la cesación de los empréstitos exteriores de Estados Unidos.

Después de haberse alcanzado el punto mínimo de la menguante, en 1933, sobrevino una nueva creciente. De acuerdo con la experiencia cíclica británica, el centro cíclico principal debió expulsar oro, como había ocurrido en efecto, en la expansión de los años veinte. Sin embargo, sucedió todo lo contrario, y las reservas monetarias de Estados Unidos crecieron con extraordinaria amplitud, aun eliminando de las cifras (...) la gran cantidad de fondos exteriores, que, por otros motivos, fueron a depositarse en dólares en aquel país.

En ello desempeñó su papel el descenso del coeficiente referido. Para que el centro principal dejase de atraer oro, después de la contracción, y comenzase a expulsarlo, hubiese sido necesario que sus ingresos crecieran mucho más intensamente que los del resto del mundo: con tanta amplitud, cuanta fuese necesaria para compensar primero y sobrepasar después los efectos del descenso del coeficiente. Por ejemplo, si el coeficiente se reduce a la mitad, los ingresos del centro principal han de crecer al doble de los del resto del mundo, sólo para contrarrestar los efectos de tal reducción.

Lejos de haber ocurrido este crecimiento relativamente mayor, los ingresos de Estados Unidos tardaron más tiempo que los del resto del mundo en alcanzar el nivel que habían tenido en 1929 (...)

No es de extrañar, entonces, que el oro haya seguido acumulándose pertinazmente en el centro cíclico principal. Fue ingente, en efecto, la concentración de metálico en los Estados Unidos. Prácticamente toda la producción de oro monetario del mundo, muy abundante por cierto después de 1933, fue a parar a aquel país. Las reservas del resto del mundo más bien declinaron ligeramente." Principales problemas, pp. 9-11.

xix/ Respecto de las reacciones suscitadas por la tendencia al desequilibrio externo, son pertinentes las aseveraciones que siguen:

"Si el resto del mundo, en los treinta, se hubiera atendido en su desarrollo económico al solo estímulo proveniente de las importaciones y demás partidas pasivas de Estados Unidos, el ascenso de los ingresos en aquél habría sido mucho menos intenso que en este país. La causa, como ya se sabe, reside en la acción depresiva de la baja del coeficiente, según se dijo tantas veces. Pero no sucedió así (...) pues los países allí representados aumentaron sus ingresos más ampliamente que Estados Unidos.

Si estos países, como los demás del resto del mundo, hubieran acrecentado así sus ingresos, sin modificar a su vez su coeficiente de importaciones, es obvio suponer que, al poco tiempo, les habría sido imposible continuar haciéndolo sin grave menoscabo de sus reservas monetarias. Si ello no ocurrió, fue justamente porque, para atenuar la contracción propagada desde el centro, ya habían reducido antes su coeficiente de importaciones y otras partidas pasivas, y especialmente el de importaciones precedentes de Estados Unidos, que bajó más que el de otras procedencias (...)

¿Cuáles fueron las reacciones de América Latina ante los fenómenos acaecidos durante esos años en el centro cíclico principal? No es el caso de repetir la crónica, por demás conocida, de la forma en que tales fenómenos se reflejaron en esta parte del continente, sino procurar extraer de ellos aquellas experiencias que pudieran esclarecer y definir lo que más conviniere al interés latinoamericano.

La reacción latinoamericana fue semejante a la de otros países del resto del mundo: reducir el coeficiente de importaciones por medio de la depreciación monetaria, la elevación de los aranceles, las cuotas de importación y el control de cambios.

Jamás se habían aplicado semejantes medidas, con el carácter general de aquellos tiempos. Como que nunca había surgido anteriormente un problema de escasez de libras, bajo la hegemonía monetaria de Londres (...)

El control de cambios no fue el resultado de una teoría, sino una imposición de las circunstancias. Nadie que haya conocido de cerca las complicaciones de toda suerte que el sistema trajo

consigo, podría haber optado por él, de haberse presentado otras alternativas o haber estado en manos de los países de América Latina la eliminación de las causas profundas del mal.

Desgraciadamente éstas se prolongaron demasiado. Traspuesto el momento más difícil de la crisis mundial, y en pleno restablecimiento económico, pudo pensarse en el abandono del control de cambios. Pero la forma de funcionar del centro cíclico principal fue alejando esta posibilidad (...)

En general, se fueron gastando en importaciones y otras partidas pasivas todos los dólares que se incorporaban a las reservas, y aún empleando parte de éstas en dichas importaciones. El control de cambios como se dijo, cumplió la función de desviar hacia otras partes las importaciones que no lograban cubrirse en esa forma. Y a pesar de ello, no pudo evitar que el conjunto de reservas monetarias se mantuviese durante los años treinta en un nivel sensiblemente más bajo que en el decenio anterior.

Tal fue el sentido del control de cambios en aquellos tiempos. Bien o mal manejado, constituyó el instrumento de que pudo disponerse para atenuar las graves repercusiones de acontecimientos exteriores sobre la actividad interna de los países latinoamericanos." Principales problemas, pp. 11 y 12.

xx/ Al respecto se pregunta:

"... si los países típicos de producción primaria, como son los de la América Latina, emplearan en las actividades de exportación el sobrante de potencial humano provocado por el progreso técnico, además del crecimiento vegetativo de su población, ¿poseerían los centros industriales capacidad receptiva suficiente para absorber un aumento considerable de las exportaciones procedentes de la América Latina?" Estudio, p. 11.

xxi/ Las siguientes afirmaciones corroboran lo indicado:

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

Los grandes países, dada la presente estructura de la economía internacional, limitan dicho proceso a su propia población; allí la industria y demás actividades no crecen para absorber población de la periferia, de suerte que los países de ésta no tienen otra forma de absorber el sobrante de su población activa que desarrollar su propia actividad industrial; no les sería posible emplear dicho sobrante en desarrollar la producción primaria, puesto que la distribución de la población activa no es arbitraria ..." Estudio, p. 51.

xxii/ Las siguientes aseveraciones confirman que la tendencia al desequilibrio externo se considera inherente al proceso de industrialización de la periferia:

"Aquí (...) se encuentra el segundo denominador común. El primero, conforme queda dicho, consiste en la insuficiencia de las exportaciones para absorber el incremento de la población, junto con el sobrante que de ella resulta, en virtud del progreso técnico. Y este otro en que las exportaciones son también insuficientes para hacer frente a las exigencias del desarrollo económico. De ello surge un fenómeno de la mayor importancia: la tendencia al desequilibrio persistente en el balance de pagos, fenómeno en general inherente al proceso de desarrollo económico." Estudio, p. 7.

xxiii/ Sobre la tendencia al desempleo estructural, se afirma:

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

"Ese elemento expansivo, cuyos efectos se propagaban a toda la actividad económica de los grandes centros, falta en los países periféricos, de manera que, si las exportaciones de éstos no resultan suficientes para dar empleo al sobrante de gente provocado por las innovaciones técnicas, no es de extrañar que el temor a la desocupación esté siempre latente en ellos y adquiera a veces formas de oposición pertinaz al uso de dotaciones de capital más avanzadas, cuya inmediata consecuencia es reducir la demanda de mano de obra

en la producción primaria e industrial. La falta de ese elemento espontáneo de desarrollo crea en verdad situaciones singulares. En la periferia, el progreso técnico trae consigo desocupación, como en los centros, pero la demanda de bienes de capital inherente a ese progreso no se manifiesta en aquélla como en éstos, pues en la primera faltan las industrias de capital; por consiguiente, la demanda referida, en lugar de reflejarse en la economía del país en desarrollo, pasa a causar efecto en la economía de los centros industriales, donde se producen esos bienes de capital. Y si esos centros no compensan la demanda que así se les dirige, mediante un aumento correlativo de sus importaciones desde los países latinoamericanos, subsistirá la desocupación causada por el progreso técnico, a no ser que para contrarrestarla, se siga una política deliberada de desarrollo económico. Esta es otra de las diferencias esenciales en los distintos modos de plantearse el problema de desarrollo económico en los centros y en la periferia." Estudio, pp. 69-70.

xxiv/ Las afirmaciones que se transcriben a continuación se refieren a la escasez relativa de demanda, y luego a la escasez relativa de ahorro:

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

Muy distinta es la situación de los países que se van incorporando ahora a la técnica industrial moderna. La demanda es aquí débil, porque la productividad es poca, y ésta lo es porque la exigua demanda se opone, a su vez, con otros factores, al empleo de elementos de más avanzada técnica." Estudio, p. 68.

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

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

En consecuencia, los países que han emprendido recientemente su desarrollo industrial disfrutaron, por una parte, la ventaja de encontrar en los grandes centros una técnica que les ha costado a éstos mucho tiempo y sacrificio; pero tropiezan, en cambio, con todas las desventajas inherentes al hecho de seguir con tardanza la evolución de los acontecimientos." Estudio, pp. 66-67.

xxv/ El texto que se transcribe a continuación es, en las publicaciones cepalinas, uno de los primeros en que se presenta una visión de conjunto de los problemas peculiares de la agricultura en las economías periféricas:

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

El aumento del rendimiento de la tierra es una necesidad general en los países latinoamericanos, que, con notables excepciones, tienen una producción relativamente escasa de alimentos. La mecanización también responde a una necesidad general ya que constituye, dentro del desarrollo económico, el medio por el cual se va creando el sobrante de población que la industria y otras actividades tendrán que absorber productivamente.

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

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

que en ella las inversiones son divisibles y para aumentar la producción no es necesario incurrir en economías contraproducentes de mano de obra.

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

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

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

La relativa lentitud con que en general ha crecido la producción agrícola de estos países, frente a una dieta generalmente pobre, pone de relieve la necesidad de dar mayor aliento al primer género de inversiones, sobre todo en aquellos casos en que, dadas las posibilidades inmediatas de mejorar el rendimiento, representan una solución más económica que el segundo tipo de inversiones (...)

Hay casos notorios, y no infrecuentes en estos países, en que el incremento de producción de la tierra depende en buena medida del mejor aprovechamiento de los recursos disponibles existentes antes que de realizar nuevas inversiones de capital. Hay, en efecto, tierra mal aprovechada, no con respecto a la mejor técnica con que podría cultivarse, sino en relación con la técnica prevaleciente

en la región o en el país. Así, entre varios, hay casos en que antes de emprender costosas obras de irrigación, que sin duda se justificarán más adelante, tendría que aprovecharse mejor el agua en las tierras mal regadas; otros en que se malogra una parte de las tierras de buena lluvia; y otros, en fin, en que se siguen usando praderas naturales en tierras aptas para praderas artificiales de mayor rendimiento.

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

No cabe la menor duda de que este problema podrá irse resolviendo a medida que el desarrollo industrial continúe absorbiendo gente del campo. Pero este proceso ha sido muy lento y sólo podrá acelerarlo un aumento muy fuerte en el ritmo de desarrollo de la industria y

otras actividades. Es, pues, en el fondo un problema de inversiones de capital, aparte de otras consideraciones de las que se hablará un poco más adelante. Grandes inversiones que aumenten la demanda de brazos en actividades de mucho mayor productividad forzarán al gran propietario a mecanizar y aumentar el rendimiento de la tierra (...)

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

No se interprete esto en el sentido de que la cuestión de la tenencia de la tierra en varios países latinoamericanos sea de las que admita postergación. Por el contrario, debiera también formar parte integrante de los programas de desarrollo económico, después de un examen objetivo e imparcial de los distintos términos en que se plantea el problema esencial de aumentar la productividad agraria. En regiones en que no es la tenencia en sí, sino la falta de inversiones y de acción técnica del Estado lo que está retardando el proceso agrícola, la solución no puede ser la misma que en otras en que la forma de tenencia es el gran obstáculo que se interpone. (R. Prebisch, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico; op. cit., pp. 47-51.)

xxvi/ Se afirma por ejemplo:

"Sólo diremos aquí que si se exceptúa el caso de Venezuela, ya mencionado, el aumento en el volumen físico de las exportaciones no parece bastar, en general, para atender las necesidades de importación que el desarrollo económico trae consigo." Estudio, p. 7.

xxvii/ Al respecto se sostiene:

"Considérense dos casos extremos, para ilustrar mejor este aspecto del asunto: el de México y el de la Argentina. Es esta última uno de esos países periféricos en cuyas tierras, recién abiertas al cultivo, penetra intensamente la técnica de producción capitalista a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Fuera de escasos

núcleos, no hay agricultura secular, y los campos, hasta entonces desiertos o escasamente poblados, atraen grandes masas migratorias y fuertes capitales. La población aumenta en estrecha dependencia con el desenvolvimiento de la técnica y de la economía y todo ello acontece en virtud de un estímulo exterior fuerte y constante. De este estímulo exterior depende casi exclusivamente el desarrollo de la economía argentina, hasta el comienzo de la crisis económica mundial.

Cuando empieza ese tipo de crecimiento económico y demográfico en la Argentina, México ya es un país relativamente poblado, con una agricultura tradicional; sus tierras, ya cansadas y sometidas a la presión de una población en continuo incremento, no podían competir con las nuevas regiones agrícolas. No hay, pues, incentivo para llevar nuevas técnicas desde afuera a la agricultura mexicana, que tiende así a perpetuar sus formas precapitalistas y su bajísimo coeficiente de productividad por hombre. No es, por lo tanto, a través de su agricultura secular de subsistencia como la economía de México se incorpora al sistema mundial, sino por medio de la minería industrial y de la exportación del henequén yucateco, especialmente la primera, que con el andar del tiempo sobrepasará en importancia a la explotación de los metales preciosos, de tan legendaria reputación. Pero la minería y las actividades que de ella se derivan, directa o indirectamente, sólo absorben una proporción pequeña de la población mexicana. Parte considerable de ésta queda así estancada en formas de vida y de actividad seculares, sin conexión directa con el mercado mundial, de manera que el estímulo exterior de desarrollo no se ha ejercitado vigorosamente sobre esos grupos de población. Y no obstante haberse agregado a la actividad económica de México durante los últimos tiempos otros estímulos internos de considerable amplitud, aquellos grupos de población siguen dando a la economía de este país los rasgos típicos de regiones poco desarrolladas. En efecto, el 65% de la población activa de México está aún ocupada en la agricultura, de la cual proviene apenas alrededor de un 30% del valor de las exportaciones mexicanas, mientras que en la Argentina, cuyas exportaciones siguen siendo primordialmente agropecuarias, apenas el 36% de la población activa trabaja en la tierra." Estudio, pp. 3-4.

xxviii/ Sobre la diversidad de situaciones en lo que atañe a los problemas de la acumulación, se afirma:

"... cuanto mayor sea la cantidad de población que se encuentre en estado precapitalista o semicapitalista y mayor el crecimiento demográfico, tanto mayor será también la necesidad de capital. La formación interna del ahorro indispensable para acumular este capital encuentra dificultades muy serias en la mayor parte de estos países; a lo cual se agrega una limitación no menos importante: la que reside en el monto de las exportaciones con que se cuenta para transformar ese ahorro en importaciones de bienes de capital, los cuales, en elevada proporción, han de traerse de los grandes centros industriales. En este último sentido, preséntanse también disparidades notorias entre país y país, y combinadas éstas con las distintas necesidades de capital, contribuye, junto con otros factores, a diferenciar los términos del problema de desarrollo." Estudio, p. 5.

xxix/ Ya en los primeros documentos de la CEPAL se insiste reiteradamente sobre la necesidad de la conducción deliberada del desarrollo y de la programación. He aquí algunas afirmaciones relativas al tema:

"Se reconoce cada vez más en los países latinoamericanos la necesidad de elaborar programas de desarrollo para lograr el más intenso crecimiento de la economía sin aquellos desajustes que lo perturban y retardan." (Prebisch, Raúl, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, op. cit., p. 16.)

"Llegamos así, al problema fundamental de la programación. Hay dos razones primordiales por las cuales se hace necesaria: en primer lugar, es preciso aumentar el volumen de las inversiones a fin de acelerar la tasa de crecimiento; y, en segundo lugar, es menester orientarlas de manera de evitar los desequilibrios que tan frecuentemente se observan durante la evolución económica de los países latinoamericanos." (Prebisch, Raúl, A mística do equilibrio espontaneo da economia, op. cit., p. 4.)

"... si nos atenemos a los hechos tal y como se presentan ahora, no se observan síntomas de que ese designio /la aceleración del crecimiento/ pueda cumplirse en tiempos cercanos si el desarrollo económico se deja librado al curso espontáneo de las fuerzas de la economía. La aceleración del ritmo de crecimiento tiene que ser objeto de medidas deliberadas, en las cuales confluyan decisiones

nacionales y actos de cooperación internacional para sobrepujar el crecimiento resultante de esas fuerzas de espontánea actuación." (Previsch, Raúl, Exposición en la sesión del Comité Plenario del 8-2-54; E/CN.12.AC.24/9 Rev.1; Documentos Oficiales: 17º Período de Sesiones del Consejo Económico y Social, Suplemento Nº 2; N.Y., p.20).

xxx/ Como primera aproximación, la relación entre las variaciones de precios e ingresos se expresa de la siguiente manera:

"En general, parece que el progreso técnico ha sido más acentuado en la industria, que en la producción primaria de los países de la periferia, según se hace notar en un reciente informe sobre las relaciones de precios. En consecuencia, si los precios hubieran descendido en armonía con la mayor productividad, la baja habría tenido que ser menor en los productos primarios, que en los industriales; de tal suerte, que la relación de precios entre ambos hubiera ido mejorando persistentemente en favor de los países de la periferia conforme se desarrollaba la disparidad de productividades.

De haber ocurrido, este fenómeno habría tenido un profundo significado. Los países periféricos habrían aprovechado, con la misma intensidad que los países céntricos, la baja en los precios de los productos finales de la industria. Por tanto, los frutos del progreso técnico se hubiesen repartido parejamente en todo el mundo, según el supuesto implícito en el esquema de la división internacional del trabajo, y América Latina no tendría ventaja económica alguna en su industrialización. Antes bien, habría una pérdida efectiva, en tanto no se alcanzara igual eficacia productiva que en los países industriales." Principales Problemas, p.4.

xxxi/ He aquí una mención explícita de la necesidad de buscar la explicación de la tendencia al deterioro de los términos del intercambio investigando las oscilaciones cíclicas de la economía capitalista:

"En síntesis, si a pesar de un mayor progreso técnico en la industria que en la producción primaria, la relación de precios ha empeorado para ésta, en vez de mejorar, parecería que el ingreso medio por hombre ha crecido en los centros industriales más intensamente que en los países productores de la periferia

No podría comprenderse la razón de ser de este fenómeno, sin relacionarlo con el movimiento cíclico de la economía y la forma en que se manifiesta en los centros y la periferia. Pues el ciclo es la forma característica de crecer de la economía capitalista y el aumento de productividad uno de los factores primarios de crecimiento." Principales Problemas, p. 6.

xxxii/ Al respecto se afirma:

"Hay, en el proceso cíclico, una disparidad continua entre la demanda y la oferta globales de artículos de consumo terminados, en los centros cíclicos. En la creciente la demanda sobrepasa a la oferta y en la menguante ocurre lo contrario." Principales Problemas, p. 6. (Véase también Estudio, p. 62, citado en la nota xxxiii/.)

xxxiii/ Se transcriben a continuación afirmaciones que lo confirman:

"La cuantía y las variaciones del beneficio están íntimamente ligadas a esa disparidad. El beneficio aumenta en la creciente y tiende así a corregir el exceso de demanda por el alza de los precios; y disminuye en la menguante y tiende así a corregir el exceso de oferta, por la baja de aquéllos." Principales Problemas, p. 6.

"Durante la creciente cíclica, la demanda de productos terminados es en los centros superior a la oferta; hay pues exceso de demanda y ello aumenta el beneficio de los empresarios y suscita además otros fenómenos; estos fenómenos, en los cuales la periferia desempeña importante función, terminan por transformar el exceso de demanda en insuficiencia y provocan de esta manera la menguante cíclica, en la cual la demanda resulta inferior al valor de oferta de la producción terminada. Y como este valor de oferta, acrecentado por el incremento anterior de los beneficios en las distintas etapas del proceso productivo, no se reduce fácilmente mediante la baja de precios, se acumulan en esas distintas etapas existencias de productos terminados, transitoriamente invendibles." Estudio, p. 62.

xxxiv/ Textualmente:

"... no nos interesa ocuparnos de la forma de distribución de aquel fruto en los centros, sino de la suma que en conjunto queda en ellos, en contraste con la parte que queda en la periferia de sus respectivos incrementos de productividad." Estudio, p. 62.

xxxv/ Respecto a la mejora de los términos del intercambio para la periferia durante la creciente cíclica, considérese el siguiente texto:

"El beneficio se traslada desde los empresarios del centro a los productores primarios de la periferia mediante el alza de los precios. Cuanto mayores son la competencia y el tiempo que se requiere para acrecentar la producción primaria, en relación al tiempo de las otras etapas del proceso productivo, y cuanto menores son las existencias acumuladas, tanto más grande es la proporción del beneficio que se va trasladando a la periferia. De ahí un hecho típico en el curso de la creciente cíclica: los precios primarios tienden a subir más intensamente que los precios finales, en virtud de la fuerte proporción de los beneficios que se trasladan a la periferia." Principales Problemas, p. 6.

xxxvi/ Acerca de las condiciones que fuerzan una mayor contracción de los ingresos periféricos que de los céntricos, deben tenerse presentes las afirmaciones que siguen:

"De todos modos, aun cuando se conciba en la periferia una rigidez parecida a la del centro, ello tendría por efecto aumentar la intensidad de la presión de éste sobre aquélla. Pues al no comprimirse el beneficio periférico, en la medida necesaria para corregir la disparidad entre la oferta y la demanda en los centros cíclicos, seguirán acumulándose existencias de mercaderías en éstos y contrayéndose la producción industrial, y por consiguiente la demanda de productos primarios. Y esta disminución de la demanda llegará a ser tan fuerte como fuere preciso para lograr la necesaria compresión de los ingresos en el sector primario. El reajuste forzado de los costos de la producción primaria, durante la crisis mundial, nos ilustra acerca de la intensidad que puede adquirir este fenómeno." Principales Problemas, p. 7.

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

Si bien esta explicación es muy general y cada caso particular tendría que examinarse especialmente, la gran depresión mundial de los años treinta nos presenta un claro ejemplo de cómo la presión sobre la periferia puede alcanzar fuerza ... considerable ..." Estudio, p. 64.

xxxvii/ Estas consideraciones sobre las peculiaridades del nuevo centro cíclico están basadas en el texto que se transcribe a continuación:

"... Estados Unidos ha llegado a un bajísimo coeficiente de importaciones, no mayor del 3%. En el año 1929 era de 5%. El descenso no es un fenómeno nuevo, sino de larga data. En los últimos cien años, el ingreso nacional aumentó alrededor de dos veces y media más que las importaciones.

El progreso técnico es uno de los factores que más contribuyen a explicar este fenómeno. Aunque parezca paradoja, la mayor productividad ha contribuido a que aquel país prosiga y acentúe su política proteccionista, después de haber alcanzado la etapa de madurez económica. La explicación es sencilla. El progreso técnico, en una época determinada, no obra igual en todas las industrias. Pero al extender a las industrias de menor progreso los mayores salarios provocados por la gran productividad de las industrias avanzadas, las primeras pierden su posición favorable para competir con industrias extranjeras, que pagan menores salarios. Si se recuerda que hoy los salarios en Estados Unidos son dos o dos veces y media mayores que en Gran Bretaña, se tendrá una idea del significado de este factor. Han necesitado así protección actividades más eficaces que las exteriores, pero de menor productividad que el nivel medio del propio país. Por ejemplo, no obstante el gran perfeccionamiento de la técnica agrícola, se ha necesitado proteger la agricultura, para defender algunas de sus ramas, importantes en razón de sus ingresos relativamente altos, comparados con los de competidores extranjeros.

Inglaterra siguió una política diametralmente opuesta, cuando le tocó obrar anteriormente como centro propulsor. Pero no podría afirmarse que volvería a hacerlo y desarticular su economía, si recorriera nuevamente el mismo camino histórico. Los Estados Unidos constituyen una unidad económica poderosa y bien integrada y, en parte, lo deben a su política deliberada cuya transcendencia se está, pues, muy lejos de desconocer. Pero tampoco ha de ignorarse que 'ello ha traído, para el resto del mundo, condiciones incompatibles con el funcionamiento de la economía internacional, tal como ésta existía antes de la Primera Guerra Mundial, cuando el centro británico practicaba las reglas del juego en la moneda y el comercio exterior." Principales Problemas, p. 8.

xxxviii/ Para un análisis de la escasez de dólares, véase el texto citado en este mismo anexo, en la nota número xviii/

xxxix/ Respecto a las reacciones suscitadas por la tendencia al desequilibrio externo, véase el texto citado en este anexo con el número xix/

xl/ He aquí un conjunto de afirmaciones en que se hace referencia a tales características de la demanda céntrica de productos primarios de importación:

"En general, el progreso técnico ha venido reduciendo la proporción en que los productos primarios intervienen en el valor de los artículos terminados. Dicho de otro modo, va disminuyendo el contenido de productos primarios en el ingreso real de la población, especialmente en los grandes centros industriales. Son varias las razones que lo explican: entre ellas, las siguientes:

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

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

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

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

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

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

La combinación de todos estos hechos, resultantes de la evolución de la técnica productiva, tiene una consecuencia de primordial importancia para la periferia, pues en virtud de ellos las importaciones de productos primarios en los centros industriales tienden a crecer con menor intensidad que el ingreso real. En otros términos, la elasticidad-ingreso de demanda de importaciones primarias de los centros tiende a ser menor que la unidad." (R. Prebisch, Problemas teóricos y prácticos de crecimiento económico, op.cit., pp. 21-23.)

xli/ Sobre las peculiaridades de la demanda periférica de importaciones, se afirma:

"En este proceso de crecimiento de los países menos desarrollados, en que se van asimilando progresivamente nuevas formas de producir de los más desarrollados, también sobrevienen transformaciones en la demanda similares a las que en ellos se operan. A medida que el ingreso real per cápita sobrepasa ciertos niveles mínimos, la demanda de productos industriales tiende a crecer más que la

de alimentos y otros productos primarios. No obstante, la situación de los países menos desarrollados es muy distinta a la de los centros, pues éstos importan de aquéllos productos primarios de mucho menor elasticidad-ingreso de demanda que la de los artículos industriales que la periferia importa de los centros. Para acrecentar su ingreso real, los países periféricos necesitan importar bienes de capital cuya demanda crece por lo menos con dicho ingreso, al mismo tiempo que la elevación del nivel de vida se manifiesta en intensa demanda de importaciones de gran elasticidad que tienden a crecer más que el ingreso." Ibid., p. 24.

xlii/

Al respecto se dice:

"Es de tal importancia esta disparidad dinámica de la demanda entre centro y periferia - si se permite esta expresión esquemática - que se justifica detenerse un momento en su explicación ... (Ibid., p. 25.)

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

Sin embargo, los países latinoamericanos parecen encontrarse en condiciones de crecer tanto o más que los centros en su conjunto, dada la etapa de desarrollo en que la mayor parte de ellos se encuentra. La población crece con tasa mucho más alta, y su productividad, por ser relativamente baja, tiene un más amplio margen de crecimiento." (Ibid., pp. 23-24.)

"... Es un hecho bien establecido que mediante la industrialización los países latinoamericanos tienden a crecer con ritmo superior al de sus exportaciones. Y como la capacidad para importar depende fundamentalmente de estas exportaciones, es obvio que el ingreso real de tales países, en general, tiende a crecer con más intensidad que dicha capacidad para importar. De esto se desprende evidentemente que aquel volumen considerable de importaciones que crece con la misma o con mayor intensidad que el ingreso real no podría realizarse si otras importaciones no se comprimesen en la medida necesaria para que el conjunto no sobrepase en forma persistente la capacidad para importar, salvo que el exceso se cubra con inversiones extranjeras."

"No es del caso volver a considerar aquí el problema de la relación de precios del intercambio, del cual nos ocupamos extensamente en el Estudio Económico de 1949." Ibid., p.25.

xliii/ A continuación se transcribe uno de los textos en que se basan

las consideraciones relativas a la tendencia al desequilibrio externo:

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

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

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

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

La tendencia al desequilibrio, sin embargo, puede también surgir sin que haya inflación alguna. El que falte ese mecanismo espontáneo de reajuste en las importaciones basta para que en un momento dado se verifique exceso de importaciones por no haberse desarrollado en la medida suficiente las producciones substitutivas (...)

La forma típica de incubarse este desequilibrio en caso de desarrollo no inflacionario se ha comprobado en las crecientes cíclicas de algunos países latinoamericanos. Se desarrolla el ingreso real, crece la industria y otras actividades internas y crecen también las importaciones sin dificultades en virtud de la dilatación cíclica de las exportaciones. Pero cuando éstas y el ingreso se contraen, compruébase que la forma de gastar el ingreso no es compatible con la composición de las importaciones. Tanto más si se trata de mantener el nivel anterior del ingreso, acudiendo a la expansión del crédito." Prebisch, R., Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico, op. cit., p. 33-34.

xliv/ En los siguientes textos se hace referencia a estos elementos explicativos de la tendencia al desempleo:

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

En la evolución de los centros industriales los equipos de alta densidad se han podido incorporar a la actividad productiva, porque se ha dispuesto del ahorro necesario para extenderlos a todas las ramas de la economía en que los empresarios encontraron conveniente hacerlo. Estos equipos, como ya se dijo, corresponden a altos ingresos y elevada capacidad de ahorro. En cambio, en los países menos desarrollados no guardan relación con los ingresos relativamente bajos y la escasa aptitud para ahorrar que les caracteriza. Y si hay empresarios que están en condiciones de adquirirlos, ello no significa en modo alguno que haya capital disponible para generalizar su empleo." Ibid., p. 42.

"No es tan visible este fenómeno cuando en vez de provocar desocupación tecnológica la economía de mano de obra que esos equipos traen consigo impide la absorción de mano de obra desplazada de ocupaciones de menor productividad, absorción que hubiera ocurrido si la parte del capital que se requiere para obtener la economía de mano de obra hubiera podido emplearse en aumentar la producción." Ibid., p. 43.

xliv/ Estas primeras consideraciones acerca de la inadecuación entre la tecnología de los centros y las condiciones de rezago propias de la periferia se basan en el siguiente conjunto de afirmaciones:

"Hemos definido el desarrollo económico de la América Latina como una nueva etapa en la propagación universal de la técnica capitalista de producción. En cierto sentido, se repite ahora un proceso similar al del siglo XIX, cuando se desarrollaron industrialmente países que hoy son grandes centros. El fenómeno, sin embargo, no es idéntico, pues (...) presenta (...) características peculiares que no tenían por qué haber aparecido, al menos en forma tan manifiesta, en el desarrollo de aquellos países.

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

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

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

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

En consecuencia, los países que han emprendido recientemente su desarrollo industrial disfrutaban, por una parte, la ventaja de encontrar en los grandes centros una técnica que les ha costado a éstos mucho tiempo y sacrificio; pero tropieza, en cambio, con todas las desventajas inherentes al hecho de seguir con tardanza la evolución de los acontecimientos." Estudio, pp. 66-67.

xlvi/ Los textos que se transcriben a continuación se refieren al avance técnico en los grandes centros industriales:

"Es sabido que un equipo avanzado, que requiere mayor cantidad de capital por hombre, sólo resulta conveniente si el monto de interés y amortización correspondiente es inferior a la reducción que el nuevo equipo origina en otros costos, digamos, por brevedad, en mano de obra. Pues bien, el alza progresiva de los salarios fue acaso el factor más importante entre aquellos que determinaron la conveniencia de seguir aumentando el capital por hombre, mediante sucesivas innovaciones técnicas; de tal suerte que una vez generalizada la nueva dotación de capital, en virtud del nuevo nivel de salarios no hubiese resultado económico, para toda nueva empresa, utilizar menores dotaciones de capital, pues éstas hubiesen correspondido a un nivel inferior de salarios." Ibid., p. 71.

"Estas influencias desfavorables a la ocupación y a los salarios han acarreado frecuentemente reacciones contrarias al progreso técnico, en el desenvolvimiento de los grandes países industriales. Sin embargo, el mismo progreso técnico, al requerir crecientes inversiones de capital, va desarrollando en dichos países un poderoso elemento de absorción de gente desocupada. El progreso técnico crea pues desocupación, pero tiende al mismo tiempo a absorberla, gracias al aumento de las inversiones. Tal ha sido la función que éstas han desempeñado espontáneamente en el desarrollo de los centros industriales, al menos hasta la crisis mundial." Ibid., p. 69.

xlvi/ Los textos siguientes aluden a la propagación del progreso técnico a los diversos sectores y ramas de actividad de las economías centrales:

"Por otro lado, en la medida en que la movilidad de los factores productivos va propagando el alza de salarios a otras actividades, no se concibe que a la larga ciertas industrias aumenten considerablemente la dotación de capital por hombre, mediante el empleo de maquinaria cada vez más adelantada, en tanto que otras se mantengan con menores dotaciones relativas de capital. Cuanto mayor sea la movilidad de los factores productivos, tanto más marcada será la correlación entre el desenvolvimiento de las distintas ramas de la actividad económica, desde el punto de vista de la dotación de capital por hombre ocupado." Estudio, p. 71.

"Es también hecho conocido que uno de los acicates más agudos del progreso técnico de la agricultura y demás formas de la producción primaria, en los Estados Unidos, ha sido la elevación de salarios provocada por el citado incremento continuo de la productividad industrial. El desarrollo de las manufacturas y actividades análogas, según se dijo en otro lugar, fue absorbiendo parte creciente del incremento de la población y forzando a mejorar constantemente la técnica de la producción primaria. El progreso técnico de la agricultura fue pues, en gran parte, la consecuencia del desarrollo industrial." Estudio, p. 69.

xlviii/ Al respecto, véanse las siguientes afirmaciones:

"En el proceso de extensión de la técnica productiva moderna está ocurriendo así un hecho paradójico. Países que tienen abundancia virtual o real de población activa y escaso capital se ven enfrentados a una técnica productiva en que una de las preocupaciones dominantes - especialmente en los Estados Unidos - es economizar tanta mano de obra como sea posible, gracias a una cantidad creciente de capital por hombre. Es cierto que la evolución tecnológica también trata de aumentar la cantidad de producción por unidad de capital al mismo tiempo que se economiza mano de obra. Pero si bien ambos objetivos han determinado crecientes inversiones de capital por hombre, y se pueden separar en abstracto, el desenvolvimiento tecnológico los ha ido combinando en tal forma que, en general, no sería posible determinar qué parte de las inversiones responden al objetivo de aumentar la cantidad de producción por unidad de capital y qué parte al de economizar mano de obra ...

... Ahora bien, dada la forma simultánea en que ambos objetivos se han ido cumpliendo y la indivisibilidad de los equipos en que se concreta el proceso tecnológico, las combinaciones a que se ha llegado en la economía de un país altamente industrializado y de alto capital por persona no pueden deshacerse arbitrariamente y transformarse en otras combinaciones que se adapten mejor a la realidad de un país menos desarrollado y de muy inferior disponibilidad de capital por persona." R. Prebisch, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, op. cit., p. 37-39.

xlix/ Las razones por las cuales la periferia se ve obligada a adoptar tecnología foránea se ponen de manifiesto en los siguientes textos:

"En otros términos, dada la relativa escasez de capital y la relativa abundancia de potencial humano que prevalece en ese tipo de países, concíbese una densidad óptima de capital menor que en los países más desarrollados. Pero dada la índole del progreso técnico y su irreversibilidad, los países menos desarrollados no tienen muchas posibilidades de buscar en la práctica la densidad óptima que les correspondería. Es cierto que en algunos casos les es dado emplear equipos menos complejos y otros procedimientos atrasados que requieren poco capital; pero si en virtud de la muy inferior eficacia productiva de estos procedimientos se proponen modernizar sus equipos, se ven precisados con frecuencia a adquirir aquéllos de alta densidad ya que, dada la índole de la técnica empleada, cada equipo es generalmente indivisible y no podría rebajarse su densidad hasta reducirla a la adecuada al capital relativamente escaso." Ibid., pp. 36-37.

"Al empresario sólo le concierne reducir lo más posible su costo de producción y aumentar su beneficio; para él suele ser una consideración accesoria o acaso sin importancia la forma en que, a fin de lograr ese objetivo, se combinan el aumento de producción y la reducción de la mano de obra por unidad de capital. Si a raíz de ello hay desocupación tecnológica y los desocupados no pueden absorberlos por falta de capital, el empresario habrá logrado a pesar de todo aumentar su beneficio,

aun cuando para la economía del país el capital empleado en reducir mano de obra y no en aumentar la producción signifique mal empleo de capital, aparte de las repercusiones sociales del fenómeno." Ibid., pp. 42-43.

"Sin embargo, en los casos en que no hay otras alternativas más económicas en los países menos desarrollados, éstos, según ya se ha señalado, no tienen otra solución que emplear esos equipos, a no ser que retrocedan a procedimientos técnicos que malgastan el capital por su escasísimo rendimiento. Dicho de otro modo, esos equipos de alta densidad de capital, aunque no representan en países de abundancia de mano de obra la mejor solución en los problemas de desarrollo, pueden constituir la solución menos mala entre las prácticamente posibles, ya que mediante ella puede aumentarse la productividad más que con otros procedimientos al alcance de los empresarios." Ibid., p. 43.

1/ Sobre la inadecuación de la escala en que se vierten las técnicas generadas en los centros, véanse las siguientes afirmaciones:

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

Muy distinta es la situación de los países que se van incorporando ahora a la técnica industrial moderna. La demanda es aquí débil, porque la productividad es poca, y ésta lo es porque la exigua demanda se opone, a su vez, con otros factores, al empleo de elementos de más avanzada técnica." Estudio, op. cit., p. 68.

li/ El siguiente texto resume los principales supuestos de la "versión industrialización" de la teoría del deterioro de los términos del intercambio:

"Let us see how the process of spontaneous industrialization might operate according to the classical mechanism, assuming that there is free mobility of labour and unrestricted competition. We are concerned here only with the alternative employment of the surplus manpower in export production and industrial activities: for the sake of simplicity, other aspects will be overlooked.

For this same reason, we have resorted to a simplified diagram (figure 1), in order to illustrate our point. In this diagram, the surplus manpower to be employed in both activities over a given period of time is represented by the axis OP. Growth of income at the center and its income elasticity of demand will determine up to what point additional production for export at the periphery could be sold at constant prices. This is assumed to be point O. From O towards P, beyond this point of constant prices, successive increments of employment are added to export activities; and in the opposite direction, from P towards O, successive increments of employment are added to industrial activities in new branches of production.

Furthermore, we assume, for the time being, that real income per person employed in export activities, represented by AO, is the same as CP in industrial activities at the beginning of the beginning of the process, and that real wages, BO and DP, respectively, are also the same.

As increments of employment are added in export activities beyond the points of constant prices, the fall in prices exerts a downward pressure on per capita income along the line AM, and wages accordingly decline in a parallel manner along the line BN. Constant unit profits have been assumed in order not to complicate our reasoning. Given the high mobility of labour, the decline of wages in exports permeates into industry.

Let us see what happens there. At point P industrial costs are competitive with import prices. But new branches of industry have costs higher than import prices and per capita income there is lower than at point P. As wages fall, those branches with the smaller difference between cost and import prices will be first affected, followed by others with inferior productivity, measured by the decline of the curve CF of per capita income... in this way, per capita income in export activities falls correspondingly with the decline in prices; the same thing happens in industrial activities due to higher costs of successive new branches of industry." Freibisch, R., Commercial Policy in the Underdeveloped Countries, op. cit., pp. 269/271.

lii/ La disparidad de elasticidades y la tendencia al desequilibrio que se le asocia, constituyen postulados a partir de los cuales se estructura el análisis de la operación de la economía periférica descrito en el punto 2 del capítulo IV. Si bien la argumentación relativa a esos temas data de comienzos de la década de 1950, y ya ha sido examinada con anterioridad, parece conveniente mostrar en qué términos se halla reiterada, en el documento que sirve de base a dicho análisis.

"Indeed, industrialization is an inescapable part of the process of change accompanying a gradual improvement in per capita income. In response to differences in the income elasticities of demand and in rates of increase in productivity, the active population is tending to shift - chiefly through the distribution of its increment - from occupations with a relatively low income elasticity of demand, principally primary production, to industry and other activities where this is relatively high. This process has characterized the development of the industrial centers and is now advancing into the periphery...". Ibid., p. 251.

As in the centers, industrial development at the periphery responds to the same disparities in income elasticity as regards internal demand; and in addition to that, to the effects of similar disparities in foreign trade. It is a well-established fact that income elasticity of demand for imports of Latin American primary commodities by the centers is generally lower than the income elasticity of demand for Latin American imports of industrial products from these centers. This difference is frequently accentuated by measures to protect primary commodities in the centers, whereas, as will be shown later, it is reduced by protection in peripheral countries, provided this is established between certain limits. Let us take one instance: the case of Argentina. This country has followed the very mistaken policy of trying to stimulate industrialization to the detriment of agriculture, instead of promoting a balanced growth of both. In the recent CEPAL study prepared at the request of the Argentine government, we examined a series of measures that might considerably increase exports through mechanization and other technical advances in agriculture.

But even so, exports would only grow at the rate of 1.1 for every 1 per cent of growth of income, while the demand for imports was estimated with a coefficient of income-elasticity of 1.4 per cent, given the projected rate of income growth up to 1967 as compared with 1955. Similarly high elasticities for imports have been found in CEPAL's studies for Brazil, Mexico, Colombia and Peru." Ibid., pp. 252/253.

"Imports substitution (defined here as an increase in the proportion of goods that is supplied from domestic sources and not necessarily as a reduction in the ratio of imports to total income) is the only way to correct the effects on peripheral growth of disparities in foreign trade elasticity. Let us take a numerical example to clarify this aspect of our problem. For the sake of simplicity, we shall assume that there is only one center and a periphery... Assuming that the center's rate of income growth is 3 per cent yearly and the income elasticity of demand for imports of primary commodities is 0.80 and that there is no import substitution, then the rate of growth of these imports will be 2.40 per cent (3 per cent x 0.80 per cent) per year. Suppose now that at the periphery income elasticity of demand for industry goods from the center is 1.30. If, in a balanced development process, the rate of growth of these imports is to be no higher than that of exports, then peripheral income cannot increase faster than 1.84 per cent per year. This is the rate which, combined with that coefficient of elasticity, gives the limit of import growth - that is to say a rate of 2.40 per cent, the same as that for exports.

Should peripheral income grow at a rate, say, similar to the 3 per cent of the center, its demands for imports of industrial products would grow at the rate of 3.90 per cent (3 per cent x 1.3 per cent) while exports of primary commodities would increase at the rate of only 2.40 per cent. To bridge the gap between these two rates, either the rate of increase of demand for imports would have to fall by 1.50 per cent, by means of imports substitution, or industrial exports would have to be added to the primary ones, or a combination of the two." Ibid., pp. 253/254.

liii/ Sobre el modo de operar del sistema económico, al impulso del desequilibrio externo y la devaluación del tipo de cambio, considérense las siguientes afirmaciones:

"Let us see briefly how exchange depreciation would work. Depreciation itself is considered as an outcome of market forces. If disparities in elasticities cause the demand for imports to grow faster than exports, let the exchange rate depreciate and find its own equilibrium level, when the surplus manpower will be fully absorbed.

As regards the absorption of manpower in exports, internal price increases due to exchange depreciation will bring higher profits and stimulate expanded production and exports. It is conceivable that this increase in exports could happen without any, or only a very small, decline in external prices. This, however, would mean a very high elasticity for export demand which is quite unrealistic in the light of Latin American experience. Income elasticity is generally low and so is price elasticity. Consequently, only a part - and not a very large one - of the surplus manpower can be employed in exports at given prices, and beyond that limit prices decline.

On the other hand, higher import prices will now make attractive those new branches of industries which were not so before because their costs were higher than import prices. In this process, competitive equilibrium will be reached at a point where returns for exports producers will equalize those for these new industries." Ibid., p. 256.

liv/ Las siguientes observaciones se refieren a los vínculos existentes entre las funciones de producto-ingreso medio y producto-ingreso marginal de los dos sectores que componen la economía periférica:

"Meanwhile marginal income per person has been declining faster than income per person employed in export activities, along the line AH; and at the equilibrium point it is represented by HJ, which is much smaller than MJ; that is to say, marginal income in industrial activities. Indeed, after employment in export activities has proceed beyond point G, marginal income per person in these activities has been lower than in industry.

Income per person employed in export activities is the result of successive increments of employment leading to constant increments of physical exports, at diminishing prices. Marginal income per person, on the other hand, is the result of every addition of income per person to previous export income, less the transfer of part of this latter due to the fall of prices. It so happens that, while per capita income continually diminishes, that transfer of income to the outer world becomes steadily greater due to the fact that the fall in prices affects increasing aggregate physical exports. In this way, marginal income declines faster than per capita income and may even be negative, if, after a certain point, employment in export activities continues to augment, thus reducing instead of increasing the aggregate export income. In industry, marginal income per person is the same as per capita income, from the point of view of the economy as a whole. Indeed, there is no such transfer of real income to the outer world as in the case of exports..." Ibid., p. 271.

lv/ La cita siguiente se refiere a la diferencia entre el nivel de ingreso que deriva de la industrialización espontánea de la periferia, y el ingreso máximo factible mediante la conducción deliberada de dicha economía:

"In industry, marginal income per person is the same as per capita income, from the point of view of the economy as a whole. Indeed, there is no such transfer of real income to the outer world, as in the case of exports..."

"This transfer could have been reduced if the surplus manpower in exports had been stopped at point G, here the marginal income per person from exports is equal to marginal income in industry. It is true that if employment in the latter had been extended from J to G, marginal income per person there (as well as per capita income) would have continued to decline, due to higher costs as compared with import prices. But even so, the aggregate marginal income thus generated by industry, represented by the area FGJM, is greater than that which would have been generated by exports, represented by the area FGJH, if employment increments has proceeded up to J. The difference between the two areas, FHM, is the net loss due to the spontaneous process of industrialization. The optimum solution is to stop exports at point F, where their marginal income per person is the same as in industry. This is the point of maximum increment of real income derived from the employment of the surplus manpower; before or beyond that point, the increment will be less. However, at this point wages in exports, GL, are above the level that could make it attractive to invest in extending employment up to this point G. Therefore it would be necessary at this optimum point to levy import duties high enough to allow industry to pay the same level of wages as exports. In other branches to the right of G, which have better productivity, the need for protection would be less." Ibid., pp. 271/272.

Ivi/ Respecto de las posibles fuerzas contrarrestantes de la tendencia al deterioro, considérense las siguientes afirmaciones:

"This tendency of the terms of trade at the periphery to deteriorate in a process of spontaneous growth may be offset by compensatory forces in the free play of the market. One of these forces is of a Ricardian character. Even if wages deteriorate in foreign currency, the terms of trade may improve for the periphery if growing demand for some products prompts a resort to agricultural or mining land with lower returns. The other is connected with the center. Technical progress in some export activities at the center may advance faster than general productivity, resulting in a transfer of differential productivity of the same type as at the periphery although, probably, much less intense due to greater technological homogeneity at the center." Ibid., p. 263.



lvii/

En el primer text en que se lo plantea, la presentación del problema de la asignación de recursos y de su nexa con la maximización del ingreso social se inicia con las siguientes afirmaciones:

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

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

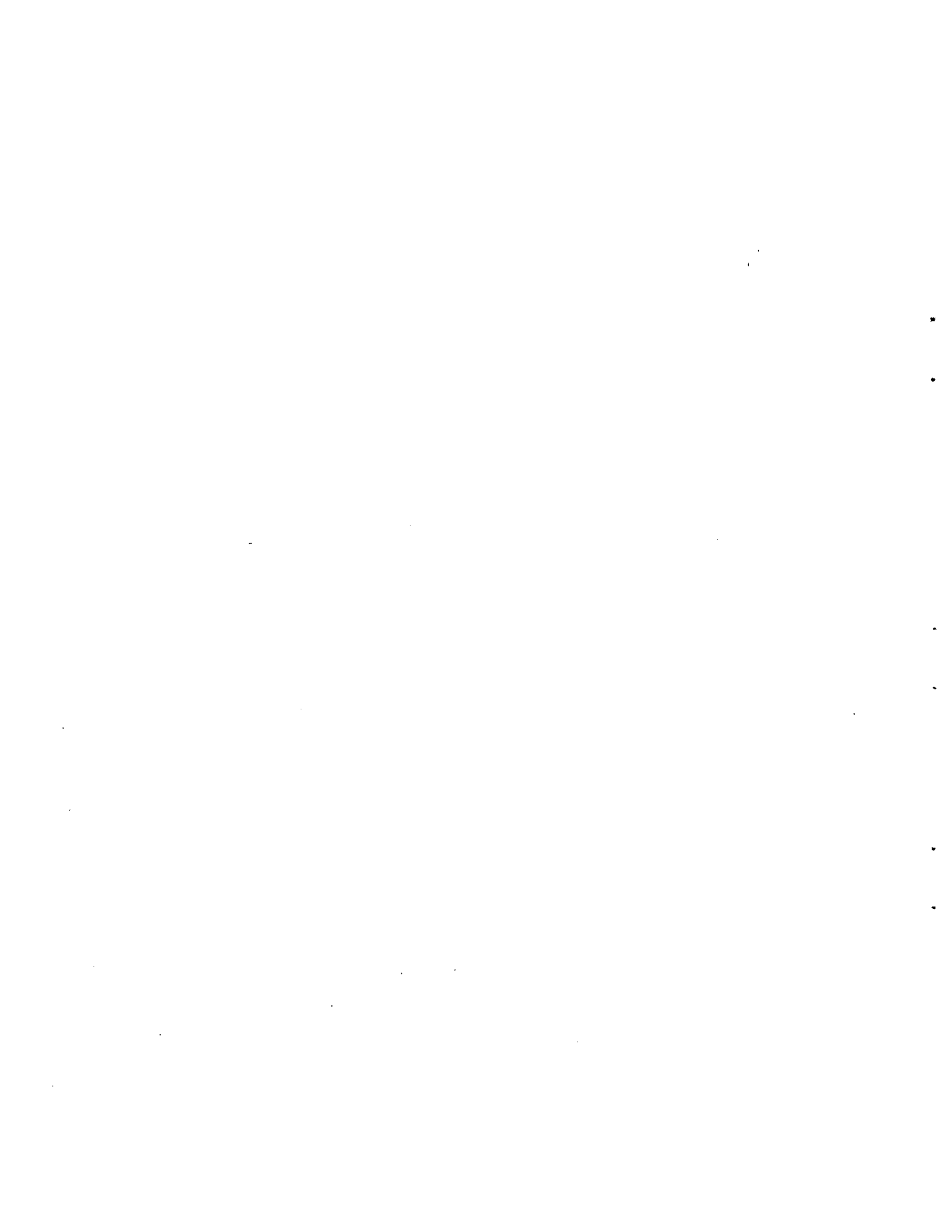
En la consecución de este máximo de ingreso real plantéanse dos problemas, y ambos conciernen a la mejor forma de aplicar los factores productivos. El primero consiste en determinar en qué medida los factores disponibles de una economía en crecimiento se emplearán en aumentar las exportaciones a fin de conseguir más importaciones, y en qué medida se ha de acrecentar la producción tanto agrícola como industrial para el consumo interno. Resuelto este primer problema, preséntase el segundo: dadas las cantidades óptimas de importación y producción interna cabe preguntarse qué es lo que conviene importar o producir internamente para lograr aquel máximo de ingreso real". (Prebisch, Raúl, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico; op.cit., pp. 27-28.

lviii/

Bajo el título "El máximo de ingreso real, las exportaciones y la industrialización", las afirmaciones que se transcriben a continuación encaran el problema de la distribución de los recursos productivos entre sector exportador e interno, y han servido de base a los comentarios respectivos.

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

El volumen total de exportaciones primarias depende primordialmente del nivel del ingreso de los centros industriales, del estado de la técnica productiva, de la composición de la demanda y del grado de protección. Los precios de tales exportaciones, en relación con los de los artículos manufacturados, parecen tener, en general, una influencia secundaria en el volumen de exportaciones... influyen más bien en la proporción del ingreso que los centros industriales dedican a adquirir productos primarios.



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

Esto no es óbice para que un país productor aislado, sobre todo si es de magnitud relativamente pequeña, no pueda acrecentar sus exportaciones a expensas de otros países competidores mediante ligero sacrificio en el precio. Pero es evidente que, si se considera el vasto problema de desarrollo de la periferia, esto no puede representar solución alguna para el conjunto... Volviendo ahora al caso general, parecería que la opción que se presenta usualmente a los países de producción primaria de emplear el incremento de sus factores productivos en aumentar las exportaciones y procurarse importaciones adicionales, o aumentar la producción para el consumo interno, está contenida dentro de muy estrechos límites.

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

Supóngase además que el rendimiento de esos cien mil hombres en la producción interna es apenas de 70 dólares per cápita (computado según el valor de importación de los mismos artículos de origen extranjero), sea inferior al que se obtiene en las actividades de exportación. Es evidente que si las exportaciones pudieran aumentar en 10 por ciento por el esfuerzo de esos cien mil hombres, pero sin que el rendimiento por hombre se redujera sensiblemente por la baja de los precios, convendría emplearlos en ello y no en la producción interna. Pero en general es poco probable que así suceda, si el aumento de producción sobrepasa al incremento de consumo de los países importadores, en función del crecimiento de su ingreso y de otros factores que determina su demanda. Y bastaría que los precios descendieran en 9.1 por ciento, y por tanto el rendimiento por hombre a 90.9 dólares, para que el valor total en dólares se redujera a los 100 millones de antes, no obstante el aumento de la cantidad. Es claro, entonces, que en vez

de aumentar la producción exportable sería más conveniente para los países productores dedicar esos cien mil hombres a la producción para el consumo interno, no obstante que el rendimiento por hombre de 90.9 dólares en las actividades de exportación es mayor que los 70 que se obtienen en dicha producción interna." (Ibid, pp. 28-29).

lix/ Bajo el título "Distribución óptima de factores en las distintas producciones internas", el texto que se transcribe a continuación, base de las consideraciones sobre dicho tema, lo encara postulando que se ha resuelto previamente cómo distribuir los recursos disponibles entre producción externa e interna.

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

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

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

Estas consideraciones se extienden también a la producción agrícola. En algunos países latinoamericanos es relativamente fácil acrecentarla; en otros se requieren costosas obras de riego o mejoramiento. Si conviene sustituir importaciones con ella, o con el desarrollo de la producción industrial, o en qué forma deben combinarse ambas, es una incógnita que sólo el cotejo de productividades podría despejar." (Ibid, pp. 32-33).

lx/ Acerca del criterio del "rendimiento o productividad marginal social del capital", se señala lo siguiente:

"En el capítulo anterior hemos reconocido la validez del principio del rendimiento o productividad marginal social del capital en la orientación de la política de inversiones de los países latinoamericanos. Este principio nos enseña que si la distribución del ahorro se realiza en forma que el incremento marginal del capital por hombre ocupado tenga la misma productividad social en cada una de las ramas de la actividad económica, se obtendrá el máximo de producto." (Ibid, pp.36).

lxi/ El texto que se transcribe a continuación pone de manifiesto la necesidad de combinar el criterio básico de asignación de recursos con otros, según aconsejan situaciones particulares.

"... haber logrado el máximo posible de productividad no significa siempre que se haya encontrado la solución más satisfactoria. Es posible que determinadas producciones, no obstante su menor productividad en relación con otras, sean sin embargo altamente convenientes en cuanto disminuyen la vulnerabilidad de un país a las fluctuaciones y contingencias exteriores. La experiencia latinoamericana es muy aleccionadora en este sentido y es muy explicable que este género de consideraciones prevalezca en ciertos casos concretos..." (Ibid, pág. 33).

lxii/ He aquí una confirmación explícita de ello:

"El potencial humano no suele ser un factor limitativo del desarrollo, al menos en su cuantía global; el factor limitativo está en el capital necesario para liberarlo de las actividades de baja productividad y aumentar a la vez la productividad en los otros sectores mediante el aumento de la densidad de capital." (CEPAL, Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico. E/CN.12/292, marzo de 1953, pág. 13).

lxiii/

Bajo el título "Economicidad de industrias de menor productividad que en los centros", la cita que sigue hace explícito un simple corolario de las transcritas en lviii/lix. Sin embargo, interesa destacar que en su último párrafo se adosa a este corolario un principio adicional de asignación de recursos, objeto de análisis en las páginas ...

"Acaba de demostrarse que, dados los factores que determinan la demanda de productos primarios en los centros industriales y la escasa movilidad internacional de factores productivos, podría convenir a un país periférico emplear su incremento de potencial humano en la producción interna aún cuando su costo de producción fuera superior al de los artículos competidores importados. Un examen somero suele conducir a condenar - por antieconómicas - las industrias que producen a costos más altos que los precios de artículos similares importados. Tal juicio, a pesar de su aparente validez, no tiene en cuenta que los factores productivos usados por dichas industrias no son susceptibles de una mejor utilización. Es por tanto ventajoso para la economía producir a precios relativos elevados, en vez de dejar de utilizar factores productivos o utilizarlos en formas que depriman la relación de precios de intercambio, y a través de ellos la capacidad para importar ... En realidad, el costo en gran parte de las industrias de la América Latina, así como en sectores importantes de la producción agrícola es superior al de las importaciones dentro de la actual relación de precios del intercambio: los bajos ingresos prevalecientes no logran compensar la productividad relativamente escasa de esas actividades. Esto no significa que esas producciones sean de necesidad antieconómica. Significa, simplemente que aquellos bienes que no pueden adquirirse en otros países en virtud de la limitada capacidad para importar, tienen que ser producidos internamente a costos mayores de los que resultarían si las exportaciones pudieran expandirse con facilidad para procurarse en cambio las importaciones necesarias.

El concepto de economicidad debiera tener como punto de mira la cantidad total de bienes disponibles a disposición de la población. Y queda demostrado que se logra un mayor volumen de bienes a pesar del aumento de costos que ello supone. Pero es claro que este volumen podría crecer tanto más cuanto más se acercase la productividad de los países latinoamericanos a la de los grandes centros industriales". (Prebisch, Raúl, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico; op.cit., págs. 30-31)

lxiv/

Este primer argumento sobre la necesidad de la protección se plantea en los siguientes términos:

"Hay dos principios cuyo franco reconocimiento tendría grandes proyecciones sobre la política comercial de los países latinoamericanos tanto en sus relaciones con los países industriales como en las que guardan entre ellos: primero, que la industrialización - en distintos grados según los países - es una imposición inevitable del

desarrollo económico; segundo, que la protección en razonable medida es en general indispensable a la industrialización ...

Como es sabido ya, el desarrollo económico de la América Latina consiste en hacer descender la elevada proporción de población activa que trabaja con escasa productividad en la producción primaria y las actividades artesanales. Conforme la técnica productiva moderna penetra en estas actividades y aumenta su productividad, se necesita proporcionalmente menos gente que antes para atender el crecimiento de la demanda interna y externa de productos primarios, salvo en casos excepcionales. A medida que disminuye la proporción de gente ocupada en la producción primaria tiene que aumentar la de gente en otras ocupaciones, esto es, la industria, el transporte, el comercio y los demás servicios ...

Existen desde luego ciertas relaciones funcionales entre estas otras ocupaciones y no habría un desarrollo equilibrado si por ejemplo la industria creciera en desproporción con los transportes, o éstos con respecto a la industria y los servicios. En consecuencia, el problema de la América Latina no consiste en determinar si se ha de industrializar o no a medida que se tecnifican la producción primaria y otras actividades de escasa productividad. La industrialización tiene que cumplirse para absorber potencial humano y contribuir así al aumento del producto total de la colectividad.

Reconocido este principio básico, se plantea el problema de determinar cómo y en qué medida ha de cumplirse la industrialización. Ello constituye la clave de una política industrial y aquí sólo se considerará un aspecto único de ella, a saber, la protección aduanera. La justificación primordial de la protección está en las diferencias de productividad entre los países menos desarrollados y los más desarrollados, diferencias que se explican fundamentalmente por la gran disparidad en la cuantía del capital por persona ocupada y en las aptitudes técnicas con que trabaja ...

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

en un futuro previsible, pues mientras la productividad crece en los países en desarrollo también aumenta - y a veces con celeridad mayor - en los países ya desarrollados.

En consecuencia, el razonamiento que se ha formulado para demostrar la inevitabilidad de la protección extiende el ámbito del razonamiento clásico y, en vez de considerar una industria aislada, toma la industria en su conjunto y establece la necesidad de protección mientras su productividad ... siga siendo inferior a la de los países más avanzados y en tanto que esta diferencia de productividad no esté compensada por diferencias de salarios". (CEPAL, La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano; op.cit., págs. 64/66)

xv/ Este segundo argumento sobre la necesidad de la protección se encuentra presente en el siguiente texto:

"Es una característica universal del desarrollo económico que conforme el ingreso por habitante se eleva por encima de ciertos mínimos, la demanda de productos primarios crece con menor intensidad que la de artículos industriales y servicios.

Este fenómeno tiene considerable influencia en el comercio entre los centros industriales en general y los países de producción primaria. A igualdad de crecimiento del ingreso por habitante, la demanda de importaciones industriales en la periferia tiende a crecer con más celeridad que la demanda de importaciones primarias en los centros industriales. Si la población de un país periférico aumenta más fuertemente que en éstos, se acentúa esta disparidad en las tendencias de crecimiento de las importaciones. Más todavía, si el ingreso de ese país periférico crece en mayor grado que el de los centros, se acentúa la disparidad señalada ...

En consecuencia, si un país periférico no ha de crecer en forma espontánea con ritmo más lento que los centros, y si se propone desarrollarse económicamente e ir atenuando las diferencias de ingreso con ellos - o mantenerla por lo menos - tendrá una persistente tendencia al desequilibrio, pues sus importaciones industriales tenderán a crecer más que sus exportaciones primarias. No le es posible a ese país aumentar estas últimas mediante el estímulo de las primeras. No tiene pues otra solución que limitar sus importaciones a lo que le permite su capacidad de pagos exteriores. Ahora bien, si no lo hace mediante una selección que disminuya o elimine algunas importaciones a fin de poder aumentar otras, tendrá que verse forzado, por el juego de las fuerzas económicas, a comprimir su ingreso y disminuir su ritmo de crecimiento para corregir el desequilibrio, o a comprimir las importaciones mediante la depreciación monetaria. De todos modos, es inevitable la reducción de las importaciones hasta lo que permita la capacidad de pago. La distinción fundamental está entre si esta restricción se hace espontáneamente en

detrimento del ritmo de crecimiento, o se hace de manera deliberada en favor de ese ritmo". (Ibid, págs. 67/68)

lxvi/ Los dos argumentos anteriormente comentados reaparecen en las siguientes afirmaciones, que a la vez dicen relación con los límites dentro de los cuales la protección resultará conveniente:

"De todo esto se deduce una primera conclusión muy importante para la política comercial internacional. Hay dos tipos de proteccionismo en los países en desarrollo. Primero, el proteccionismo que contribuye a promover los cambios estructurales exigidos por el desarrollo económico sin provocar la reducción de las importaciones por debajo del volumen correspondiente a la capacidad de pagos exteriores, y sin reducir el comercio mundial ni debilitar su ritmo de crecimiento. Y, en seguida, el proteccionismo que lleva más allá del límite el ajuste de las importaciones y afecta adversamente al comercio mundial ... A igualdad de otras condiciones, la medida en que se justifique la industrialización dependerá del ritmo de crecimiento de las exportaciones: cuanto menor sea la proporción del incremento de población activa que requiere el crecimiento de éstas, tanto mayor deberá ser la amplitud de la industrialización.

Ahora bien, el crecimiento de la capacidad de absorción de productos primarios en los centros industriales depende del aumento de su ingreso, de la elasticidad-ingreso de la demanda de estos productos, de la intensidad con que estos centros sustituyen las importaciones por producción interna y de los precios de tales productos. El descenso de precios permitirá desde luego aumentar el crecimiento de las exportaciones periféricas de productos primarios. En este sentido, podría absorberse en la producción primaria una parte de la población activa que de otro modo se emplearía en la industria. Pero ello tiene límites relativamente estrechos si se considera la periferia de la economía mundial en su conjunto o a aquellos países - o grupos de países - que tienen gran influencia en el mercado internacional de un artículo dado. Este mercado tiene una determinada capacidad de crecimiento al nivel vigente de precios: cada aportación de factores productivos en las actividades exportadoras traerá consigo un incremento neto de ingreso cada vez menor en virtud de la baja de precios y aún cuando los rendimientos no sean decrecientes. Llegará un momento en que este incremento de ingreso sea igual al que se obtendría con el empleo de esa aportación de factores productivos en las actividades industriales, no obstante que el costo de los artículos así obtenidos sea superior al de las importaciones correspondientes. A partir de este punto se justifica plenamente la protección, pues permite el empleo de los factores productivos disponibles con mayor rendimiento económico. En consecuencia, una baja de precios para estimular el crecimiento de las exportaciones podría ser económicamente conveniente en cierta medida. Es el punto en que la industrialización se vuelve económica y antieconómico el aumento ulterior de las

exportaciones. Por el contrario, antes de alcanzar este punto la industrialización sería antieconómica. Se llega así a una distinción como la que antes se había trazado con respecto a la política proteccionista, pero desde el ángulo de la economía interna y no del comercio internacional. La combinación de ambos puntos de vista es ahora posible. En el primer tipo de protección, las exportaciones siguen creciendo en la medida en que lo permite la absorción de los centros industriales, y las importaciones se ajustan a la capacidad de pagos exteriores dada por esas exportaciones y demás elementos del balance de pagos; por su parte, la industrialización se efectúa en la medida suficiente para absorber factores productivos disponibles que no podrían emplearse económicamente en las actividades exportadoras. En el segundo tipo de protección las exportaciones crecen menos de lo que podrían crecer en virtud de la absorción de los centros industriales, o se reducen, según sea la intensidad con que la protección les sustrae factores productivos; y en vez de ello se extiende antieconómicamente el crecimiento de la industria, con un incremento del ingreso real inferior al que pudo haberse obtenido si los correspondientes factores productivos se hubieran empleado en las actividades exportadoras. En resumen, mientras en un caso no se reduce el volumen del comercio internacional con respecto a lo que hubiere podido ser y se obtiene el máximo incremento del ingreso real del país en desarrollo, en el otro caso se afecta desfavorablemente el comercio internacional y se emplean en forma antieconómica los recursos disponibles ..." (Ibid, págs. 68/70)

lxvii/

La argumentación relativa a la asimetría de la protección encuentra apoyo en las afirmaciones que se transcriben a continuación:

"Los efectos del proteccionismo sobre el comercio mundial no son los mismos en un centro industrial que en los países en desarrollo. Mientras las importaciones primarias de un centro tienden a crecer menos que su propio ingreso, sus exportaciones de manufacturas tienden a crecer más que el ingreso de los países periféricos. Esta disparidad de tendencias crea problemas de signo contrario. En tanto que en estos últimos las importaciones tienden a desenvolverse más que las exportaciones, en los centros industriales tiende a suceder lo opuesto, aunque con amplitud muy distinta - y con las salvedades que se verán más adelante - según sea el grado en que los cambios de composición de las importaciones periféricas inciden sobre sus exportaciones industriales.

Así, en un centro cuyas exportaciones atraen preferentemente la demanda de los países en desarrollo, prevalece con mayor intensidad que en otros la tendencia de aquellas a desenvolverse con más vigor que las importaciones de productos primarios. En semejantes condiciones, podrá haber otros motivos para apoyar las medidas protectoras de la producción primaria interna, pero muy distintos de lo que exige la protección en los países en desarrollo. No hay desde luego tendencia alguna al desequilibrio negativo del balance de pagos, sino precisamente lo contrario; y la población activa, que el progreso

técnico va eliminando de la producción primaria, afluye espontáneamente a las otras ocupaciones internas y a las actividades industriales de exportación favorecidas por la demanda exterior.

En consecuencia, mientras en los países en desarrollo la protección - dentro de los límites ya señalados - tiene por efecto mantener la estrecha correspondencia entre importaciones y exportaciones, sin vulnerar el ritmo de crecimiento del comercio mundial, en un centro industrial de aquellas características la protección reduce las importaciones por debajo de la capacidad de pagos exteriores y afecta desfavorablemente a ese comercio. Dicho de otro modo, dada la gran elasticidad-ingreso de la demanda de artículos industriales en general, la restricción de ciertos tipos de importaciones en los países en desarrollo se ve compensada - dentro de lo que permite la capacidad de pagos exteriores - por el aumento de otras importaciones que antes no podrían realizarse con la misma amplitud. En cambio, en un gran centro industrial, la restricción a la importación de un producto primario no se ve neutralizada por el aumento de otros productos primarios, puesto que ya se importaba todo lo que requería la demanda en las condiciones imperantes; a no ser que junto con esa restricción se tomen medidas para estimular la importación de esos otros productos manufacturados o semimanufacturados.

Las consecuencias de esta política proteccionista en un gran centro industrial son evidentes. Los países en desarrollo se ven precisados a acentuar su propia política proteccionista, dado que, habiéndose superpuesto un nuevo factor de debilitamiento de sus exportaciones, tendrán que presionar más intensamente sobre las importaciones, tanto para acomodarlas a una capacidad de pagos exteriores menor de lo que pudiera haber sido, como para estimular el empleo adicional en la industria de factores productivos que las actividades exportadoras hubiesen absorbido en circunstancias más favorables". (Ibid., págs. 72/73)

lxviii/

Respecto a la necesidad de la protección como expediente para evitar la diferenciación de salarios, véanse las afirmaciones que siguen:

"Podría concebirse en abstracto la posibilidad de que el nivel de salarios se reduzca en los países menos desarrollados hasta compensar esas diferencias de productividad. En tal supuesto, un país podría prescindir totalmente de sus derechos aduaneros protectores siempre que la baja de salarios permita resarcirse de las pérdidas que ello traiga consigo a las empresas industriales. Pero, a más de ser impracticable por razones sociales y políticas, esa política tendría graves consecuencias. Si desde el punto de vista interno la baja de salario fuese seguida de una baja de precios y los salarios reales recuperaran su nivel, aunque con trabajosos reajustes, desde el punto de vista exterior, al extenderse a las actividades exportadoras,

la baja de salarios iría unida a la baja de los precios en virtud del conocido mecanismo de ajuste. Y como ello no tendría por qué aparejar una baja correspondiente en el precio de las importaciones, sobrevendría un empeoramiento de la relación de precios de intercambio con efectos adversos sobre la capitalización y el ritmo de desarrollo del país". (Ibid, p.65)

lxix/

Estos argumentos básicos, aunque se reiteran con diversos matices en documentos dedicados a los problemas de la integración, se encuentran ya presentes en el texto que se transcribe a continuación:

"El centro de gravedad del desarrollo económico latinoamericano seguirá estando en la industrialización asociado fundamentalmente con la tecnificación de la agricultura, esto es, en fuerzas dinámicas de carácter interno. Si por obra de acontecimientos extraordinarios las exportaciones adquirieran un aliento hoy no previsible, ello permitiría, dar mayor impulso al ritmo de desarrollo.

Todo esto impone nuevas orientaciones a la política comercial, y no sólo en lo que respecta al intercambio entre los países latinoamericanos y los centros industriales. La política comercial entre los propios países latinoamericanos está aún bajo el influjo de formas pretéritas de desarrollo, en que el interés de cada uno de ellos convergía aisladamente hacia su complementación con centros industriales en el clásico intercambio de productos primarios por manufacturas.

Ya se ha dicho que el desenvolvimiento de este intercambio, lejos de ser incompatible con la industrialización, es medio primordial para llevarla a cabo. Pero la industrialización se está desarrollando en compartimientos estancos y es muy escaso el intercambio de productos industriales entre los países latinoamericanos. Mientras el proceso abarcaba sólo artículos cuyo mercado nacional permitía el establecimiento de empresas de adecuada magnitud, este aislamiento industrial no era motivo de seria preocupación; pero cuando, por las mismas exigencias del desarrollo, avanza hacia artículos que sólo pueden producirse económicamente en gran escala, y ello rebasa el mercado nacional, se impone la necesidad del comercio recíproco entre los países latinoamericanos. Esta liberalización del intercambio entre los países latinoamericanos no tiene por qué afectar a los Estados Unidos o a Europa más de lo que les afectaría la tarifa con que cada uno de esos países tratase de proteger su propia producción en aislamiento de los otros. La restricción de las importaciones europeas o norteamericanas será igual en uno y otro caso; en uno y otro caso tendrá que desenvolverse la producción latinoamericana llevada por las mismas exigencias del desarrollo económico. La diferencia no está pues en los efectos exteriores, sino en las consecuencias internas: en un régimen de liberalización del intercambio es posible la

especialización con sus consabidas ventajas; en tanto que en el de compartimientos estancos se incurre con frecuencia en producciones de costo exagerado por la insuficiencia del mercado nacional.

Es claro que no bastaría esta forma de liberalización para que surgiera una corriente satisfactoria de intercambio recíproco. Sería indispensable, además, una serie de medidas concertadas entre los países interesados a fin de que en todos ellos se establecieran industrias con vistas a la especialización y que ello se combinará con el intercambio ya existente y su posible estímulo. No se trataría en modo alguno de dar exclusividad a ciertas empresas, sino de proporcionar determinados incentivos iniciales a las actividades que así se establezcan, en cada país, dejando después campo libre a la competencia.

Esta forma de liberalización, circunscrita a países latinoamericanos, requiere el establecimiento de un régimen especial que no tenga las características ni la amplitud de unión aduanera. Por su generalidad y por su carácter absoluto, el concepto de unión aduanera ha sido a veces un fuerte obstáculo a la consecución de ventajas recíprocas más moderadas, pero practicables. La unión aduanera suscita muy comprensibles recelos, pues sobre afectar adversamente intereses existentes representa entrar en un campo lleno de incógnitas en el que la diversidad de política en materia de moneda y cambio entre los países participantes - para referirnos a los más importantes - podría acarrear consecuencias imprevistas para la producción nacional.

Muy diferentes serían las consecuencias si se tratara de arreglos de reciprocidad que, dejando a salvo ciertas situaciones existentes, aspiren más bien a estimular el intercambio recíproco de artículos que hoy no se producen, o que se producen en pequeña escala, o que sólo se producen en cuantía importante en unos países y no en otros. Ello podría representar una solución concreta que en vez de suscitar muy comprensibles resistencias, traiga más bien una coincidencia saludable de intereses en los países interesados.

Para que una política semejante rinda todos los frutos que es dable esperar de ella, tendría que tener un carácter multilateral, y abarcar el mayor número posible de países. Esto no significa que no sean útiles los acuerdos bilaterales. Por el contrario, suelen significar el comienzo de una política de intercambio recíproco que podría ampliarse por sucesiva incorporación de otros países. Esos acuerdos, por su misma índole, establecen generalmente una moneda de cuenta para la realización de sus operaciones y no habría razón alguna para pensar que no puedan encontrarse fórmulas multilaterales de compensación. Hay en todo ésto un círculo vicioso. Una de las razones por las que no se desarrolla con mayor amplitud el intercambio recíproco entre un grupo de países con potencialidad para hacerlo es la falta de un sistema de compensaciones multilaterales, y no hay

posibilidad de tal sistema mientras no haya intercambio recíproco. Se concibe la posibilidad de emprender simultáneamente modestos arreglos y dejar que la experiencia vaya indicando la manera de ampliarlos y mejorarlos. Pero para ello es indispensable crear un marco adecuado que hoy no existe en la política comercial". (Ibid., págs. 77/79)

lxx/

He aquí uno de los planteamientos de esta justificación:

"Elemento primordial de ... (la cooperación internacional) ... es la inversión de capital extranjero a fin de romper el consabido círculo vicioso de un ingreso bajo que no permite aumentar la capitalización y de una capitalización que es insuficiente, por la precariedad del ingreso. Un juicioso programa de inversiones, apoyado en medidas internas que faciliten su plena fructificación, permitirá, con el andar del tiempo, a los países de la América Latina acrecentar de tal manera su ingreso por habitante que el esfuerzo de capitalización necesario para lograr la continuación del crecimiento a ritmo satisfactorio podrá realizarse con sus propios recursos, una vez que se hubiera alcanzado un alto coeficiente de ahorro que dispense de nuevas y cuantiosas aportaciones, de capital extranjero". (Ibid., pág.6)

lxxi/

A continuación se transcribe uno de los más tempranos ejemplos de este modo de encarar la temática del financiamiento del desarrollo:

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

Estas dificultades prácticas constituyen una de las razones fundamentales por las que en general se considera necesario un complemento de capital extranjero para alcanzar una más alta tasa de crecimiento. La otra razón se examinará más adelante. La aportación complementaria del capital extranjero en un programa de desarrollo suele encararse como un arbitrio de orden transitorio, que permita llegar a una tasa más alta de crecimiento sin disminuir el consumo presente. Su transitoriedad estriba en esta consideración simple: hay que hacer crecer más rápidamente

el ingreso con la aportación de capital extranjero, hasta que dicho ingreso alcance un nivel a partir del cual puedan cubrirse con ahorro propio, y sin nuevas aportaciones exteriores, todas las inversiones necesarias para seguir creciendo a un más alto ritmo de desarrollo. Desde este punto de vista, el capital extranjero tiene por objetivo la creación de condiciones favorables al aumento del coeficiente de ahorro propio. Al tiempo necesario para pasar del coeficiente inicial al coeficiente de ahorro exigido por la mayor tasa de crecimiento elegida como meta, se le llamará período de transición de un programa. (Esta manera de enfocar la aportación de capital extranjero como un hecho transitorio debe entenderse como un recurso metodológico y no como un principio de política económica. Es perfectamente concebible que, después del llamado período de transición de un programa, pueda ser conveniente la afluencia del capital extranjero, lo que haría posible alcanzar una mayor tasa de crecimiento y la incorporación de nuevas técnicas.)

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

Entre esta hipótesis de un aumento continuo e indefinido en la cantidad de capital extranjero y aquella otra de comprensión del consumo para acelerar el crecimiento prescindiendo de ese capital, caben distintas hipótesis intermedias. Todo depende de la proporción del incremento de ingreso que se destine al ahorro durante el período de transición: cuanto más grande sea esta proporción y más rápidamente se aproxime el ahorro propio de un país al coeficiente de ahorro correspondiente al mayor coeficiente de inversiones, tanto menor será la cuantía del capital extranjero que se necesite para llegar a este objetivo. Hay aquí también consideraciones de practicabilidad, en las que, como en el caso anterior, son inevitables los motivos de carácter político y social conjuntamente con los económicos". (CEPAL, Introducción a la técnica de programación, Publicación de Naciones Unidas, E/CN.12/363, julio de 1955, pp. 9-10.

lxxii/

Como se podrá apreciar, dicho argumento se haya basado en el texto que se transcribe a continuación:

"Se dijo antes que uno de los motivos para acudir al capital extranjero estaba en las dificultades prácticas de comprimir el consumo para aumentar el ahorro. Sin embargo, aunque se pudieran vencer estas dificultades, sobrevendrían otras, pues el ahorro adicional que así se consiguiera tendría que transferirse al exterior para adquirir bienes de capital en menoscabo de la importación de otros bienes. Conviene dilucidar este punto por su importancia práctica. Si el coeficiente de importaciones dentro de la inversión total fuese igual al coeficiente de importaciones dentro del total del consumo, no habría escollo alguno para emplear en bienes de capital extranjeros el incremento de ahorro. En ese caso, el ahorro adicional se repartiría entre los bienes de capital importados y los de producción interna, en la misma proporción en que el sacrificio del consumo se haría sobre bienes nacionales e importados. Pero no sucede así; aún en los países latinoamericanos que han dado fuerte impulso a las industrias de bienes de capital, el coeficiente de importaciones en la inversión es mucho más alto que el coeficiente de importaciones en el consumo. De ahí que la disminución del consumo en favor del ahorro no disminuya las importaciones tanto como las aumenta el crecimiento de las inversiones...

...El desplazamiento de ingreso del consumo a la inversión significa importaciones adicionales. Se concibe la posibilidad de que puedan restringirse importaciones innecesarias para compensar este aumento; pero aparte de que esto no ocurre espontáneamente sino que requiere la intervención selectiva del Estado, el margen para hacerlo puede resultar muy limitado en países en que ya se han impuesto fuertes restricciones al crecimiento de las importaciones por haber éstas colmado la capacidad para importar". (Ibid., pág. 11).

lxxiii/

Se transcriben a continuación afirmaciones que sintetizan el punto de vista de la CEPAL sobre la composición del financiamiento externo:

"Se trata ahora de impulsar las inversiones de capital del exterior a fin de acelerar el ritmo del desarrollo económico latinoamericano. Es evidente que mantener una proposición tan

alta de capital privado significaría aumentar en forma sensible la carga de servicios financieros en el balance de pagos. Esto no quiere decir que haya de reducirse el monto absoluto de dichas inversiones privadas. Todo lo contrario, su aumento es conveniente para la América Latina. Pero más intenso tendrá que ser aún el aumento de los préstamos con recursos públicos de interés relativamente bajo, en virtud de las dos razones que se han expuesto, a saber, primero, la necesidad de reducir el costo de las inversiones para la América Latina; y, segundo, la de aumentar la participación de los recursos públicos internacionales en el financiamiento de las inversiones de capital social, a fin de abrir amplio cauce a la inversión privada nacional y extranjera. (CEPAL, La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana, op.cit., p. 16.

lxxiv/

A título de ejemplo, considérense las siguientes afirmaciones:

"...En regiones en que no es la tenencia en sí, sino la falta de inversiones y de acción técnica del Estado lo que está retardando el progreso agrícola, la solución no puede ser la misma que en otras en que la forma de tenencia es el gran obstáculo que se interpone. No deja de sorprender lo poco que se ha explorado aún en este asunto en estos términos concretos, no obstante lo mucho que se ha escrito y proyectado sobre el problema de la tierra. Dicho de otro modo, cuando es perceptible la aptitud para asimilar la técnica productiva moderna, la propiedad extensa puede significar el medio más económico para elevar el nivel de productividad. En este sentido debe llamarse la atención sobre la recomendación que la Misión Currie hace para promover el mejor aprovechamiento de la tierra en Colombia. Propone gravar la tierra en relación con su potencia productiva, de tal suerte que el propietario que la cultiva mal se encuentra en inferioridad de condiciones con respecto a los que la cultivan bien. Es claro que entre otros factores, un sistema semejante requiere una adecuada clasificación de los suelos que no es tarea fácil. Pero esta propuesta tiene el interés de señalar posibilidades de acción que, sumadas a oportunas medidas para fraccionar las grandes extensiones de tierra o impedir su pulverización (sobre todo cuando la forma de tenencia obstaculiza el mejoramiento de la productividad), merecen ser seriamente consideradas en un programa de desarrollo económico". (Prebisch, R., Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, op.cit., pp. 50-51.)

lxxv/

Para el examen de la argumentación relativa a la transferencia de mano de obra de las actividades primarias a otras de mayor productividad, es pertinente el siguiente texto:

"En el desarrollo económico hay dos grandes etapas que distinguen este proceso entre países de un menor grado de desarrollo y países que han alcanzado ya un más alto nivel. Por la misma forma peculiar en que ha venido penetrando el progreso técnico en los países menos desarrollados, como se explicó en un informe anterior... las actividades primarias de América Latina, excepto la mayor parte de las actividades exportadoras, se caracterizan en general por abundancia de mano de obra y escasez de capital - ambas en sentido relativo - y baja productividad. Se observa así una elevada proporción de mano de obra en tales actividades primarias. Conforme se va propagando en ellas el progreso técnico, disminuye gradualmente esta proporción: la mano de obra de las actividades primarias se desplaza a la industria, al comercio, los transportes y los servicios. En estas otras actividades la densidad de capital por persona empleada suele ser más alta que en las actividades primarias, con la diferencia consiguiente de productividad de la mano de obra. Por lo tanto, al desplazarse la población trabajadora de actividades de menor productividad a otras de mayor productividad, aumenta la productividad media en toda la economía, aunque no haya mejorado en ninguno de los sectores. Por ejemplo, basta que el incremento de la población que no encuentra trabajo en las actividades agrícolas se desplace a esas otras actividades más productivas para que aquel efecto se cumpla. Pero en la realidad este proceso va acompañado de una mejora en la productividad de los distintos sectores. Así, la transferencia de población activa del sector de actividades primarias se intensifica conforme se puede producir allí la misma cantidad de producto con menos cantidad de gente. Lo mismo ocurre en los otros sectores, aunque con variable amplitud, y en tal forma estos efectos se superponen a los de la mera transferencia y ambos confluyen en el mayor incremento de la productividad. Ahora bien, dado el grado de avance de la técnica productiva, hay una proporción de población activa en las actividades primarias más allá de la cual no podría continuar su disminución sin perjudicar la adecuada relación entre la producción de los distintos sectores; la asimilación completa de la técnica en las actividades primarias ha permitido ya hacerles rendir todo el sobrante virtual de mano de obra que existía en ellas. Se habrá cumplido así la primera etapa del desarrollo económico.

En la segunda etapa no hay ya grandes desplazamientos. Existe una cierta homogeneidad técnica en todas las actividades de la economía, compatible con el grado de adelanto que la técnica ha alcanzado en sus distintas ramas. Habrá, desde luego, ciertos

desplazamientos debidos a la distinta intensidad con que la técnica sigue avanzando en esas distintas ramas y a la forma desigual en que crece la demanda. Pero habrán desaparecido aquellos desplazamientos masivos y unilaterales desde las actividades primarias hacia otras actividades. Ya no habrá aumentos notorios de productividad por la mera transferencia de mano de obra, sino por el aumento de su destreza y de la densidad de capital en los distintos sectores y ramas.

Los países de América Latina se encuentran en la primera etapa, si bien algunos de ellos se están aproximando a su fin para entrar gradualmente en la segunda. Quiérese decir que tienen un problema de transferencia de mano de obra, principalmente de la agricultura a la industria, el comercio, los transportes y los servicios". (CEPAL, Introducción a la técnica de programación, op.cit., pp. 13-14.

lxxvi/

Respecto al papel del Estado, son pertinentes las afirmaciones que se transcriben a continuación:

"La aceleración del desarrollo de la economía no puede ser por consiguiente un fenómeno espontáneo, que resulte exclusivamente de la operación de aquellas fuerzas, sino de la combinación de la iniciativa privada con la vigorosa acción de Estado. Es el tipo de acción lo que aquí se discute y no la necesidad de ella; hay motivos fundamentales para la intervención del Estado en el desarrollo económico.

En primer lugar, por razones que se expondrán en otro sitio... una proporción considerable de los recursos financieros internacionales tendrá que canalizarse mediante préstamos de carácter público. Por lo tanto, el Estado precisa tener una política de inversiones para emplear estos préstamos así como los recursos de origen interno de que disponga, y esta política no puede elaborarse independientemente de los requerimientos de la actividad privada. De ahí la necesidad de un programa conjunto de inversiones en que se combinen las del sector público con las que se estima que habrá de realizar la iniciativa privada, teniendo en cuenta los incentivos y facilidades con que se la estimule.

En segundo lugar, el Estado tendrá que procurar la elevación del coeficiente de ahorro nacional por los motivos que antes se han dado. En tercer lugar, el desarrollo económico de un país obliga por lo general a realizar una continua sustitución de importaciones por producción interna en la medida en que los mercados exteriores no puedan absorber, sin sensible deterioro

de la relación de precios del intercambio, las exportaciones necesarias para satisfacer toda la demanda de importaciones. Este proceso de sustitución requiere normalmente medidas de protección y fomento con el fin de estimular a la iniciativa privada y ponerla en condiciones de competir con actividades extranjeras de mayor productividad por su mayor densidad de capital y más fácil acceso a la técnica moderna. Hay que determinar lo que se ha de fomentar y la medida en que ello se justifica. Este es un tipo de intervención a que no ha podido escapar ningún país latinoamericano, como tampoco pudo hacerlo en la historia ningún país en su primera etapa de industrialización, salvo aquellos que por ser los primeros no tuvieron competidores más avanzados. Sin embargo, no se ha llegado todavía - excepto en casos excepcionales - a una política de protección que, además de basarse en criterios lógicos de economicidad, prevea las necesidades de sustitución de importaciones que el desarrollo económico trae consigo, a fin de orientar las inversiones con la antelación indispensable. En cuarto lugar

En cuarto lugar, la intervención del Estado es ineludible si se ha de atenuar la vulnerabilidad de la economía interna a las fluctuaciones y contingencias exteriores. Esto añade una razón más a la expuesta en el punto anterior y aconseja introducir cambios estructurales no sólo con vistas a la sustitución de importaciones, sino también al fortalecimiento general y diversificación de la economía interna. Las medidas nacionales para atemperar las consecuencias de la inestabilidad exterior no son suficientes, y se considera necesario complementarlas con medidas internacionales que atenúan tal inestabilidad...

En quinto lugar, la intervención estatal en el crédito para ampliar la falta de iniciativa privada - especialmente en créditos medianos o largos - o para proveer de recursos adecuados al sistema bancario, puede tener influencia considerable en el desarrollo económico. El estado facilita en este caso las inversiones privadas y en otras llega a suplirlas o a asociarse con ellas cuando no son suficientes por sí solas, como ha sucedido en la industria siderúrgica en algunos países latinoamericanos.

En sexto y último lugar, para referirnos sólo a los motivos fundamentales de una política de desarrollo económico, esta política exige del Estado una acción profunda y persistente en el campo tecnológico". (CEPAL, La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano, op.cot., pp. 10-11.

