

SECCIÓN DE OBRAS DE ECONOMÍA CONTEMPORÁNEA

---

CINCUENTA AÑOS DE PENSAMIENTO EN LA CEPAL

TEXTOS SELECCIONADOS

VOLUMEN I

Primera edición, Chile, 1998

Título original:  
Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados

© Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Naciones Unidas

© Fondo de Cultura Económica  
Av. Picacho Ajusco 227; Colonia Bosques del Pedregal; 14200 México, D.F.  
© Fondo de Cultura Económica Chile S.A.  
Paseo Bulnes 152, Santiago, Chile

Registro de propiedad intelectual: N° 105.881  
I.S.B.N.: 956-7083-99-1 (Volumen I)  
I.S.B.N.: 956-7083-98-3 (Obra completa)

Diseño de portada: Andrés Hannach  
Composición y diagramación: Gloria Barrios

Impreso en Chile, 1998

CINCUENTA AÑOS DE PENSAMIENTO  
EN LA CEPAL

TEXTOS SELECCIONADOS

VOLUMEN I



900030222 - BIBLIOTECA CEPAL



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
MÉXICO - ARGENTINA - BRASIL - COLOMBIA - CHILE - ESPAÑA  
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA - GUATEMALA - PERÚ - VENEZUELA



COMISIÓN ECONÓMICA PARA  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)



## PRESENTACIÓN

Con motivo de la conmemoración de los cincuenta años de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, ha parecido oportuno publicar una recopilación de los principales trabajos que reflejan la intensa actividad de la Comisión desde 1948 a la fecha. Dicha recopilación se presenta en dos volúmenes. La introducción coloca tales trabajos en perspectiva, con un orden y una estructura que permiten una contextualización histórica y una mirada sobre el conjunto de la labor de la institución.

Los documentos de la CEPAL se publican generalmente sin atribuirlos a un autor o un responsable determinado, por cuanto son el resultado de un trabajo colectivo de sus funcionarios, y, por lo tanto, representan la suma de los esfuerzos de muchas personas. En el caso de esta recopilación histórica, se ha optado por mantener en general esta práctica, pero asimismo por reconocer las contribuciones de los principales responsables de los textos cuando ellas correspondan a funcionarios ya retirados de la institución.

Confiamos en que este libro brinde al público interesado la oportunidad de conocer directamente los textos fundamentales de una importante trayectoria intelectual, y contribuya a matizar y enriquecer los debates en curso sobre la realidad económica y social latinoamericana y caribeña.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO  
Secretario Ejecutivo de la CEPAL



## CINCUENTA AÑOS DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL: UNA RESEÑA<sup>1</sup>

Ricardo Bielschowsky

### I. INTRODUCCIÓN

La CEPAL celebra en 1998 sus 50 años de actividad. Durante todo ese período, fue la principal fuente mundial de información y análisis sobre la realidad económica y social latinoamericana. Es más, fue el único centro intelectual en toda la región capaz de generar un enfoque analítico propio que mantuvo vigente por medio siglo.

Este trabajo tiene por objeto introducir la selección de textos del presente libro conmemorativo. Reconstituye la trayectoria intelectual de la institución durante ese período y remite al lector a las tesis de mayor relevancia y a los textos seleccionados, contextualizándolos en su momento histórico y en la obra de la institución en su conjunto<sup>2</sup>.

La reconstitución se inicia con la presentación de un cuadro que sintetiza la producción analítica cepalina elaborada en el período. El cuadro contiene los planos de análisis comunes a todas las etapas de la trayectoria intelectual de la institución, así como una división en períodos de

1. En la Revista de la CEPAL se publica simultáneamente con este trabajo una versión modificada del presente texto. El autor desea expresar su agradecimiento a Octavio Rodríguez por la inestimable colaboración que le prestó durante la elaboración del texto, y por la paciencia respecto a eventuales diferencias de interpretación. Agradece, asimismo, a Alfonso Aguirre, Renato Baumann, Alfredo Calcagno, Carlos Mussi y Pedro Sáinz por sus valiosos comentarios, y a María Pulcheria Graziani, Patricia Pérez y Carmen Vera por su apoyo eficiente en la identificación y búsqueda de documentación. Huelga señalar que el texto es de la entera responsabilidad del autor.

2. La bibliografía de la CEPAL es voluminosa, de modo que en el presente texto nos vimos obligados a omitir muchas referencias importantes. Asimismo, hay muchos trabajos de evaluación del pensamiento de la institución, entre los que cabe mencionar, por ejemplo, los de Hirschmann (1963), Cardoso (1977), Rodríguez (1981), Gurrieri (1982), Pazos (1983) y Hodara (1987).

la historia de las ideas generadas en ella construida a partir de la sucesión de "ideas fuerzas" o "mensajes" que orientaron esa producción.

A continuación, se hace una breve descripción de la pieza analítica central al pensamiento generado en la CEPAL, el método histórico-estructuralista. Por último, en las secciones siguientes se reseñan las tesis cepalinas de cada período.

## II. CARACTERIZACIÓN: PRINCIPALES PLANOS ANALÍTICOS Y ETAPAS DEL PENSAMIENTO

El punto de partida para entender la contribución de la CEPAL a la historia de las ideas económicas debe ser el reconocimiento de que se trata de un cuerpo analítico específico, aplicable a condiciones históricas propias de la periferia latinoamericana. Tal vez sea por eso que cuando se busca el pensamiento cepalino en los principales compendios de historia de la teoría económica son escasas las referencias, circunscritas cuando mucho a la tesis del deterioro de los términos del intercambio y a la tesis estructuralista de la inflación. Esa ausencia lleva a veces a desconocer la fuerza explicativa de ese cuerpo analítico, que deriva de una fértil cruce entre un método esencialmente histórico e inductivo, por un lado, y una referencia abstracto-teórica propia —la teoría estructuralista del subdesarrollo periférico latinoamericano— por el otro.

Schumpeter, en uno de los capítulos introductorios a su monumental historia del análisis económico distingue entre el principal objeto de estudio (la historia del análisis económico) y el otro campo de la historia del pensamiento económico, el de los sistemas de economía política, considerados como un "amplio conjunto de políticas económicas que los autores sustentan fundándose en determinados principios unificadores (normativos) como los principios del liberalismo económico, del socialismo, etc". (Schumpeter, 1954, p. 38). La contribución de la CEPAL —así como en general las contribuciones de la llamada economía del desarrollo— pertenece a ese segundo grupo. Su principio "normativo" es la necesidad de que el Estado contribuya al ordenamiento del desarrollo económico en las condiciones de la periferia latinoamericana. Se trata, en suma, del paradigma desarrollista latinoamericano.

Adolfo Gurrieri (1982) inicia su recopilación sobre la obra de Prebisch en la CEPAL con una definición que vale la pena reproducir, porque ayuda

a entender el pensamiento cepalino como un todo en su medio siglo de existencia:

“No cabe duda que lo propuesto por Raúl Prebisch en sus primeros trabajos en la CEPAL es un paradigma o programa porque constituye un esquema ordenado de un campo problema —el desarrollo latinoamericano— construido en contraposición al entonces predominante, a partir del cual organiza la búsqueda y acumulación de conocimiento de una manera colectiva y socialmente organizada (...) Su programa (...) es también el fundamento de la creación y consolidación de las instituciones que le servirán de ámbito propicio para el crecimiento y difusión de sus ideas, y sobre todo, el ariete con que penetra en la realidad para conocerla y transformarla” (p. 13).

Otra característica de las ideas generadas y divulgadas por la CEPAL es el hecho de que nunca fue una institución académica y que su auditorio está formado por los responsables de formular la política (*policy-makers*) de América Latina. Por tal motivo, durante mucho tiempo la unidad y el alcance del “sistema de economía política cepalino” permanecieron desconocidos. La difícil tarea de reunir las ideas, no siempre claramente interconectadas, de Prebisch y de la CEPAL la realizó por primera vez Aníbal Pinto en 1968, con ocasión de celebrarse el vigésimo aniversario de la Comisión (CEPAL, 1969). Posteriormente, a pedido del propio Prebisch, Rodríguez (1981) realizó con el mismo objetivo un trabajo mucho más minucioso y completo.

La sistematización que aquí se hace de 50 años de la obra de la CEPAL se ve facilitada por dos características centrales al pensamiento de la institución.

Primero, porque el enfoque metodológico es el mismo independientemente del número de etapas en que pueda subdividirse. Lo que se va modificando es la historia real objeto del análisis, así como el contexto ideológico en que ésta se genera, lo que obliga permanentemente a matizar los énfasis y a renovar las interpretaciones, a fin de adaptarse a los nuevos contextos históricos.

Cabe identificar cuatro rasgos analíticos comunes a los cinco decenios: El primero se refiere al método, se trata del *enfoque histórico-estructuralista*, basado en la idea de la relación centro periferia;

Los otros dos se refieren a áreas temáticas: *Análisis de la inserción internacional* y *análisis de los condicionantes estructurales internos* (del crecimiento y del progreso técnico, y de las relaciones entre éstos, el empleo y la distribución del ingreso).

Por último, está el plano del *Análisis de las necesidades y posibilidades de acción estatal*.

En segundo lugar, la sistematización se ve facilitada por el hecho de que las ideas son "históricamente determinadas", casi hasta en sus detalles, y porque puede ordenárselas en torno a "mensajes" transformadores. Pueden identificarse cinco etapas en la obra de la CEPAL, en torno a "ideas-fuerza" o "mensajes". Por coincidencia, cada etapa duró aproximadamente un decenio. Como se verá más adelante, éstas siguen de cerca la evolución histórica de la región latinoamericana.

- a) orígenes y años cincuenta: industrialización;
- b) años sesenta: "reformas para desobstruir la industrialización";
- c) años setenta: reorientación de los "estilos" de desarrollo hacia la homogeneización social y hacia la diversificación pro exportadora;
- d) años ochenta: superación del problema del endeudamiento externo mediante el "ajuste con crecimiento";
- e) años noventa: transformación productiva con equidad.

Obsérvese que las dos primeras etapas se enmarcan por completo en el ciclo expansivo mundial de la posguerra y las dos últimas en el período irregular comprendido entre el fin de ese ciclo, en 1973/1974, y la actualidad, en el que predominaban el bajo crecimiento mundial y las grandes incertidumbres. Sólo en los años setenta la correspondencia no es perfecta, debido a la crisis mundial de mediados de la década. Sin embargo, la crisis no impidió que la organización del pensamiento cepalino mantuviera durante la década un grado razonable de unidad en los temas abordados, pues sólo se introdujeron nuevos énfasis correspondientes a las nuevas condiciones históricas.

El cuadro 1 utiliza ese conjunto de elementos para registrar las tesis principales que se generaron bajo su impulso. Ofrece una idea de conjunto del instrumental analítico que proporciona el enfoque, y sirve de punto de partida para la guía de lectura que se pretende con el presente texto.

Hay que señalar que la clasificación de las tesis y reflexiones según los "planos" del análisis no significa falta de unidad de pensamiento: los diferentes planos y las diferentes tesis están perfectamente "amarradas" por el método histórico-estructuralista y por las ideas-fuerza que determinaron la producción de las tesis en cada período.

CUADRO 1  
SÍNTESIS DE LOS ELEMENTOS ANALÍTICOS QUE COMPONEN EL  
PENSAMIENTO DE LA CEPAL

Elementos permanentes	Análisis histórico-estructuralista		
PERIODOS Y TEMAS	Inserción internacional (centro-periferia y vulnerabilidad externa)	Condiciones estructurales internas (económicas y sociales del crecimiento/progreso técnico, y del empleo/distribución del ingreso)	Acción estatal
1948-1960 (industrialización)	Deterioro de los términos de intercambio; desequilibrio estructural de la balanza de pagos; integración regional	Proceso de industrialización sustitutiva; tendencias perversas causadas por la especialización y la heterogeneidad estructural: inflación estructural y desempleo	Conducir deliberadamente la industrialización
1960 (reformas)	Dependencia; integración regional; política internacional de reducción de la vulnerabilidad en la periferia; sesgo antiexportación industrial	Reforma agraria y distribución del ingreso como requisito para redinamizar la economía; heterogeneidad estructural; dependencia	Reformar para viabilizar el desarrollo
1970 (estilos de crecimiento)	Dependencia, endeudamiento peligroso; insuficiencia exportadora	Estilos de crecimiento, estructura productiva y distributiva y estructuras de poder; industrialización que combina el mercado interno y el esfuerzo exportador	Viabilizar el estilo que lleve a la homogeneidad social; fortalecer las exportaciones industriales
1980 (deuda)	Asfixia financiera	Ajuste con crecimiento; oposición a los choques del ajuste; necesidad de políticas de ingreso y eventual conveniencia de choques estabilizadores; costo social del ajuste	Renegociar la deuda para ajustar con crecimiento
1990-1998 (transformación productiva con equidad)	Especialización exportadora ineficaz y vulnerabilidad a los movimientos de capitales	Dificultades para una transformación productiva eficaz y para reducir la brecha de la equidad	Ejecutar políticas para fortalecer la transformación productiva con equidad

### III. EL MÉTODO HISTÓRICO-ESTRUCTURALISTA, BASADO EN EL ARGUMENTO DE LA "CONDICIÓN PERIFÉRICA"

La CEPAL se desarrolló como una escuela de pensamiento especializada en el examen de las tendencias económicas y sociales de mediano y largo plazo de los países latinoamericanos. Prebisch le imprimió ese rasgo fundamental desde sus orígenes. El espacio de esa "cultura" fue ocupado por una pléyade de intelectuales que reúne a algunos de los principales historiadores económicos de América Latina<sup>3</sup>.

Se conoce la motivación original que explica la inclinación cepalina por las tendencias históricas. El programa de reflexión e investigación inaugurado por Prebisch en 1949 se desprendía esencialmente del diagnóstico de la profunda transición que se observaba en las economías subdesarrolladas latinoamericanas, que evolucionaban del modelo de crecimiento primario-exportador, "hacia afuera", al modelo urbano-industrial "hacia adentro".

El enfoque histórico fue instrumentalizado poderosamente por la teoría "estructuralista" del subdesarrollo periférico de Prebisch<sup>4</sup>. La perspectiva estructuralista se instaló en el centro de los análisis, como consecuencia directa del objeto de reflexión que se proponía la institución. Se trataba de examinar cómo se daba la transición "hacia adentro" en los países latinoamericanos, transición que se suponía radicaba en la condición de que el proceso productivo se movía en el marco de una estructura económica e institucional subdesarrollada, heredada del período exportador.

En otras disciplinas de las ciencias sociales, como la lingüística y la antropología, donde se origina el "estructuralismo", éste correspondió típicamente a un instrumental metodológico sincrónico o ahistórico. En cambio, en el análisis económico cepalino el estructuralismo es esencialmente un enfoque orientado por la búsqueda de relaciones diacrónicas, históricas y comparativas, que se presta más al método "inductivo" que a una "heurística positiva". De ahí provienen los fundamentos esenciales para la construcción teórica del análisis histórico comparativo de la CEPAL:

3. Pertenecieron a la CEPAL, o estuvieron bajo su radio directo de influencia autores de libros clásicos de la historia económica de los países de la región, como Aníbal Pinto, (1956) para Chile, Celso Furtado, (1959) para Brasil y Aldo Ferrer, (1979) para Argentina.

4. Rodríguez (1981) fue el que mejor sistematizó el análisis fundacional de Prebisch en la CEPAL, destacando sus elementos teóricos.

las estructuras subdesarrolladas de la periferia latinoamericana condicionan —más que determinan— comportamientos específicos, de trayectorias desconocidas *a priori*. Por tal motivo, merecen y exigen estudios y análisis en los que la teoría económica con el sello de la universalidad sólo puede emplearse con reservas, para poder incorporar esas especificidades históricas y regionales.

En otras palabras, el enfoque histórico-estructuralista cepalino implica un método de producción del conocimiento muy atento al comportamiento de los agentes sociales y a la trayectoria de las instituciones, que se aproxima más a un proceso inductivo que a los enfoques abstracto-deductivos tradicionales.

Liberado de marcos deductivos rígidos y esquemáticos, el pensamiento cepalino tiene así la capacidad de adaptarse con facilidad a la evolución de los acontecimientos, a través de continuas revisiones de sus interpretaciones, lo que no significa la pérdida de coherencia político-ideológica o de consistencia analítica. A su vez, parte de la investigación cepalina es una reflexión crítica basada en una visión introspectiva de sus propios desarrollos analíticos.

La riqueza del método cepalino reside, pues, en una fértil interacción entre el método inductivo y la abstracción teórica formulada originalmente por Prebisch.

La oposición entre “periferia” y “centro”, que desempeñó un doble papel analítico, ilustra este punto.

Primero, sirvió para afirmar que la estructura mencionada determinaba un patrón específico de inserción en la economía mundial como “periferia”, productora de bienes y servicios con una demanda internacional poco dinámica, importadora de bienes y servicios con una demanda interna en rápida expansión y asimiladora de patrones de consumo y tecnologías adecuadas para el centro pero con frecuencia inadecuadas para la disponibilidad de recursos y el nivel de ingreso de la periferia.

Segundo, derivó en la idea de que la estructura socioeconómica periférica determina un modo singular de industrializar, introducir el progreso técnico y crecer, así como un modo peculiar de absorber la fuerza de trabajo y distribuir el ingreso. O sea, en sus características centrales, el proceso de crecimiento, empleo y distribución del ingreso en la periferia sería distinto del que ocurre en los países centrales. Las diferencias deben hallarse en el hecho de que las economías periféricas poseen una estructura poco diversificada y tecnológicamente hetero-

génea, que contrasta con el cuadro observado en los países centrales. En éstos, el aparato productivo es diversificado, tiene una productividad homogénea durante toda su extensión y mecanismos de creación y difusión tecnológica y de transmisión social de sus frutos que son inexistentes en la periferia.

No se trataba de comparar el subdesarrollo periférico con la historia pretérita de las economías centrales, como quería Rostow (1956), sino de identificar los desdoblamientos históricos singulares de la especificidad de sus experiencias, en los que cabía esperar secuencias y resultados distintos de los que se dieron en el desarrollo céntrico. Ya en su texto inaugural de 1949, Prebisch alertaba sobre la especificidad del proceso de crecimiento en las circunstancias estructurales y periféricas de los países de América Latina, y exigía un espacio analítico para estudiarla (CEPAL, 1951a, p. 4). “Una de las fallas más ingentes de que adolece la teoría económica general, contemplada desde la periferia, es su falso sentido de universalidad (...) No hay que confundir el conocimiento reflexivo de lo ajeno con una sujeción mental a las ideas ajenas, de la que muy lentamente estamos aprendiendo a liberarnos” (p. 4).

Furtado fue el intelectual que más se dedicó a revestir el análisis cepalino con el ropaje de la legitimación histórica. Sus libros sobre historia económica brasileña y latinoamericana (1959 y 1970) —seguramente los dos textos de historia económica de la región más leídos en todo el mundo— son obras primordiales del método estructuralista cepalino, que tuvieron como función deliberada defender la importancia de entender el subdesarrollo como un contexto histórico específico que exige teorización propia. En el libro “Desarrollo y subdesarrollo” escrito a fines de los años cincuenta (Furtado, 1971, texto 5), que es el momento principal dedicado explícitamente a la conceptualización de la problemática histórica del subdesarrollo, la idea se expresa con toda intensidad:

“El subdesarrollo no constituye una etapa necesaria del proceso de formación de las economías capitalistas modernas. Es, en sí, un proceso particular, resultante de la penetración de las empresas capitalistas modernas en las estructuras arcaicas. El fenómeno del subdesarrollo se presenta en formas variadas y en distintas etapas. (...) Como fenómeno específico que es, el subdesarrollo requieren un esfuerzo de teorización autónomo. La falta de ese esfuerzo ha movido a muchos economistas a explicar, por analogía con la experiencia de las economías desarrolladas, problemas que sólo pueden ser debidamente planteados en base a una

comprensión adecuada del fenómeno del subdesarrollo (pp. 1176-1177)<sup>5</sup>.

Cabe recordar que el método histórico-estructuralista, eminentemente inductivo, se benefició de la formulación analítica de la teoría del subdesarrollo periférico de Prebisch, cuyos rasgos principales se resumen más adelante. Así, el método fue instrumentalizado mediante la utilización simultánea y complementaria de los tres planos analíticos mencionados, o sea, la inserción internacional, las tendencias y contradicciones internas del crecimiento en la periferia y la acción del Estado. Las secciones siguientes están orientadas a mostrar la presencia de esos planos en la evolución del pensamiento cepalino.

#### IV. INAUGURACIÓN Y LOS AÑOS CINCUENTA: LEGITIMANDO Y ORIENTANDO LA INDUSTRIALIZACIÓN

##### 1. EL CONTEXTO HISTÓRICO

En los años que siguieron a la segunda guerra mundial las economías latinoamericanas estaban en pleno proceso de industrialización y urbanización, promovido por un rápido crecimiento económico de 5.8% anual entre 1945 y 1954 y por una relajación de la restricción externa que permitió la expansión de las importaciones en 7.5% anual, en ese mismo período. Esto abría un espacio al fortalecimiento de la ideología industrializante, que comenzaba recién a despertar en la región. A su vez, se difundía la idea de que las exportaciones tradicionales tendían a recuperar terreno con la vuelta a la normalidad en la posguerra, lo que estimulaba la restauración de la ideología liberal dominante hasta los años treinta, fundamentada, desde el punto de vista académico, en la teoría de la división internacional del trabajo basada en las ventajas comparativas ricardianas o en las ventajas emanadas de la dotación

5. Posteriormente, el autor mejoraría la formulación integrándola a la idea de que el subdesarrollo corresponde a una forma "cultural" históricamente determinada de uso del "excedente social", en que los patrones de consumo de las economías centrales —e, inevitablemente, los patrones tecnológicos que los acompañan— son absorbidos por la élite local, pero no logran difundirse al grueso de la población, debido a la insuficiencia del ingreso y la productividad. La bibliografía relativa a esa idea figura en una autoevaluación hecha por el autor en una recopilación del Banco Mundial (Furtado, 1984).

relativa de factores.

Frente a la ideología liberal, la defensa del desarrollo mediante la industrialización tenía, en el período inmediato de la posguerra, el inconveniente de encontrarse poco instrumentalizada desde el punto de vista analítico. Para los defensores de la industrialización, había una especie de “vacío teórico”, y el escepticismo respecto de la teoría económica existente generaba perplejidad frente a la falta de teorías que pudieran adaptarse a las realidades económicas y sociales que se procuraba entender y transformar.

Había pues, una cierta discordancia entre la historia económica y social y la construcción de su contrapartida en el plano ideológico y analítico<sup>6</sup>.

La teorización cepalina cumpliría ese papel en América Latina. Sería la versión regional de la nueva disciplina que se instalaba con vigor en el mundo académico anglosajón siguiendo la estela “ideológica” de la hegemonía heterodoxa keynesiana, o sea, la versión regional de la teoría del desarrollo. Los años cincuenta fueron para la CEPAL los del auge de la creatividad y de la capacidad de osar e influenciar. Prebisch y la osadía intelectual son sinónimos en América Latina. Apoyándolo, en el seno mismo de la CEPAL o en sus cercanías, estarían nada menos que Celso Furtado, José Medina Echavarría, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vázquez, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel y otros conocidos cultores del conocimiento sobre la realidad latinoamericana.

Los mensajes eran innovadores y fértil el campo para divulgarlos. En el plano de la conveniencia histórica, la ideología cepalina encajaba perfectamente con los proyectos políticos de varios gobiernos del continente. En el plano analítico, el mensaje general estaba plenamente sintonizado con el meollo de la nueva “teoría del desarrollo”: los países subdesarrollados merecían una formulación teórica independiente o a lo menos adaptada, ya que en aspectos relevantes funcionaban en forma diferente a los desarrollados.

En el fondo, con diferentes conceptos y maneras de formular la cuestión, todos exponían el mismo mensaje central, el de la necesidad de realizar políticas de industrialización como forma de superar el subdesarrollo y la pobreza. La CEPAL se manejó admirablemente en ese contex-

<sup>6</sup> Aníbal Pinto destaca este punto en un texto que no revela su autoría, titulado *El pensamiento de la CEPAL (1969)* una recopilación de textos clásicos de las dos primeras décadas de la institución.

to. No sólo se tornó en una referencia indispensable cuando se hablaba de América Latina, sino que desarrolló una teorización propia en la que combinó en forma consistente un buen número de innovaciones conceptuales.

Obsérvese que no siempre el terreno ideológico era favorable. Lo era en el ámbito académico y, en cierta forma, también en el circuito de los organismos internacionales, en el que se incluía una actitud de simpatía del Banco Mundial a la perspectiva desarrollista —que perduraría además hasta fines de los años setenta, cuando Chenery fue sustituido por Anne Krueger en la dirección de su consultoría económica. Sin embargo, según relata Pollock (1978), las ideas de Prebisch y de la CEPAL eran vistas con mucha desconfianza por el Departamento de Estado del gobierno estadounidense, sobre todo durante el auge macartista de la guerra fría. Aunque eso no haya impedido la difusión del pensamiento cepalino, es probable que explique el tono casi siempre cauteloso con que se redactaban las ideas.

## 2. LA COSECHA INAUGURAL Y SUS EXTENSIONES

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe se estableció en 1948, en virtud de una decisión aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1947. Su creación se dio en el contexto de las quejas latinoamericanas por haberse excluido a la región del Plan Marshall, y de la falta de acceso a los “dólares escasos”, lo que dificultaba la reposición de los desgastados aparatos productivos de la región. A pesar de ese “incentivo” transitorio, había al parecer una percepción generalizada de que la nueva organización estaría destinada a convertirse en uno más de las innumerables organismos internacionales inexpresivos y burocratizados ya existentes. Empero, con Prebisch su historia iba a ser muy distinta.

El ex gerente general del Banco Central argentino, Raúl Prebisch, sólo pasó a ser Secretario Ejecutivo en 1950, pero llegó a Santiago en 1949 como consultor encargado de contribuir al “Estudio Económico” correspondiente a 1948. Según relata Celso Furtado en su “Fantasía organizada” (1985), en un momento dado del primer semestre de 1949 Prebisch retiró apresuradamente una primera versión del texto que acababa de preparar para integrar dicho “Estudio”. Pasó algún tiempo encerrado en

su oficina, examinando sin duda los datos recién publicados por las Naciones Unidas sobre el deterioro de los términos de intercambio. A continuación, divulgó la obra que Hirschman denominaría "Manifiesto latinoamericano". Se trataba de "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" (Prebisch, 1949, texto 1).

Algunos meses después, todavía en 1949, volvería a presentar las mismas ideas con pequeñas modificaciones en la parte conceptual del "Estudio Económico de América Latina, 1949" (CEPAL, 1951a, texto 2), primer documento dedicado a realizar un balance de las tendencias económicas de los principales países latinoamericanos. Y en 1950, Prebisch redactaría los cinco primeros capítulos del Estudio Económico de América Latina, 1950, que recibirían el nombre de "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico" (CEPAL, 1951b, texto 3).

Ese conjunto de documentos contenía ya todos los elementos que figurarían como la gran referencia ideológica y analítica para los desarrollistas latinoamericanos.

Primero, sostiene que la industrialización espontánea en curso tenía un significado especial en la historia de la humanidad, porque representaba la posibilidad de que la vasta región subdesarrollada latinoamericana captara los frutos del progreso técnico mundial, hasta entonces confinados esencialmente a los países industrializados.

Segundo, presenta los elementos de la matriz analítica de la que "arranca" el pensamiento cepalino. En ellos se encuentran tanto el análisis de la inserción internacional de las economías periféricas y de la vulnerabilidad externa consiguiente, como el análisis de las condiciones problemáticas y de las tendencias "perversas" con que se procesa internamente el crecimiento en la periferia latinoamericana.

Por último, realiza una primera incursión en la temática de la intervención estatal, que surge fortalecida al argumentarse la naturaleza problemática de la industrialización en las condiciones estructurales periféricas, que el mercado no tendría cómo resolver espontáneamente.

a) *La inserción internacional.* Cabe recordar que el análisis cepalino tiene como uno de sus instrumentos básicos la didáctica del contraste entre el modo en que el crecimiento, el progreso técnico y el comercio internacional se dan en las estructuras económicas y sociales de los países "periféricos" y el modo en que se dan en los países "céntricos".

En el caso del análisis del comercio internacional, el contraste se presta para destacar las interdependencias entre el comportamientos del

“centro” y el de la “periferia”, y los problemas que generan para esta última.

Prebisch ya utilizaba la expresión “países periféricos” mucho antes de ingresar a la CEPAL (Love, 1980). La categoría le servía hasta entonces para analizar la vulnerabilidad latinoamericana a la crisis cíclica de los años treinta, que derivaba en procesos inflacionarios con un fuerte componente exógeno y tendencias a las contracciones internas que, políticamente, fomentaban soluciones macroeconómicas poco recomendables<sup>7</sup>.

En la CEPAL, el argumento cobró luego peso en los textos inaugurales, porque se acompañó de la tesis de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, que se oponía al postulado liberal de las virtudes del libre comercio internacional. Al contrario de lo que prometía la teoría de las ventajas comparativas, durante el siglo XX la mayor lentitud del progreso técnico de los productos primarios en relación con los industriales no estaba promoviendo el encarecimiento de los primeros respecto de estos últimos.

La tesis tuvo dos versiones, ambas estructuralistas y ambas centradas en la idea de las ventajas comparativas dinámicas de la producción industrial —o de las desventajas comparativas dinámicas de la especialización en bienes primarios. En el manifiesto latinoamericano ésta se vinculaba a los ciclos, y a la forma como la estructura subdesarrollada de producción y empleo impedía que la periferia retuviera los frutos de su progreso técnico, a diferencia de lo que ocurría en el “centro”. En este último, los sindicatos organizados y una estructura productiva concentrada lograban impedir la caída nominal de precios de los bienes industriales durante la “baja cíclica” compensando así con creces las ganancias que la periferia obtenía, en el auge cíclico, con los bienes primarios<sup>8</sup>.

La segunda versión surge en el segundo de los tres textos mencionados y se ve reforzada en el tercero. Contemplaba la tendencia “potencial”

7. La violenta contracción de la capacidad para importar en los años treinta y sus repercusiones sobre las economías latinoamericanas constituyeron la referencia histórica principal para que Prebisch elaborara la distinción entre el modo de funcionamiento de las economías de los países industrializados y el que se observaba en las economías especializadas en bienes primarios. J. Hodara (1987), reseña las ideas de Prebisch contenidas en los informes anuales del Banco Central de la República Argentina entre 1936 y 1942. Felipe Pazos (1983) caracteriza a los años treinta y cuarenta como la fase del pensamiento latinoamericano orientado a las políticas monetarias anticíclicas.

8. En forma simultánea e independiente, Singer (1950) presentaba el mismo análisis.

al deterioro debida al exceso de mano de obra en la agricultura subdesarrollada de la periferia —no transferible a los países céntricos cerrados a la inmigración— cuyo empleo eventual en actividades exportadoras llevaría a la expansión de la oferta que deprimiría los precios internacionales, resultando en un valor menor a pesar del mayor volumen producido<sup>9</sup>.

Con ese argumento defendía la “economicidad” de la industria y justificaba el recurso al proteccionismo: aunque la eficiencia de la producción industrial fuera menor en la periferia, era superior a la eficiencia de aplicar los recursos productivos en la agricultura.

A continuación, sostenía que el proceso de industrialización no atenuaría la vulnerabilidad externa, porque durante mucho tiempo la periferia latinoamericana se mantendría como exportadora de productos primarios, de demanda inelástica en los países céntricos, y como importadora de productos industriales, de alta elasticidad de la demanda en la periferia. Señalaba que mientras el proceso de industrialización no concluyera enfrentaría siempre una tendencia al desequilibrio estructural del balance de pagos, ya que el proceso sustitutivo “aliviaba” la demanda de importaciones por un lado, pero imponía nuevas exigencias, derivadas tanto de la nueva estructura productiva que creaba como del crecimiento del ingreso que generaba. Por esa razón, sólo se alteraba la composición de las importaciones, renovándose continuamente el problema de la insuficiencia de divisas.

Esa formulación sobre la tendencia al desequilibrio estructural del balance de pagos figura en el centro de varios planteamientos cepalinos de la época.

Primero, subordina el concepto mismo de industrialización al de “sustitución de importaciones”. El argumento es elaborado a cabalidad en un texto muy posterior por Maria da Conceição Tavares (1964) (texto 4), pero ya aparece en los textos inaugurales. La dinámica sustitutiva consiste en la forma cómo la economía reacciona a los estrangulamientos sucesivos del balance de pagos. Debido a la compresión progresiva de la lista de importaciones, la industrialización va pasando de sectores de instalación “fácil”, poco exigentes en materia de tecnología, capital y

9. El mismo argumento lo desarrollaría luego con elegancia Lewis (1960), en su texto clásico sobre la oferta ilimitada de mano de obra. Sólo mucho después, Prebisch (1959) al parecer estimulado por Chenery, haría una versión académicamente rigurosa de la idea.

escala, a segmentos cada vez más sofisticados y exigentes<sup>10</sup>.

Obsérvese que es totalmente equivocada la idea, muy difundida por los economistas liberales, de que lo que proponía la CEPAL era una "autarquía". Al contrario, había una reiteración recurrente de que el proceso sustitutivo sólo alteraba la composición de las importaciones. Más aún, el crecimiento económico generaría una presión inevitable para la expansión de las mismas y los países céntricos sólo podían ganar con la industrialización de la periferia y con una mayor apertura a la importación de productos originados en ella. Por lo tanto, se sostenía que había una amplia "solidaridad intrínseca" entre la industrialización y la expansión del comercio internacional<sup>11</sup>. Y, como se sostiene más adelante, a partir de los años sesenta la CEPAL pasaría a defender reiteradamente la necesidad de implementar políticas de estímulo y diversificación de las exportaciones.

Segundo, y también a diferencia de lo que muchas veces se supone, la preocupación por el desequilibrio externo llevó a que, desde sus orígenes y sobre todo a partir de los años sesenta, la CEPAL destacara la importancia de estimular las exportaciones.

En ese terreno la CEPAL tuvo un papel intelectual central en dos iniciativas institucionales de gran envergadura. En el segundo lustro de los años cincuenta participó en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Y, en los primeros años del decenio de 1960, el propio Prebisch sería el personaje protagónico en la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

La argumentación cepalina a favor de la ALALC contenía la idea de iniciar un proceso de diversificación de las exportaciones por esfuerzo propio, por la vía teóricamente más fácil del comercio intrarregional. Y lo que es más importante, conforme se lee en las secciones introductorias

10. Por mucho tiempo reinó en el pensamiento latinoamericano la idea absoluta de que la "sustitución de importaciones" era la forma de industrializar en América Latina, y que la "dinámica sustitutiva" era el modelo de crecimiento de la región. Alrededor de mediados de los años setenta la escuela de Campinas en Brasil, constituida por intelectuales de origen cepalino, se opuso por primera vez a la equivalencia entre los conceptos de "industrialización" y "sustitución de importaciones": el proceso de industrialización sería portador de una lógica y de un dinamismo independientes de la mera sustitución de importaciones, ya que se proyectaba debido a decisiones de acumulación de capital orientadas a la formación de una capacidad de oferta sin "una demanda reprimida por restricciones a la importación".

11. Con respecto a las críticas equivocadas a la CEPAL, véase, por ejemplo, Assael (1984).

del texto cepalino inaugural sobre el tema (CEPAL, 1959, texto 9), redactado por Prebisch, el mercado común latinoamericano tendría la virtud de ampliar el tamaño del mercado de los sectores industriales exigentes en materia de escala, facilitando la profundización del proceso sustitutivo.

La UNCTAD nació de ideas debatidas en los años treinta y cuarenta, relacionadas con la necesidad de atenuar la vulnerabilidad cíclica de los países periféricos aplicando mecanismos de intervención internacional concertados de común acuerdo con los países centrales. Al momento de su nacimiento el énfasis en la necesidad de diversificar y ampliar las exportaciones —incluso las industriales— se estaba extendiendo del ámbito restringido del mercado regional al otro, más ambicioso, del mercado mundial. El documento que Prebisch (1964, texto 10) presentó en la segunda conferencia de la nueva entidad es, tal vez, el momento en que la idea de la cooperación internacional para reforzar el desarrollo de la periferia mediante acuerdos de comercio internacional tiene su mayor peso.

Tercero, la idea del estrangulamiento permanente del balance de pagos también es central a la tesis de la inflación estructural. La tesis fue desarrollada por Juan Noyola Vásquez (1957, texto 7) y depurada por Osvaldo Sunkel (1958, texto 8) y Aníbal Pinto (1960). El desequilibrio estructural de la balanza de pagos aparece en esos textos como la causa estructural “básica” de la inflación junto con la rigidez de la oferta agrícola, lo que desencadena un proceso alimentado por “factores de acumulación” y por “mecanismos de propagación”.

Cuarto, en 1954, frente a las dificultades crecientes de balance de pagos determinadas por el término de la guerra de Corea, reaparece la idea del estrangulamiento externo vinculada con la discusión sobre la conveniencia de estimular la entrada de capitales extranjeros privados, es decir, de no restringirse a la búsqueda de capitales provenientes de recursos públicos. Prebisch defendía este estímulo, pero llamaba la atención al peligro de expandir los pasivos externos de los países y someterlos exageradamente al peso de su servicio, por lo que estimaba más prudente ampliar el financiamiento de los organismos oficiales. El texto sobre *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano* (CEPAL, 1954) es la primera incursión en un tema que tendría larga vida en América Latina.

Con variaciones que se adaptan a los diferentes contextos del comercio mundial y a las diversas condiciones de financiamiento internacional,

el argumento de la vulnerabilidad externa acompaña a las cinco décadas de la reflexión cepalina. En los años sesenta se denominaría “dependencia financiera y tecnológica” y en los setenta habría un enriquecimiento analítico de la “dependencia”, mediante el examen del papel de las empresas transnacionales en las economías periféricas. En los años ochenta la vulnerabilidad externa equivaldría en la práctica a la “asfixia” financiera provocada por la deuda externa y, en los años noventa, la vulnerabilidad se trataría como un problema doble, es decir, especialización productiva y tecnológica con poco dinamismo en el mercado mundial y excesiva exposición al endeudamiento externo, sobre todo de corto plazo.

b) *Condiciones estructurales internas.* Volvamos ahora a los textos inaugurales a fin de identificar en ellos el marco analítico relativo a los condicionantes estructurales “internos” del crecimiento y del empleo. Aquí también se utilizaba el contraste con las economías industrializadas para analizar las economías latinoamericanas.

Cabe recordar que al mismo tiempo en que la industrialización espontánea era saludada como un acontecimiento de gran significado en la historia de la difusión mundial del progreso técnico, se estimaba que el proceso era intrínsecamente problemático ya que se realizaba sobre la base de estructuras económicas e institucionales subdesarrolladas.

El argumento se fundaba en dos características centrales de esas estructuras. Primero, que se heredaba una base económica especializada en pocas actividades de exportación, poco diversificada y con una complementariedad intersectorial e integración vertical extremadamente reducidas. Había serias limitaciones para compensar esas deficiencias. Las nuevas exigencias en materia de importaciones no podían satisfacerse dada la escasez de exportaciones y de financiamiento externo. Y las exigencias en materia de esfuerzo interno tropezaban con un ahorro insuficiente para generar simultáneamente todas las inversiones que requería la industrialización.

La otra característica era la baja productividad de todos los sectores, excepto el exportador. Esa “heterogeneidad estructural” —la expresión sólo sería acuñada en los años sesenta por Aníbal Pinto, pero se aplica a la formulación de los años cincuenta— comprendía un gran excedente real y potencial de mano de obra, y una baja productividad media per cápita reducía la posibilidad de elevar las tasas de ahorro en esas economías, limitando la acumulación de capital y el crecimiento. La si-

tuación se complicaba con la insuficiente capacidad de ahorro del sector público debido a una estructura fiscal obsoleta y, respecto al ahorro del sector privado debido a los patrones de consumo suntuoso practicados por las clases ricas, un hábito que tendería a agravarse como resultado de la acentuación de los “efectos de demostración”.

En suma, las economías periféricas se enfrentaban con graves problemas de insuficiencia de ahorro y de divisas. Desde sus orígenes, ese “modelo de dos brechas” orientó la reflexión cepalina, aunque la expresión no figurara en los textos principales, ni tampoco se le diera el tratamiento formal que le darían posteriormente Chenery y otros<sup>12</sup>.

La continuidad del “nuevo estadio de difusión del progreso técnico” estaría siempre amenazada por el conjunto de problemas que son característicos de las economías periféricas. Dados los dos rasgos distintivos de las estructuras productivas de esas economías, o sea, especialización y heterogeneidad tecnológica, el proceso en curso provocaría tres tendencias perversas que desempeñarían un papel básico en el contexto dinámico: el desequilibrio estructural del balance de pagos, la inflación y el desempleo.

Cabe recordar que el desequilibrio estructural del balance de pagos emanaba de las exigencias de importación de economías en vías de industrialización especializadas en unas pocas actividades exportadoras y con una baja elasticidad de la demanda de sus exportaciones. Precisamente, por ser poco diversificadas sufrían la presión permanente de expandir las importaciones más allá de lo permitido por el crecimiento de las exportaciones.

La tendencia a la inflación derivaba tanto del desequilibrio de la balanza de pagos como de las demás insuficiencias que el proceso de industrialización enfrenta en economías poco diversificadas (rigidez agrícola, escasez de energía y transporte, etc.).

La mayoría de los desarrollistas rechazaba las políticas de estabilización que implicaban ajustes recesivos —simbolizadas por la actuación del FMI

12. Los economistas de la CEPAL siempre coincidieron entre sí respecto al tratamiento analítico de la brecha externa, pero no siempre coincidieron en el análisis de la brecha del ahorro. Por un lado, Prebisch, Furtado, y tal vez una fracción mayoritaria enfatizaban la brecha como barrera fundamental al crecimiento. Por otro, los economistas que trabajaban en la línea de Aníbal Pinto preferían destacar los problemas de “financiamiento” de la inversión, recusando “keynesianamente” la idea de que había ahorro insuficiente. Entre éstos, se destacan los influyentes cepalinos brasileños que estuvieron en la CEPAL a comienzos de los años sesenta bajo la orientación de Pinto, o sea, Conceição Tavares, Antonio Barros de Castro y Carlos Lessa. Los dos últimos son coautores de la obra titulada *Introdução à economia, uma abordagem estruturalista* (Castro y Lessa, 1967), prologada por Pinto.

en la región— pues creían que éstas obstruían el desarrollo económico en curso, considerado como una transformación histórica fundamental. Como se sabe, en las frecuentes situaciones en que había simultáneamente alzas de precios y desequilibrio externo, el FMI no vacilaba en recomendar que se desvalorizara fuertemente el tipo de cambio y se tratara de neutralizar el efecto inflacionario de esa medida con drásticas contracciones fiscales y monetarias. Los estructuralistas, además de contraatacar con sugerencias heterodoxas —tipo de cambio múltiple, por ejemplo— ofrecían, con la mencionada teorización de Noyola (1957) y Sunkel (1958) un arma analítica que en esa época tuvo una importante influencia en la postura que se oponía a las recomendaciones de estabilización con ajuste recesivo. Conforme a la visión estructuralista, la moneda se expande casi siempre pasivamente como respuesta de las autoridades monetarias a las alzas de precios de origen estructural, siendo por tanto incorrecto considerarla causa de la inflación. La única manera de evitar la inflación sería alterar las condiciones estructurales que la provocan, y esto debería hacerse mediante un esfuerzo de crecimiento continuo y planificado. Las políticas crediticias y fiscales restrictivas no sólo fracasan en el tratamiento de la inflación, sino que al causar recesión refuerzan las tendencias inflacionarias estructurales que se manifiestan en cuanto repunta el crecimiento.

Por último, el desempleo obedecía tanto a la incapacidad de las actividades exportadoras para absorber el excedente de mano de obra como a la insuficiente capacidad de absorción de las actividades modernas destinadas al mercado interno.

Para que estas últimas fueran capaces de absorber a los subempleados, se necesitarían tasas de formación de capital y de crecimiento que, en las condiciones de la economía periférica, representaban un desafío extraordinario: la heterogeneidad estructural limitaba la capacidad de generar excedentes, ya que sólo en una pequeña fracción de la economía se operaba con una productividad elevada. La especialización limitaba la capacidad de exportar y determinaba fuertes presiones importadoras; por último, según el argumento, las técnicas productivas importadas de los países centrales no absorberían adecuadamente la mano de obra (más tarde el argumento se ampliaría a fin de incorporar la idea de que la nueva composición de la producción industrial tendía también a la menor absorción de mano de obra).

En cada una de esas dimensiones, así como en el análisis de la vulnerabilidad externa, el pensamiento cepalino evolucionaría y se sofis-

ticaría en las décadas siguientes, admitiendo acomodados a las nuevas circunstancias históricas. Sin embargo, permanecería como eje central del discurso la forma diferente en que el crecimiento y el progreso técnico se procesan en las estructuras económicas e institucionales de los países subdesarrollados y la forma diferente en que impactan el comercio internacional y el empleo.

c) *Planificación*. Desde los orígenes de la CEPAL los trabajos se centraban en las políticas. (*policy oriented*). La acción estatal en apoyo del proceso de desarrollo aparece en el pensamiento cepalino como corolario natural del diagnóstico de problemas estructurales en materia de producción, empleo y distribución del ingreso en las condiciones específicas de la periferia subdesarrollada.

En los años cincuenta, el concepto clave utilizado para otorgar coherencia y sistematicidad a las proposiciones de política fue el de “planificación” o “programación”<sup>13</sup>. En ese entonces, y en cierta medida también en los años sesenta, el énfasis en la planificación tenía un significado adicional, que era suplir las inmensas deficiencias técnicas en la mayoría de los gobiernos de la región.

El punto de partida para prestar apoyo técnico a los gobiernos en materia de planificación fue la elaboración de orientaciones técnicas de programación, acompañada en varios países de ensayos de aplicación de dichas técnicas<sup>14</sup>. En 1953 se divulgaría un “Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico”, que fue revisado en el documento *Introducción a la técnica de programación* (CEPAL, 1955, texto 6). Conforme se explica en la introducción al documento de 1955, la programación consistía en la “etapa lógica” que seguía al reconocimiento de los problemas del desarrollo, vale decir, de la necesidad de conferir racionalidad al proceso espontáneo de industrialización en curso.

El autor principal de la parte conceptual de esos documentos sobre programación fue Celso Furtado. Se iniciaba entonces una tradición que difundirían Jorge Ahumada, Pedro Vuscovic y otros economistas que a principios de los años sesenta ayudaron a Prebisch a crear, bajo la égida

13. Una primera incursión en este tema, que ya diseña las bases de la planificación, consta en el texto ya citado *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (Prebisch, 1952).

14. En el caso brasileño, Celso Furtado realizó la labor en 1953-1954, en colaboración con Regino Botti, en la dependencias del recién creado Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), en Rio de Janeiro. En esa ocasión se formó con tal objetivo el Grupo Mixto CEPAL-BNDE.

de la CEPAL el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y que tendrían un papel central en la influyente trayectoria de esa entidad en la formación de cuadros técnicos gubernamentales en toda América Latina<sup>15</sup>.

Vista desde la perspectiva actual, la orientación contenida en el documento sobre técnicas de programación parece trivial. Indica, primero, cómo realizar ejercicios de consistencia macroeconómica a fin de contar con un punto de partida para la programación, o sea, la definición de las tasas de crecimiento posibles dadas las restricciones previsibles del ahorro y del balance de pagos; además, da indicaciones sobre la realización de proyecciones de demanda sectorial basadas en la elasticidad-ingreso —que sólo en textos posteriores se recomendaría instrumentalizar con la matriz de insumo-producto; una vez en posesión del mapa del consumo futuro, el programador debería proceder a seleccionar sectores y proyectos de sustitución de importaciones de acuerdo con el criterio de “productividad social marginal del capital”.

Sin embargo, si uno se sitúa en el contexto latinoamericano de los años cincuenta, eso nada tenía de trivial. Faltaban las estadísticas económicas básicas, no se contaba siquiera con sistemas mínimos de cuentas nacionales y los gobiernos operaban las economías con gran desconocimiento de sus tendencias básicas. La orientación dada por las técnicas de programación de la CEPAL hacían tomar conciencia de esas insuficiencias y de la importancia de otorgar un mínimo de previsibilidad al contexto macroeconómico en que descansaría el proceso de crecimiento deseado.

A partir de entonces, en el curso de toda su historia, la CEPAL y el ILPES producirían un sinnúmero de textos de recomendación de política económica —y un sinnúmero de misiones de asistencia técnica a los países latinoamericanos— en los más variados campos de la actividad económica y sobre los más variados temas que componen la problemática del desarrollo.

15. En la bibliografía del ILPES sobre planificación consúltense, entre otros, los libros *Discusiones sobre planificación*, (ILPES, 1966) y *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina* (ILPES, 1974), la referencia bibliográfica principal sobre Jorge Ahumada es su libro *Obras Escogidas* (Ahumada, 1986).

## V. LOS AÑOS SESENTA: REDISTRIBUIR PARA CRECER

### 1. EL CONTEXTO HISTÓRICO

La historia latinoamericana del segundo lustro de los años cincuenta tuvo tres elementos que incidieron radicalmente en la evolución del pensamiento cepalino —y latinoamericano en general— en los años sesenta.

Primero, el crecimiento de la mayoría de los países, pese a ser persistente (5.7% anual, entre 1955 y 1959), se daba en medio de una creciente inestabilidad macroeconómica, motivada en buena medida por problemas de restricciones a las importaciones —que sólo crecieron 2.1% anual en el mismo período, y 0.3% anual entre 1960 y 1964. En ese contexto de aguda restricción externa, varios países enfrentaban acentuadas presiones inflacionarias.

Segundo, el proceso de industrialización seguía imponiéndose como tendencia histórica, pero la urbanización consiguiente se traducía en un empobrecimiento creciente de la población y la tugurización de las ciudades, síntomas de la incapacidad de absorción de la fuerza trabajadora proveniente de la zona rural por las actividades productivas modernas y con lo que se extendía en forma muy manifiesta la pobreza rural a los centros urbanos. Simultáneamente, la democracia se consolidaba y una insatisfacción creciente se traducía en presiones sociales ejercidas mediante la vida política y sindical cotidiana.

Tercero, la revolución cubana de 1959 tendría una profunda repercusión sobre la actitud norteamericana frente a tales presiones y frente al movimiento político que se propagaba en América Latina. En la esfera diplomática, la reacción frente a Cuba se apartaba por completo de la actitud desconfiada del período macartista y se expresaba en el programa de la Alianza para el Progreso, dirigido por la Organización de los Estados Americanos (OEA). Tal como se expuso en la famosa Carta de Punta del Este (OEA, 1961), firmada por los Estados Unidos y por la gran mayoría de los países de la región, el tono político de la nueva posición norteamericana tenía una clara orientación “socialdemócrata”.

El escenario exigía que la CEPAL se reorientara a fin de incluir en sus estudios aportes de carácter sociológico. Se encontraba preparada para ello, gracias al privilegio de contar entre sus cuadros, desde los años cincuenta, con José Medina Echavarría. La expresión más acabada de la

teorización del autor en los años cincuenta, inclusive por la influencia que ejerció sobre la CEPAL, está reunida en el libro "Aspectos sociales del desarrollo económico" (Medina Echavarría, 1973)<sup>16</sup>. En los años sesenta el autor difundiría en la CEPAL la sociología del desarrollo, cuyo momento más inspirado sea tal vez la obra "Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico en América Latina" (1963, texto 11).

En la estela de esa inspiración, son muchos los textos oficiales de la CEPAL de entonces que analizan la evolución de la sociedad latinoamericana. En forma general, se mostraban esperanzados en aquellos inicios de los años sesenta. Es el caso del documento oficial presentado en el período de sesiones de Mar del Plata (CEPAL, 1963a):

"Los líderes políticos y expertos en ciencias sociales de la zona nunca habían estado tan de acuerdo sobre la política general necesaria para el desarrollo sostenido. Las reuniones de los organismos regionales han establecido principios —cada vez más minuciosos y coherentes— para orientar la acción (...) y muchos países han aumentado su capacidad técnica para planificar el desarrollo. La reforma agraria, la industrialización diversificada, la reducción en las desigualdades externas en la distribución del ingreso; la destinación de una parte mayor de éste a inversiones productivas; el control de la inflación; la ampliación y reorientación educacionales; las medidas encaminadas a permitir que las clases populares, empobrecidas y marginadas, actúen como ciudadanos, productores y consumidores responsables (...) se aceptan hoy como elementos esenciales de una política nacional coordinada, por sectores de la opinión pública que antes no los consideraron en absoluto o cifraron su esperanza, a lo sumo en uno o dos de ellos" (p. 3).

Si se toma la década de 1960 como un todo, el texto se revela demasiado optimista. Lo que ocurrió en la región a partir de mediados de los años sesenta fue una creciente polarización política e ideológica, que en algunos países llegó al extremo del enfrentamiento entre las dictaduras de derecha y las organizaciones de la izquierda revolucionaria.

Durante toda la década, la CEPAL mantendría un diálogo con las posiciones políticas moderadas, situadas incluso a la derecha del espectro político, así como con el mundo de la diplomacia internacional, en varias áreas: en la movilización de la Alianza para el Progreso, en el tema de la integración regional y de la ALALC, en la creación de la UNCTAD, y

16. Respecto al autor, véase la antología compilada por Adolfo Gurrieri (1980).

en la multiplicación de la asistencia técnica en planificación indicativa a los gobiernos de la región. La modernización de las tecnoburocracias latinoamericanas se benefició mucho del trabajo de la CEPAL y del ILPES en ese período.

No obstante, la CEPAL de los años sesenta sería sobre todo un foro para debatir ideas críticas del proceso de desarrollo en curso. El talento movilizador cepalino atraía a la intelectualidad a un debate que gravitaba cada vez más en torno a tres puntos que delimitaban la división político ideológica: primero, la interpretación de que la industrialización había seguido un curso que no lograba incorporar en la mayoría de la población los frutos de la modernidad y del progreso técnico; segundo, la interpretación de que la industrialización no había eliminado la vulnerabilidad externa y la dependencia, pues sólo se había modificado su naturaleza; y tercero, la idea de que ambos procesos obstruían el desarrollo. Sus interlocutores principales se hallarían en la centro izquierda nacionalista preocupada por las reformas sociales. Así, los puntos de contacto de su análisis con la teorización de la izquierda tenderían a ser más firmes que con los análisis conservadores.

## 2. REFORMAS PARA DINAMIZAR LA ECONOMÍA, TEORÍA DE LA DEPENDENCIA Y TESIS DE LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL

En la CEPAL, el convite más significativo a la nueva agenda de discusión regida por la historia real lo formuló Prebisch una vez más. En su texto *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, publicado en 1963* (texto 12), a la vez que reafirma sus argumentos relativos a las dificultades de la periferia para crecer y absorber la fuerza de trabajo, el autor hace hincapié en un nuevo argumento: la necesidad de alterar la estructura social y redistribuir el ingreso, especialmente a través de la reforma agraria. Sostenía que sin eso no sería posible sortear la “insuficiencia dinámica” de las economías de la región.

O sea, el modelo explicativo sobre la falta de capacidad para absorber la fuerza de trabajo que figuraba en los textos de los años cincuenta —insuficiencia del ahorro y utilización de tecnologías intensivas en capital— se orienta ahora al análisis del uso social del excedente potencial. La idea presente en los años cincuenta de que es necesario restringir el consumo de las clases ricas en favor de la inversión y el progreso técnico

reaparece ahora focalizada en la cuestión agraria. En el campo, los latifundistas rentistas entorpecerían el progreso técnico, de modo que el acceso del campesino a la tierra, siempre que fuera apoyado debidamente por el Estado, abriría el camino para elevar la productividad agrícola y mejorar el uso del excedente. Además, ayudaría a radicar al hombre en el campo evitando la marginalización urbana.

Obsérvese que la idea de “insuficiencia dinámica” en que se funda el texto no es idéntica a la tesis de la “tendencia al estancamiento”, que más adelante expondría Celso Furtado (1969), con miras especialmente al caso brasileño. Tampoco se encuentra en el texto de Prebisch el argumento muy común en ese período de que la reforma agraria ayuda a la industrialización porque amplía el mercado interno para los bienes industriales. Todo su énfasis lo pone en la cuestión de la disponibilidad de ahorro potencial para fines de inversión productiva.

El argumento de Furtado sobre la tendencia al estancamiento tiene en común con el de Prebisch sobre la “insuficiencia dinámica”, además de la defensa de la reforma agraria, la idea de la “dependencia tecnológica”. La periferia utilizaría la tecnología generada exógenamente, en el centro, en condiciones de dotación de recursos totalmente distintas, y su empleo implicaba la sobreutilización del recurso escaso, el capital, en detrimento del recurso abundante, el trabajo. La diferencia es que Furtado va a derivar de ahí una tesis de la insuficiencia dinámica “de la demanda”.

Furtado parte de la idea de que la mala distribución del ingreso sería responsable de orientar la estructura productiva hacia un patrón de industrialización poco empleador de trabajo, y reforzador de la mala distribución. A medida que la industrialización proseguía a estadios más avanzados, los nuevos sectores no sólo eran cada vez más intensivos en capital sino que exigían cada vez mayores escalas. En otras palabras, empleaban cada vez menos mano de obra y exigían cada vez más mercado consumidor. El resultado sería una tendencia simultánea a la caída de la tasa de interés, la reducción de la participación de los salarios en el ingreso y la falta de mercado consumidor para los nuevos productos, con la pérdida consiguiente del dinamismo del crecimiento y la tendencia al estancamiento. Sólo la reforma agraria y sus efectos benéficos consiguientes sobre el empleo y la distribución del ingreso permitirían ampliar la base de consumo para productos industriales menos exigentes en términos de capital y escala, y podrían inducir una recomposición de especificidad las inversiones industriales y el dinamismo.

Las evidencias cabales de recuperación del crecimiento en Brasil y en toda América Latina en el segundo lustro de los años sesenta, invalidarían luego el argumento del estancamiento. Volveremos a ello más adelante.

En la historia de las ideas cepalinas de los años sesenta hay dos vectores analíticos menos efímeros que “el estancamiento” y, por eso mismo, más representativos de la producción intelectual de la institución: las tesis sobre la “dependencia”, y la tesis de la “heterogeneidad estructural”.

La teoría de la dependencia tiene dos vertientes, una de análisis predominantemente político y otra de análisis eminentemente económico.

Estimulados por la sociología cepalina del desarrollo de José Medina Echavarría, se reunieron en CEPAL/ILPES en 1966-1967, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto y redactaron su *Dependencia y desarrollo en América Latina* (1969, texto 13). El libro se escribió como reacción teórica a la tesis corriente en esa época de que se estaba gestando en la región una burguesía nacionalista potencialmente comprometida con un patrón de desarrollo que justificaba una alianza con la clase trabajadora y que podía conquistar la hegemonía política.

El trabajo vincula los procesos de crecimiento de los distintos países con el comportamiento de las clases sociales y las estructuras de poder. Su gran innovación es metodológica, y reside en la exigencia de que esa vinculación se haga considerando las relaciones entre esas estructuras internas y el poder económico y político en el resto del mundo. Según los autores, la histórica de la situación de subdesarrollo reside en la relación entre las sociedades periféricas y centrales. Ello exige analizar la forma como las economías subdesarrolladas se vincularon históricamente con el mercado mundial, y la forma como se constituyeron los grupos sociales internos que definieron las relaciones internacionales intrínsecas al subdesarrollo.

El análisis “económico” de la dependencia tuvo distintas tonalidades políticas. En su formulación marxista estuvo vinculado originalmente con André Gunder Frank, autor que durante los años sesenta estuvo por una temporada de visita en la CEPAL. La idea básica, que encontró seguidores entre los intelectuales latinoamericanos, era que la industrialización que ocurría en América Latina correspondía tan sólo a una nueva modalidad de explotación secular que el imperialismo imponía a los trabajadores de la región subdesarrollada en alianza con la elite local.

Según esta concepción, el proceso de acumulación era indisociable de la expansión capitalista internacional y del imperialismo y constituía parte de un proceso que sólo enriquecía a los países desarrollados y a la pequeña elite dominante local que los representaba. El sistema capitalista mundial funciona basado en la formación y explotación de un conjunto de satélites y subsatélites, que se reproducen dentro de cada país, que forman subsistemas de explotación internos ligados al sistema mundial (Frank, 1976).

La idea de “dependencia” (comercial, financiera y tecnológica (estuvo presente en la CEPAL desde un comienzo, aunque no se utilizara la expresión propiamente dicha. En los años sesenta las diferencias en la utilización del concepto de dependencia eran importantes, no sólo en la función analítica que desempeñaba en las interpretaciones sino también respecto al significado político-ideológico. En la CEPAL, la “condición periférica” era interpretada como la determinante de problemas que debían superarse mediante políticas económicas y sociales bien orquestadas, a nivel nacional e internacional, es decir, no significaba una fuente de explotación insuperable que implicara la necesidad de romper con el capitalismo.

Entre los economistas de la línea cepalina el análisis de la dependencia más importante (y políticamente más contundente) fue el que desarrolló Osvaldo Sunkel (1970, texto 14). Su argumento central partía del postulado de que en el mundo había una sola economía capitalista. Tanto respecto a los patrones tecnológicos como a los patrones de consumo estaba totalmente integrada, sobre todo a través de la expansión mundial de las empresas transnacionales. El problema del subdesarrollo residía en el hecho de que mientras en el “centro” la mayoría de los trabajadores se hallaba integrada al mundo moderno, en la “periferia” esto ocurría solamente con una pequeña fracción de la población. Peor aún, el avance de ese modelo mundial de acumulación tenía efectos sociales disgregadores, porque tendía a marginalizar incluso a los agentes económicos con mayores potencialidades productivas.

En forma paralela (y con muchas coincidencias analíticas con las interpretaciones dependentistas de cuño cepalino) Aníbal Pinto formulaba su tesis de la “heterogeneidad estructural” en la región. Partió de la constatación de que los frutos del progreso técnico tendían a concentrarse, tanto respecto a la distribución del ingreso entre las clases, como a la distribución entre sectores (estratos) y entre regiones dentro de un mis-

mo país (Pinto, 1965). Posteriormente, pulió dicho análisis con el argumento de que el proceso de crecimiento en América Latina tendía a reproducir en forma renovada la vieja heterogeneidad estructural imperante en el período agrario-exportador (Pinto, 1970, texto 15).

O sea, así como para los dependentistas la industrialización no había eliminado la dependencia, sólo la había alterado, para Aníbal Pinto la industrialización no eliminaba la heterogeneidad estructural, sólo modificaba su formato. En una y otra interpretación el subdesarrollo era un proceso que daba muestras de perpetuarse a pesar del crecimiento económico.

Los diagnósticos cepalinos de “insuficiencia dinámica”, “dependencia” y “heterogeneidad estructural” proponían agendas políticas semejantes, reformas dentro del capitalismo, es decir, la idea de que el patrón o estilo de desarrollo económico tendría que modificarse mediante una mejor distribución del ingreso y de profundas reformas, a saber, agraria, patrimonial, financiera, tributaria, educacional y tecnológica. Y entendían que para alcanzar todo eso se precisaba una profunda transformación política que incluyera en su centro la recuperación de la democracia en los países en que se habían instalado dictaduras militares.

Mientras la extrema izquierda predicaba como única salida la revolución,<sup>17</sup> la CEPAL afinaba su cuadro conceptual para orientarlo en beneficio de la defensa de “estilos” más justos de crecimiento económico en el contexto del sistema vigente. Ese sería el tema central de la década siguiente.

17. Los partidos comunistas de orientación soviética mantenían la posición de que era necesario fortalecer una “alianza democrática burguesa”, entre una supuesta burguesía nacionalista y los trabajadores, para romper con las relaciones de producción (el latifundio y el imperialismo) que impedirían el avance de las fuerzas productivas, es decir, la industrialización. Los que disientían de esa posición acogían la idea de los dependentistas marxistas de que una alianza de ese tipo sería históricamente inviable, porque la burguesía local dependía y estaba asociada al imperialismo. De varios analistas de la realidad agraria recibían la idea de que el campo ya se comportaba en forma capitalista, por lo que no cabía la interpretación de tener que superar una supuesta etapa “feudal”. La conclusión era que se equivocaban los que proponían como estrategia una etapa “democrática burguesa”, y que la estrategia correcta sería pasar directamente al socialismo.

### 3. INDUSTRIALIZACIÓN Y EXPORTACIONES INDUSTRIALES

La otra temática que cobraría relieve en los años setenta, y que también tiene sus orígenes en los años sesenta, es la reorientación de la industrialización para promover las exportaciones. Ya a comienzos de los años sesenta Prebisch haría un enfático reconocimiento de las distorsiones e ineficiencias del proceso de industrialización y de la insuficiente orientación exportadora (Prebisch, 1961):

“La industrialización cerrada por el proteccionismo excesivo, y así también los aranceles desmesurados sobre ciertos productos agrícolas importantes, han creado una estructura de costos que dificulta sobremedida la exportación de manufacturas al resto del mundo” (p. 198).

Al contrario de lo que dicen los críticos, desde temprano el estímulo a la expansión de las exportaciones a través de una reorientación de las políticas comerciales e industriales formaría parte del programa de políticas recomendadas por la CEPAL. La integración en el discurso cepalino de la idea de reorientar las políticas comerciales industriales hacia una mayor inserción internacional puede advertirse ya en los años sesenta, por ejemplo, en diferentes ediciones de la publicación anual del “Estudio Económico”.

Conforme a la tradición cepalina la motivación principal para reiterar la advertencia en los años sesenta y setenta emanó de consideraciones sobre la vulnerabilidad externa. Es verdad que había cierta preocupación por el asunto de la “eficiencia” en la asignación de recursos, pero lo que estaba entonces en juego era sobre todo el problema de la escasez de divisas. Volveremos sobre este punto más adelante.

## VI. LOS AÑOS SETENTA: POR UN "ESTILO" DE CRECIMIENTO CON HOMOGENEIDAD SOCIAL Y CON INTENSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES

### 1. EL CONTEXTO HISTÓRICO

Desde mediados de los años sesenta y hasta el fin del auge económico mundial en 1973/1974 América Latina disfrutó de un crecimiento acelerado (promedio de 6.7% anual), acompañado de un excelente desempeño exportador (expansión de 7.1% anual). A su vez, gozó de abundante liquidez internacional que le aportó divisas adicionales a los ingresos de exportación y le permitió, en apoyo del proceso de industrialización, expandir sus importaciones en 13.5% anual como promedio.

La reacción de América Latina a la recesión mundial que siguió a la "crisis petrolera" de 1973 fue endeudarse para mantener el crecimiento (acentuando su endeudamiento inicial) o, en algunos casos, endeudarse para estabilizar la economía. Para ello, se valió del voluminoso reciclaje de los petrodólares disponibles para quien quisiera recibirlos. Huelga examinar aquí ese proceso, documentado y analizado hasta la saciedad en innumerables textos. Considerando las circunstancias de la economía mundial, las tasas de crecimiento de América Latina se mantuvieron relativamente elevadas entre 1974 y 1980 (5.1% en promedio).

A pesar de la opción generalizada por el endeudamiento, éste fue un momento en América Latina en que los países optaron por estrategias bien distintas. Por un lado, Brasil y México, por ejemplo, imprimían continuidad a la estrategia de industrialización con diversificación de las exportaciones, mediante la protección y fuerte participación estatal; por otro, los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) abandonaban esa estrategia y abrían completamente su comercio exterior y sus finanzas al libre movimiento de bienes y servicios, en un proceso que implicó una avalancha importadora de bienes de consumo, abaratados por la acentuada valorización cambiaria derivada del gran endeudamiento.<sup>18</sup>

La novedad que trajo la crisis internacional al pensamiento cepalino fue la de atribuir mayor importancia que antes a los análisis macroeco-

18. Ya en 1975 surgieron las primeras críticas de la CEPAL (1975a) a ese modelo. Se señalaba la insustentabilidad del endeudamiento a mediano y largo plazo y la ilusión tanto de que las exportaciones seguirían expandiéndose como en años anteriores como que los intereses permanecerían bajos para siempre.

nómicos y dar mayor énfasis al análisis del endeudamiento y de los requisitos para diversificar las exportaciones. Aún así, cabe afirmar que, respecto al contenido de las ideas, la década de 1970 forma un todo relativamente homogéneo en la historia de la CEPAL, ya que se mantuvo el interés central por los análisis de mediano y largo plazo y con ello la discusión sobre “estilos”.

No obstante, en el plano de la producción y difusión de las ideas, la institución entraba a partir de 1973/1974 en una nueva etapa rodeada por circunstancias históricas que le restaban parte de su capacidad previa de influir en el pensamiento económico de América Latina. En parte, esa mengua obedeció a un proceso auspicioso, es decir, al hecho de que en muchos países se había fortalecido la tecnocracia estatal y habían surgido excelentes centros académicos. Pero en esencia operaron otros determinantes históricos de gran relevancia. Coincidieron en el tiempo cambios fundamentales en el plano de los acontecimientos políticos (irrupción de las dictaduras, sobre todo en el país sede, Chile, que restringen el poder de convocatoria cepalino de la intelectualidad regional) en el plano económico local y mundial<sup>19</sup> (crisis y recesión mundial) y, relacionado con esto, en el plano de la historia de las ideas económicas.

A juicio de Enrique Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL entre 1972 y 1985, la etapa fue de “sobrevivencia” a esas circunstancias.

En el plano político huelga explicar las dificultades derivadas de la interrupción de la democracia chilena. Entre 1973 y 1989, la sede de la CEPAL en Chile perdía aquello que había sido hasta entonces uno de sus principales activos, el poder de convocatoria de la intelectualidad latinoamericana. Economistas, sociólogos, tecnócratas y políticos de tradición democrática y progresista simplemente dejaron de poder o querer circular en Chile. Además del problema chileno, la CEPAL encaraba la antipatía ostensible de otras dictaduras, en particular de la vecina Argentina, ideológicamente opuesta a la CEPAL, incluso en los fundamentos del modelo de apertura económica “à outrance” que aplicaba, tal como lo hacían Chile y Uruguay.

En el plano económico, el fin del ciclo expansivo mundial determinó el inicio de una etapa completamente nueva de la historia regional. Las

19. El fin del ciclo expansivo mundial determinó el comienzo de una etapa totalmente nueva de la historia regional. Las dos novedades serían, primero, una creciente inestabilidad macroeconómica que perduraría por mucho más de una década y, segundo, y más permanente, la presencia creciente del sector financiero en el centro de los acontecimientos económicos.

dos novedades serían, primero, una creciente inestabilidad macroeconómica que perduraría por mucho más de una década y segundo, y en forma más permanente, la presencia creciente del sector financiero en el centro de los acontecimientos económicos. Según un texto cepalino de los años ochenta, la fase se caracterizaría por la nueva hegemonía del sistema financiero sobre el sistema productivo (CEPAL, 1985). La idea era que las energías potencialmente orientables a la implantación de sistemas diversificados de producción y exportación son debilitadas cada vez más por políticas económicas e ideologías que terminan sirviendo esencialmente a la rentabilidad del sector bancario, perjudicando el crecimiento y el progreso técnico.

Como es obvio, los análisis de largo plazo, que son el área de excelencia de la CEPAL, se verían postergados cada vez más por las angustias de corto plazo. El Brasil del II Plan Nacional de Desarrollo y el México del auge petrolero fueron excepciones parciales, pero sólo durante los años setenta, ya que se transformaron en protagonistas de la crisis en los años ochenta. El enfoque histórico y de largo plazo sólo resistiría como eje central del pensamiento de la CEPAL hasta esa crisis y quedaría marginado por casi una década, hasta su recuperación en los años noventa.

La falta de espacio político y los cambios en la economía coincidieron con un tercer elemento. Siguiendo la estela de la declinación del keynesianismo, se observaba una gradual decadencia en todo el mundo de la teoría del desarrollo<sup>20</sup> y la rápida aparición de una nueva ortodoxia en cuanto al análisis de las economías en desarrollo. En ese plano ideológico los efectos de la adopción de esa ortodoxia sin reservas adoptada por parte de los países del Cono Sur no fueron despreciables.

## 2. LA INTERPRETACIÓN DE LOS "ESTILOS" DE CRECIMIENTO Y LA INDUSTRIALIZACIÓN PRO EXPORTADORA

La integración entre los elementos del análisis cepalino acumulados en las décadas anteriores se concretó en los años setenta mediante la idea de "estilos" o "modalidades" de crecimiento. El debate en torno a los "estilos" se desarrolló en la CEPAL estimulado por cuatro influencias básicas. Primero, la recuperación económica de la región durante el

20. Léanse sobre el tema, por ejemplo, los artículos de Hirschman (1980) y Streeten (1979).

“auge” mundial de 1965-1973 llevó al reconocimiento de que la reforma agraria y la redistribución del ingreso constituirían la base de un crecimiento socialmente más homogéneo y justo, pero no del único estilo de crecimiento viable. Segundo, las Naciones Unidas promovían un intenso debate internacional en torno a esos mismos temas. Tercero, los intelectuales cepalinos formulaban fuertes críticas metodológicas a la forma como se desarrollaba este debate. Y cuarto, la crisis internacional de 1973/1974 y la intensificación posterior del endeudamiento reforzaron el énfasis en la necesidad de reorientar la “modalidad” o “estilo” de industrialización de manera de combinar los estímulos del mercado interno con las virtudes de la orientación pro exportadora de bienes industriales.

Cabe señalar que esa nueva etapa del pensamiento cepalino corresponde a una tercera fase del ciclo interpretativo iniciado en 1949, tanto respecto al plano del análisis “interno” como al del análisis de la inserción internacional.

En cuanto al “plano interno”, estaban presentes en el primer decenio los elementos que permitieron señalar una tendencia permanente al subempleo y, por tanto, una tendencia a la preservación del subdesarrollo, incluso con la industrialización. En el segundo decenio surgió la tesis de que sólo con la reforma agraria y la redistribución del ingreso se podría dinamizar la economía a mediano y largo plazo. En el tercer decenio, se dio el reconocimiento de que hay diferentes modalidades de crecimiento posible, aunque no siempre deseables.

En el plano de la “inserción internacional”, la industrialización se consideraba en los años cincuenta como la solución a largo plazo del problema de la “vulnerabilidad externa”, la que empero sería una de las características intrínsecas del proceso de industrialización periférico. La integración regional se señalaba como una primera fórmula para atenuar el problema. En los años sesenta surgirían las críticas a las distorsiones del proceso de industrialización y a su sesgo antiexportador, y la interpretación de que la reorientación exportadora tendría el doble papel de conferir mayor eficiencia en materia de asignación al proceso de industrialización y reducir las restricciones externas. La crisis internacional y el endeudamiento de los años setenta reforzaría la interpretación, sobre todo en la dimensión del combate a las restricciones externas.

En cuanto a las posibilidades de éxito de esa nueva modalidad de industrialización los trabajos cepalinos mantenían cierto “tono” optimis-

ta, alimentado por el hecho de que algunos países de la región, como Brasil y Colombia, estaban adoptando la estrategia con éxito. Sin embargo, respecto a la relación entre estilos de crecimiento y de formación económico-social la etapa evolucionó hacia una profunda "perplejidad" entre los intelectuales cepalinos, que no lograban ocultar su aprensión en cuanto a la factibilidad de reorientar el desarrollo hacia una mayor homogeneidad social<sup>21</sup>.

Los diagnósticos que realizaban estaban enriquecidos por el análisis de las estructuras políticas y el reconocimiento de que los procesos reales de transformación en curso en América Latina eran socialmente injustos. Pero había una percepción clara de las dificultades de revertir la dirección que había tomado la historia. La generalización de los regímenes dictatoriales por toda la región corroboraba el clima de desaliento. Y la honradez intelectual cepalina no permitía abrigar ilusiones: el fin de las dictaduras sería un paso necesario, pero no suficiente. Dadas las raíces históricas de las estructuras de propiedad y poder, y sus consecuencias sobre las estructuras de producción y distribución del ingreso, la lucha político-social que se preveía para la fase de la recuperación democrática representaba una ardua tarea.

Desde el punto de vista de la capacidad analítica, esa perplejidad sólo podía tener efectos favorables sobre la contribución intelectual de la CEPAL, porque tenía el papel enriquecedor de desarmar los análisis de conveniencias político-ideológicas del momento y devolverlos al ámbito donde más aportan, que es el del diagnóstico de la historia del capitalismo periférico tal como se presenta<sup>22</sup>.

a) *Estilos*. Uno de los reconocimientos más categóricos de que las economías latinoamericanas pueden ser dinámicas a pesar de contener

21. Prebisch, que en 1970 regresaba de dirigir la UNCTAD en Ginebra y el ILPES en Santiago, seguiría manteniendo en el libro "Transformación y Desarrollo, la gran tarea" (1970) un tono moderadamente optimista, que no le impedía destacar el gigantismo y complejidad de la "tarea" por realizar. Se trata de una obra en dos volúmenes, el primero de los cuales es de su autoría, en que reafirma sus tesis anteriores y las afina con las evidencias históricas acumuladas, y el segundo es una recopilación inspirada por él que movilizaría a parte de la intelectualidad cepalina de la época. Desde entonces hasta comienzos de los años ochenta, la percepción que Prebisch tendría de los fenómenos estructurales de la periferia latinoamericana evolucionaría hacia una posición de gran escepticismo en cuanto a las posibilidades de desarrollo, a menos de producirse transformaciones radicales del régimen de propiedad. En el libro "Capitalismo periférico. Crisis y Transformación" (1981) propone una "síntesis entre liberalismo y socialismo" y propugna la gestión autónoma de las grandes empresas por los trabajadores en un régimen de mercado, pero en que el Estado regule las condiciones relativas al uso social del excedente.

22. En verdad, ese posicionamiento fue consciente, conforme a los testimonios de cepalinos que vivieron el clima intelectual de los años setenta. Los años sesenta habían sido en América Latina un

graves injusticias sociales surge en 1971, en el artículo "Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente en Brasil", de Maria da Conceição Tavares y José Serra (texto 16). Fue escrito en la sede de la CEPAL, bajo la influencia directa de su maestro Aníbal Pinto, quién ayudó a abrirle aceptación a esa idea en su influyente tesis de la heterogeneidad estructural. Si la industrialización no había abolido las diferencias, sino que, por el contrario, sólo había cambiado su formato y ampliado su visibilidad, ¿qué impediría que el crecimiento futuro continuara reforzando el proceso histórico en curso? Es más, ¿la concentración del ingreso no estaría siendo funcional al dinamismo?

El trabajo de Tavares y Serra se centraba en la experiencia brasileña (lo que explica que se inicie con una crítica a la interpretación de Furtado basada en el estancamiento) pero la conclusión general puede considerarse una de las piezas inaugurales de la nueva línea analítica cepalina sobre los "estilos". El proceso capitalista en Brasil, en especial, aunque se desarrolle de modo cada vez más desigual, incorporando y excluyendo sectores de la población y estratos económicos, ahondando una serie de diferencias vinculadas con el consumo y la productividad, consiguió establecer un esquema que le permite autogenerar fuentes de estímulo y expansión que le confieren dinamismo. En este sentido, se podría decir que mientras el capitalismo brasileño se desarrolla de manera satisfactoria, la nación, la mayoría de la población permanece en condiciones de gran privación económica, y eso en gran medida debido al dinamismo del sistema, o incluso, al tipo de dinamismo que lo anima (Tavares, 1964).

Según los autores, la concentración del ingreso sería funcional al crecimiento brasileño y le conferiría dinamismo, porque reajustaba la estructura de la demanda hacia la estructura productiva existente, ampliando el consumo de las clases medias y altas y elevando el excedente para financiar la acumulación. Se trataba de un estilo de crecimiento "maligno" —la expresión es de I. Sachs, pronunciada durante una alocución en la CEPAL en 1968— o "perverso", que es como los autores apellidaron el pretendido "milagro brasileño" exhibido por la dictadura

---

momento de gran voluntarismo, en que se tomaban decisiones políticas osadas en base a tesis enunciadas precipitadamente ya que eran formuladas y ensayadas en forma insuficiente. La irrupción de las dictaduras militares arrojó una ducha de agua fría sobre muchas pretensiones transformadoras simplistas, y obligó a profundizar el análisis de las complejidades históricas de los países de la región.

de entonces y fundándose en las aceleradas tasas de crecimiento de la época.

Otro de los textos iniciales en la discusión de estilos lo elaboraría un equipo encabezado por el argentino Oscar Varsavsky, en el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES, 1969) en Venezuela. El trabajo se sirve de un modelo matemático (alimentado con estadísticas de Venezuela) para hacer comparaciones entre los efectos de diferentes "estilos" de desarrollo sobre los problemas del desarrollo, o sea, los efectos sobre esos problemas de las "diferente maneras de modificar la estructura existente del producto y la demanda", considerándose el comportamiento de las demás variables económicas vinculadas con cada estilo. El rigor formal del modelo matemático aplicado por Varsavsky entusiasmó a varios cepalinos a comienzos de los años setenta. Ese era un momento en que buscaban la línea argumentativa de los estilos o modalidades de crecimiento para profundizar al mismo tiempo el diagnóstico de los problemas que surgían con las modalidades de desarrollo predominantes y señalar alternativas "viables" en el marco del sistema capitalista.

Dentro de la línea interpretativa de los "estilos", tal vez la referencia principal de los años setenta sea el texto de Aníbal Pinto (1976, texto 17), *Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina*. El autor inicia su texto con una definición de Graciarena: "estilos", son "la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema en un ámbito definido y en un momento histórico determinado (Graciarena 1976, p. 102) y en seguida la complementa con la idea de que "desde un ángulo económico estricto podría entenderse por estilo la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios" (Graciarena, 1976, p. 104).

Sobre esa base, desarrolla toda una argumentación respaldada por estadísticas latinoamericanas relacionando los tres "interrogantes", especialmente la interacción entre los dos primeros, el "qué" y "para quién". Según la visión de Pinto, la dinámica de un estilo debe buscarse en las interacciones entre la estructura productiva y la distribución del ingreso. El autor lamenta el "círculo de causalidad negativa" del estilo imperante, en que la concentración del ingreso alimenta la estructura productiva existente y viceversa. Por último, ejecuta una serie de ejercicios sobre la redistribución deseable del ingreso y la reorientación de la estructura productiva.

El clima de los debates en las Naciones Unidas era otra fuente de estímulo para analizar estilos. La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, aprobada en 1969 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se elaboró de manera de destacar el desarrollo social como el gran objetivo de la humanidad, y establecer un consenso filosófico universal sobre las normas sociales del desarrollo. Pese a poseer ese mérito, tenía el inconveniente de separar el desarrollo económico del progreso social. La tentativa de remediar la falla apareció luego en un documento de 1970, aprobado también por la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre la Estrategia internacional del desarrollo, en que se propone un “enfoque unificado” del desarrollo económico y social<sup>23</sup>. Durante muchos años la temática del desarrollo integral ocupó un espacio central en los diferentes organismos de las Naciones Unidas y fue objeto de centenas de artículos, documentos, seminarios y congresos.

La activa participación de la CEPAL en esa producción intelectual tuvo dos enfoques. El primero fue “oficial”, como órgano de las Naciones Unidas. Como continuación de una línea de trabajo que despuntó con vigor a comienzos de los años sesenta, en los años setenta se multiplicaron los estudios sobre el empleo y la distribución del ingreso<sup>24</sup>. Además, la CEPAL respondería oficialmente al mandato conferido por la Asamblea General de evaluar la estrategia de desarrollo integral en las condiciones latinoamericanas. El documento más importante de ese carácter fue la *Evaluación de Quito* (CEPAL, 1975b, texto 18), coordinada por Manuel Balboa y Marshall Wolfe. El trabajo formula una serie de criterios para el “desarrollo integrado” o “desarrollo humano” entre los que figuran, muy a gusto de la agenda reformista de los años sesenta, la defensa de la necesidad de modificar el régimen de propiedad de la tierra y el control y la utilización soberana de los recursos naturales. Se adopta una postura flexible en cuanto a las estrategias de cambio, señalándose que es preciso adecuarlas a las distintas configuraciones estructurales existentes en la región y destacando que el modelo o el estilo que se adopte debería ser orientado por la planificación estatal y contar con la participación indispensable de todos los estratos de la población.

23. Véase, asimismo, el *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo* (Naciones Unidas, 1973).

24. Sobre esos temas, véase, por ejemplo, en los años sesenta, CEPAL (1963b y 1965), y en los años setenta CEPAL (1970 y 1975a).

El segundo enfoque, analíticamente más profundo, era el que hacían los intelectuales de la CEPAL cuando no estaban involucrados en la elaboración de textos oficiales. Ya se mencionaron algunos momentos de gran inspiración por parte de los economistas. Pero la discusión sobre “estilos” era necesariamente interdisciplinaria y mantenía abierta la posibilidad de que la contribución de los sociólogos, iniciada en los años sesenta, tuviera plena continuidad. Por tanto, no es de extrañar que el número inaugural de la Revista de la CEPAL, del primer semestre de 1976, reúna además del artículo de Aníbal Pinto ya citado, dos ensayos cuya lectura es indispensable para conocer el enfoque, que entonces se hacía de los “estilos”.

El autor de uno de ellos era el sociólogo Jorge Graciarena (1976, texto 19). Tiene como preocupaciones centrales la delimitación del confuso tratamiento teórico conceptual que venía recibiendo el tema de los estilos, a partir del “enfoque unificado”, y una definición integral del concepto capaz de indicar metodológicamente una orientación histórica multidisciplinaria.

Los asuntos en carpeta eran complicados. Se trataba de ir mucho más allá de la mera identificación de las diferentes dimensiones de cada configuración histórica en los distintos países —política, económica, social, cultural etc.— y de establecer criterios para integrar todas esas dimensiones en un análisis consistente. Como tarea que apartaba al analista de los mensajes optimistas, había que reconocer analíticamente la existencia de estructuras de poder y de dominación y sus remotas relaciones con la viabilidad de estrategias socialmente justas, e incorporar centralmente la noción de “conflictos” en la generación de los estilos existentes y de aquellos deseables.

El autor del otro texto era el sociólogo Marshall Wolfe (1976, texto 20), Director entonces de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. El artículo “Enfoques del desarrollo de quién y hacia qué” es una refinada delimitación conceptual de las dificultades históricas de viabilizar estrategias socialmente deseables como las definidas en muchas declaraciones internacionales de la época.

Recorre los elementos centrales del “consenso” internacional sobre el desarrollo orientado por valores de libertad e igualdad de derechos: acelerado proceso de acumulación de capital, industrialización, modernización agrícola, incorporación de todos al consumo moderno, desarrollo de la capacidad empresarial, difusión tecnológica y científica, educación uni-

versal, provisión de servicios y seguridad social, participación creciente en el comercio mundial y aumento de las corrientes de financiamiento a los países en desarrollo.

A continuación, reseña las características del orden económico mundial y latinoamericano con el fin de mostrar las gigantescas dificultades de alcanzar esos objetivos. Por último, sostiene que existen tres criterios corrientes para tratar los problemas del desarrollo: "utópico normativo", "tecnocrático racionalista" y "sociopolítico", con el objetivo básico de formular advertencias metodológicas. Según el autor, los dos primeros "pueden evitar el callejón sin salida del verbalismo y de la acción ritual sólo si sus sustentadores los relacionan con criterios sociopolíticos que identifiquen a ciertos agentes y propongan estrategias concordantes con los valores, intereses y capacidades de esos agentes" (Wolfe, 1976, p. 162). Según el autor, al considerar el criterio sociopolítico se concluye que no hay ninguna razón a priori para suponer la existencia de agentes políticamente capaces y deseosos de implantar un estilo de desarrollo deseable y factible.

A pesar de todas las advertencias y del pesimismo de los economistas y sociólogos sobre las reales posibilidades de transformación social en las sociedades latinoamericanas, la reflexión centrada en la noción multidisciplinaria de "estilos" era analíticamente estimulante. Se mantenía en la CEPAL la exitosa tradición del análisis histórico-estructuralista, enriquecida ahora con las virtudes de lo multidisciplinario de los diagnósticos de las experiencias concretas de los países latinoamericanos. Lamentablemente, esa orientación promisoriosa se volvería cada vez más frágil, en buena medida debido a la crisis de la deuda que comprensiblemente marginaría en toda la región el interés por la discusión sobre las estrategias de largo plazo.

b) *Nueva modalidad de industrialización: combinando el mercado interno y la exportación.* Cabe recordar que la toma de posición cepalina sobre las distorsiones del proceso de industrialización y sobre la conveniencia de reorientarlo hacia la diversificación de las exportaciones se originó en los años sesenta.

En los *Estudios Económicos* de esa década la CEPAL señala continuamente la existencia de problemas de eficiencia en materia de asignación de los sistemas económicos latinoamericanos derivados de errores de conducción de la política comercial e industrial. Hay críticas a la protección excesiva brindada a proyectos con escalas inviables y especializa-

ción insuficiente, baja productividad, costos elevados y derroche de capitales.

Simultáneamente con la preocupación por una asignación eficiente, estaba la clásica aprensión por las restricciones externas al crecimiento, vale decir, con la brecha de divisas<sup>25</sup>. El *Estudio Económico de América Latina, 1971*, analizaba las perspectivas para los años setenta y señalaba dos caminos para encarar el problema de la dependencia o la vulnerabilidad externa. Uno de ellos era la expansión de las exportaciones industriales y el otro era una alerta de carácter premonitorio sobre los riesgos de un “financiamiento —y endeudamiento— precario, costoso e incierto” (p. 8).

En el Estudio Económico de 1975 la CEPAL reconoció la crisis de 1973/1974 como el momento en que la región ingresaba a una nueva etapa de su larga trayectoria de dificultades en el flanco externo de sus economías. La “internacionalización” de las economías —léase aumento del coeficiente de importación, y aumento del pasivo externo de las economías— las dificultades para exportar y para endeudarse en forma adecuada, permitían prever un largo período de barreras al crecimiento por el lado externo. En todo el segundo lustro de los años setenta el diagnóstico sobre las tendencias y las proposiciones de política de la CEPAL confluyen en la proposición de reforzar la industrialización y las exportaciones como mecanismo para enfrentar las dificultades de la inserción internacional, en continuas advertencias sobre los riesgos del endeudamiento generalizado en la región y en los riesgos de la apertura comercial y financiera a todo trance que se daba en los países del Cono Sur.

Se sostenía que no había antagonismo entre el aprovechamiento del mercado interno y la apertura exportadora: al contrario, serían procesos complementarios en una buena estrategia de industrialización. En un ejercicio coordinado por Manuel Balboa se realizaron proyecciones de mediano y largo plazo que advirtieron sobre la escasa posibilidad de sustentar el crecimiento económico por el peso de los compromisos de la deuda y las demás perspectivas del comercio internacional, con lo que la CEPAL (1978) se contraponía a la euforia ideológica creada artificialmente en los modelos aperturistas a todo trance del Cono Sur.

25. Norberto González (1972), Secretario Ejecutivo de la CEPAL en los años ochenta, elaboró un estudio a comienzos de los años setenta que hace proyecciones a mediano y largo plazo sobre las brechas de ahorro y divisas.

## VII. LOS AÑOS OCHENTA: POR UN "AJUSTE CON CRECIMIENTO"

### 1. EL CONTEXTO HISTÓRICO

Como se sabe, en los tres primeros años de la década de 1980 los casos de crisis cambiaria se fueron sucediendo en buena parte de América Latina. Con raras excepciones, la elevación de las tasas de interés estadounidenses desencadenarían, en las circunstancias de fragilidad macroeconómica de la mayoría de las economías de la región, un proceso que las obligaría a profundos ajustes recesivos, en la medida en que escaseaba la afluencia de capitales. Reforzando la opción del ajuste recesivo, se multiplicaban las cláusulas de "condicionalidad" por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial en las negociaciones de financiamiento.

Hay una abundante literatura sobre las cifras de la crisis y la historia del ajuste, lo que ahorra mayores comentarios. Baste señalar que la tasa de crecimiento media anual del período 1981-1990 fue de 1.2%, que corresponde a una caída del ingreso per cápita en la región. El ajuste recesivo llevaría a una voluminosa producción de divisas para pagar el servicio de la deuda mediante la expansión de las exportaciones a 7% anual, y el virtual estancamiento de las importaciones. Los choques inflacionarios de la desvalorización cambiaria lanzaron a algunas economías al estado megainflacionario y, junto con la recesión, produjeron efectos devastadores sobre las finanzas del sector público, que estaba endeudado en dólares, en parte debido a la "socialización" de la deuda externa del sector privado.

El clima ideológico internacional era de creciente predominio de la ortodoxia liberal. La trayectoria del embate ideológico es conocida, y el espacio del presente artículo no permite reproducirla. Ésta culmina en el recetario apodado por Williamson "Consenso de Washington", debido al patrocinio del FMI, el Banco Mundial y el Departamento de Estado norteamericano.

El ajuste defendido por el FMI y los acreedores de la deuda después de la crisis mexicana se acompañaba del argumento de que en un par de

años América Latina ya estaría superando sus dificultades y volviendo a crecer. La actuación del Secretario Ejecutivo Enrique Iglesias durante el período de sesiones de la Comisión en Lima, en 1984, simboliza la postura cepalina en ese período. Iglesias contrapuso a ese argumento proyecciones sombrías y correctas, proyectando para la región una “década perdida” —expresión que la CEPAL acuñaría posteriormente para describir el período.

## 2. AJUSTE EXPANSIVO Y ENSAYOS PARA LA FASE POSAJUSTE

Durante el segundo lustro de los años setenta se perfilaba un ambiente de crisis —y advertencias cepalinas sobre los peligros del endeudamiento excesivo— pero varios países seguían creciendo, dejando todavía pendiente para la CEPAL el interés por la temática desarrollista. Fue el período en que la ortodoxia, que impondría su hegemonía en los años ochenta, estaba acumulando fuerzas, lo que motivó una actitud de reafirmación y refinamiento del pensamiento desarrollista y reformista cepalino. Aparecían como elementos de “resistencia” en una lucha ideológica internacional, cuya configuración ya se percibía con gran claridad.

La crisis de los años ochenta desplazaría finalmente a un segundo plano la producción desarrollista, y el esfuerzo intelectual principal pasaría al plano que se imponía históricamente, el de la oposición a la modalidad de ajuste exigida por los bancos acreedores y el FMI. Como es obvio, en condiciones de crecimiento inviable, el espacio y el interés por las discusiones de largo plazo eran limitados. Se privilegiaban las cuestiones inmediatas ligadas a la deuda, el ajuste y la estabilización.

Tal vez el texto más representativo de esa fase sea *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina* (CEPAL, 1984, texto 21). El estudio contiene una contribución sobre políticas de ajuste y otras sobre las políticas de estabilización. Ambas revelan la proximidad entre la posición cepalina y la crema de la heterodoxia latinoamericana que entonces debatía estas cuestiones.

En relación con las políticas de ajuste, el texto proponía que se sustituyera el ajuste recesivo de la balanza de pagos por un ajuste expansivo. La única solución satisfactoria desde el punto de vista social sería que el desequilibrio externo se resolviera en un contexto de crecimiento económico, propicio a la dinamización de las inversiones en sectores de

bienes transables, especialmente al crecimiento y diversificación de las exportaciones.

Para que esa solución fuera factible se requería un acuerdo de renegociación de la deuda entre deudores y banqueros que aliviara el estrangulamiento externo y diera el tiempo necesario para que los países pudieran reaccionar positivamente a los cambios de precios relativos resultantes de la desvalorización cambiaria. Como complemento, sería relevante para el ajuste una actitud menos proteccionista por parte de los países centrales. Por último, el ajuste tendría que incluir un uso más flexible y pragmático de los instrumentos de política económica, de modo que las estructuras productivas relativamente rígidas de los países latinoamericanos pudieran incluir la necesaria reasignación de recursos hacia las exportaciones.

Respecto de las políticas de estabilización, el texto se hacía eco de los autores brasileños y argentinos que precisamente en aquella época conceptualizaban la tesis de la inflación "inercial" en preparación de las políticas de choque antiinflacionarias llevadas a cabo poco después. Como se sabe, la interpretación inercialista pertenece a la tradición estructuralista, porque reconoce en la pugna distributiva —"mecanismos de propagación", según las expresiones empleadas originalmente por Noyola Vásquez y después por Sunkel— por lo menos parte de la responsabilidad inflacionaria. No llega a mencionarse la idea de "inercia", pero sostiene la necesidad de realizar políticas de ingreso que permitan enfrentar la rigidez a la baja de los salarios y precios básicos, evitando así que las políticas monetarias y fiscales contraccionistas fueran prolongadas y socialmente duras.

Defiende además, el tratamiento de choque en circunstancias de inflación muy alta y baja credibilidad, por ser incompatibles con el fundamento del gradualismo, que es la aspiración a tener tiempo para acomodar favorablemente las expectativas de los agentes.

El énfasis en el ajuste desplazaría la perspectiva histórica a una posición secundaria en la producción cepalina de los años ochenta, pero no la descartaría. En 1985, por ejemplo, se publicaba una novedad interesante en materia de "estilos", que añadía a la tradición cepalina iniciada en los años sesenta una integración histórica entre la evolución económica y la político-social. En ese documento (CEPAL, 1985, texto 22), sobresale, en cuanto a la evolución económica, una interpretación de la historia reciente que hasta entonces no había merecido el suficiente análisis crí-

tico, o sea, la creciente subordinación del proceso productivo a los intereses del sistema financiero: "A medida que se extremaban estos cambios financieros el sistema productivo iba perdiendo parte apreciable de su poder económico y político. Se inauguró así un nuevo eje de ordenamiento de las economías nacionales. A un nivel extremo, podría afirmarse que los mecanismos de control de la economía nacional tendían a reducirse dado que la composición de ciertas normas de funcionamiento del sistema económico internacional restringían el ámbito y la capacidad de decisión autónoma de los grupos locales. Los grupos dominantes se enfrentaron a la reorganización del sistema financiero para facilitar la implantación de una nueva modalidad de dependencia. Para asegurar su participación en el poder, como ya se dijo, fue necesario que cambiaran en ocasiones su centro de actividad pasando del sistema productivo al sistema financiero" (p. 1).

A partir de mediados de los años ochenta también comenzarían a aparecer ensayos que anunciaban la reanudación del debate cepalino sobre el proceso de crecimiento a largo plazo, que ocurriría en los años noventa a partir del documento *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (CEPAL, 1990). Los más importantes fueron dos textos de Fernando Fajnzylber *La industrialización trunca de América Latina* (1983), e *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío": comparación de patrones contemporáneos de industrialización* (1990, texto 23), cuya primera versión se remonta a 1987<sup>26</sup>.

El primero realiza un análisis exhaustivo del proceso de industrialización latinoamericano, identifica lagunas, fallas y distorsiones, y propone una "nueva industrialización". Ésta se basaría en el concepto de eficiencia entendido como la obtención de "crecimiento y creatividad", fundada en la creación de un núcleo endógeno de progreso técnico "que es la condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional" (p. 358).

El "casillero vacío" complementó la "industrialización trunca" con la formulación de las bases conceptuales para la "transformación produc-

26. Con el sugestivo título *El desarrollo desde dentro - un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Osvaldo Sunkel publicó en 1991 una recopilación de textos de varios autores que él encomendó a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, y que representó un esfuerzo de renovación estructuralista paralelo al de Fajnzylber.

tiva con equidad". Se trata de un estudio comparativo de los patrones de crecimiento en países latinoamericanos en comparación con las economías desarrolladas y otras economías en desarrollo. El esquema que estructura la comparación es ingenioso. Fajnzylber toma los dos objetivos centrales del desarrollo económico social, o sea, crecimiento y distribución del ingreso, y muestra sobre la base de su comportamiento entre 1970 y 1984 que los países de América Latina se dividían en tres grupos: los que habían crecido rápidamente pero tenían un ingreso concentrado, los que tenían un ingreso relativamente bien distribuido pero crecían poco, y los que se encontraban en el peor de los mundos, o sea, tenían un ingreso concentrado y no crecían. A diferencia, por ejemplo, de países como la República de Corea y España, ningún país latinoamericano se encontraba en el grupo ideal, el de los países que crecen y al mismo tiempo promueven un mínimo de justicia distributiva. En el cuadro donde se distribuyen los cuatro grupos —que es una matriz con eje de crecimiento y distribución— se comprueba que en América Latina el grupo de crecimiento con buena distribución está "vacío", es el "casillero vacío".

Los dos textos —especialmente el segundo—, son las piezas principales de la transición de la producción cepalina a la etapa que se iniciaría en los años noventa. Por un lado, contienen un buen número de elementos caros a la tradición cepalina prebischiana. Por otro, introduce la conceptualización que serviría de referencia para la etapa organizada en torno a la idea de "transformación productiva con equidad".

Los textos son cepalinos en varias de sus dimensiones esenciales, además de la perspectiva histórica: el progreso técnico es el foco del análisis, porque es la vía a través de la cual es posible eliminar la pobreza y la vulnerabilidad externa de la región, la estructura agraria condiciona la distribución del ingreso, que, a su vez, define el patrón de consumo; éste, a su vez, condiciona la capacidad de ahorrar e invertir —la mayor equidad corresponde, según afirma el trabajo, a patrones más austeros y más capaces de dinamizar la economía; y la mayor austeridad puede influir favorablemente en la relación capital-producto y en la intensidad de utilización de las divisas— aunque sobre este particular el autor crea que son necesarias mayores investigaciones para la verificación empírica de la hipótesis.

La novedad conceptual principal de los textos es el espacio que abren a la reconsideración de la estrategia de crecimiento. Se reconocen las

insuficiencias del modelo industrializante del pasado, que habría sido poco receptivo al progreso técnico, y paralizado con frecuencia por las actitudes “rentistas” de las clases empresariales locales. La nueva estrategia propiciaría la incursión de América Latina en el “casillero vacío” a través de la “caja negra del progreso técnico”. En los textos cepalinos de los años noventa, inspirados en Fajnzylber, la estrategia incluiría una política de apertura comercial que no se encuentra en la CEPAL de antes. El objetivo fundamental era evitar el aislamiento tecnológico en plena era de globalización productiva y de revolución electrónica y biotecnológica y acelerar el repechaje tecnológico, a través de una estrategia de expansión con aumento del coeficiente de exportación. Esta última, se basaría en el agregado continuo de valor intelectual a las exportaciones, mediante la reelaboración de productos primarios-exportadores, y los “nichos de mercado” industriales.

Quedarían pendientes varios asuntos, en especial dos. Primero, faltó detallar los procesos reales concretos a través de los cuales podrían materializarse las estrategias de inserción internacional mediante el progreso técnico. Entre otras lagunas, no se diferenciaban lo suficiente las estrategias entre los países que presentan la capacidad potencial de expandirse mediante las exportaciones de aquellos cuyo mayor mercado interno y mayor grado de industrialización indican la conveniencia de continuar persiguiendo estrategias de crecimiento basadas en el aumento de las exportaciones como resultado del crecimiento económico. Segundo, la cuestión de la relación entre progreso técnico, empleo y distribución del ingreso recibió un tratamiento insuficiente, que contrasta con el inmenso desafío teórico que el subempleo y el desempleo tecnológico representan para la vinculación inmediata entre avances de la productividad y mejoras de la equidad.

Sin embargo, los libros tendrían entre sus grandes virtudes la de reavivar el discurso sobre las cuestiones de largo plazo, abriendo un espacio para que la CEPAL volviera a tomar posición en el campo del debate sobre la producción técnica y la distribución del ingreso. Además, abría toda una nueva agenda de discusión, o sea, la de la forma cómo se debería redefinir la estrategia de intervención estatal en los nuevos marcos reguladores que, independientemente de la voluntad de la CEPAL, comenzaban a introducirse en América Latina. Una vez más, la CEPAL reordenaría su reflexión conforme a los hechos históricos. El título del mensaje organizador sería “transformación productiva con equidad”

y sugestivamente, el nuevo enfoque se denominaría “neo-estructuralismo”.

### VIII. A GUISA DE CONCLUSIÓN: LOS AÑOS NOVENTA Y LA AGENDA DE LA “TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD”

#### 1. EL CONTEXTO HISTÓRICO

Los sucesos de los años noventa están frescos en la memoria del lector y huelgan mayores descripciones. Como se sabe, el período entre 1985 y 1990 fue de un alivio creciente para los dos países latinoamericanos que habían enfrentado la mayor crisis de comienzos de la década, Chile y México, pero la gran mayoría de los países de la región sólo saldría de la crisis con la renegociación de la deuda realizada a través del Plan Brady, en 1989/1990 y, sobre todo, con el nuevo contexto de financiamiento internacional que siguió a la reducción radical de los tipos de interés a partir de 1991. Los países de la región volvieron a recibir en los años noventa grandes corrientes de capital extranjero, cambiando radicalmente el estrangulamiento externo previo.

En el ámbito del desempeño y de la política económica cabe destacar dos procesos más o menos generalizados en el período reciente. Primero, hubo una moderada recuperación económica acompañada de una estabilización importante de los precios. El PIB se elevó 3.5% en promedio entre 1990 y 1997, pero el proceso de crecimiento dejó que desear en cuanto a la recuperación de las tasas de inversión, sobre todo en términos corrientes. La estabilización se acompañó casi siempre favorablemente del control del déficit fiscal y de la cautela en el manejo del crédito, y se acompañó casi siempre desfavorablemente de la ampliación del déficit en cuenta corriente del balance de pagos, resultante en gran medida de la valorización generalizada del tipo de cambio. Esta última obedeció a la presión de la abundante entrada de financiamiento externo, utilizado por buena parte de los países de la región como elemento importante del control inflacionario —y fortalecido por la afluencia considerable de capital extranjero directo, en parte dirigido a la privatización. Con esto, el problema de la vulnerabilidad externa seguiría en la región tan pre-

sente como siempre, amenazando desestabilizar la macroeconomía. La crisis mexicana y argentina de 1994-1995 confirmó las preocupaciones por el problema y la crisis asiática de 1997-1998 las reforzó.

Por otra parte, se viene dando un rápido proceso de reformas, que incluye la apertura comercial y financiera, la privatización y la flexibilización laboral. Los efectos de esas reformas sobre el desempeño de las economías se están evaluando gradualmente. En todo caso, configuran un nuevo modelo de comportamiento de los agentes productivos y de relación entre ellos y el Estado.

La implantación de las reformas suscita entusiasmo y aprensiones, que se expresan en un acalorado debate ideológico con frecuencia polarizado. La CEPAL de los años noventa logró tomar posición con gran habilidad entre los extremos. No se opuso a la marea de las reformas, al contrario, en teoría tendió a apoyarlas, pero subordinó su apreciación al criterio de la existencia de una "estrategia reformista" que pudiera maximizar sus beneficios y minimizar sus deficiencias a mediano y largo plazo.

El "neoestructuralismo" cepalino recupera la agenda de análisis y de políticas de desarrollo, adaptándola a los nuevos tiempos de apertura y globalización. Estima que antes hubo en muchos países demasiada complacencia con la inflación, y que los nuevos tiempos exigen alteraciones de la forma de intervención del Estado en la economía, tratando de ampliar su eficiencia. Son tiempos de "compromiso" entre la admisión de la conveniencia de que se amplíen las funciones del mercado y la defensa de la práctica de intervención gubernamental más selectiva. El "compromiso" permite que el análisis y las proposiciones de políticas se orienten a los temas que privilegia la CEPAL, o sea, el progreso técnico y la distribución del ingreso, abriendo el diálogo a derecha e izquierda del espectro teórico e ideológico internacional.

## 2. EL PROGRESO TÉCNICO CON MEJORÍAS DISTRIBUTIVAS, Y LOS PELIGROS QUE ENCIERRA LA GLOBALIZACIÓN FINANCIERA

La década de 1990 se inició con el enunciado por parte de la CEPAL de la propuesta de *transformación productiva con equidad*, ya en el período de sesiones de abril de 1990 (CEPAL, 1990, texto 24), cuyo autor principal fue Fernando Fajnzylber. Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo entre 1988 y 1997, acogió e impulsó la propuesta de Fajnzylber de que la CEPAL

tomara posición frente al proceso de reformas (pues todo parecía indicar que este se propagaría por la región. Proponía un mensaje respecto a una nueva forma de actuación del Estado, diferente del que prevaleció en el pasado, pero no por esto incapaz de influir significativamente en el destino de los países.

El documento inaugural del período asienta la estrategia cepalina en la conquista de una mayor competitividad internacional “auténtica”, basada en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo<sup>27</sup>. Se destaca el carácter sistémico de la competitividad, que incluye toda una red de vinculaciones entre los agentes productivos y la infraestructura física y educacional. Se subraya la formación de recursos humanos como fórmula decisiva para la transformación productiva a largo plazo, junto con políticas tecnológicas activas que permitan la superación tecnológica. La industria permanece como eje de la transformación productiva, pero se destacan sus articulaciones con la actividad primaria y de servicios. Así mismo se pone de relieve la importancia de proveer un ambiente macroeconómico saludable.

Se propone modificar el estilo de intervención estatal, sin que esto signifique aumentar o disminuir el papel del Estado, sino “aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto” (CEPAL, 1990, p. 78). Además, se propone una mayor apertura de la economía, gradual y selectiva, como medio de introducir el progreso técnico y el aumento de la productividad. La propuesta contiene importantes acotaciones. La apertura debe hacer posible simultáneamente la expansión de las importaciones y de las exportaciones, lo que implica graduar la apertura en función de la disponibilidad de divisas y armonizar la política cambiaria con las políticas de protección arancelaria y de promoción de exportaciones, de modo de crear una neutralidad de incentivos entre la producción para el mercado interno y para la exportación.

No cabe duda que la dimensión del tratamiento analítico más difícil de la tesis de la transformación productiva con equidad son las relaciones entre crecimiento, empleo y equidad, un tema que sigue siendo un desafío permanente para la CEPAL. Hasta ahora, la incursión más elaborada sobre el tema se halla en el documento *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (CEPAL, 1992), en el que se procura identificar la

27. En el vocabulario cepalino la “competitividad auténtica” se opone a la “competitividad espuria” expresión acuñada por Fajnzylber para denotar la capacidad de competir basada en la desvalorización cambiaria y los bajos salarios, y en el abuso y depredación de los recursos naturales.

existencia de complementariedades entre el crecimiento con un gran componente de progreso técnico y la equidad. Sin embargo, durante los años noventa la existencia de altos niveles de subempleo y las pruebas sobre los efectos perversos que el progreso técnico tiene sobre el volumen del empleo formal y sobre las desigualdades salariales constituyen elementos generadores de genuinos temores y perplejidades.

Éstas están en buena medida expresadas por la propia CEPAL en los años noventa en varios documentos. Desde 1992 la institución realiza un seguimiento de los indicadores sociales en la región, que divulga a través de la serie "Panorama social", una publicación que expone con riqueza empírica la evolución de los problemas que encara la región. Ya en el texto del documento "Fortalecer el desarrollo" presentado al período de sesiones de 1996 (CEPAL, 1996), figura el pleno reconocimiento de que para alcanzar la meta de la equidad a través del aumento simultáneo de la productividad y los salarios es necesario acelerar mucho más todavía el crecimiento.

En caso contrario, se torna difícil avanzar hacia la reducción de la "brecha de la equidad" —expresión sugerente con que se tituló uno de los documentos más recientes (CEPAL, 1997a, texto 26). El estudio realiza una encuesta a la vez integral y minuciosa de la evolución del panorama social latinoamericano en materia de pobreza, empleo e integración social, y describe y evalúa la evolución de las políticas sociales

En el ámbito de esas políticas, mereció una atención especial desde principios de los años noventa la cuestión educacional. El documento "Educación y conocimiento" (CEPAL/UNESCO, 1992, texto 25), que coordinó Fajnzylber con el apoyo de un equipo de especialistas de la CEPAL y de la UNESCO, tiene como subtítulo "Eje de la transformación productiva con equidad", que es una introducción adecuada al mensaje central: "La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es (...) un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad"(p.17)<sup>28</sup>.

No hay aquí espacios suficiente ni es necesario recorrer todos los documentos redactados siguiendo la tónica de la TPE, sobre todo porque

28. Entre los muchos otros documentos elaborados durante los años noventa sobre la temática social figuran, por ejemplo, "Población, equidad y transformación productiva", que vincula la dinámica demográfica con la temática de la TPE (CEPAL, 1993a), y la tercera parte del documento "El pacto fiscal" (CEPAL, 1998a). Cabe mencionar también el texto sobre el medio ambiente.

en el segundo semestre de 1998 se publicará un libro que reseña los principales elementos del pensamiento de la CEPAL en los años noventa. Baste, para finalizar este texto, mencionar dos de ellos por su originalidad. El primero es el documento sobre "Regionalismo abierto", coordinado por Gert Rosenthal (CEPAL, 1994a, texto 27). Su novedad principal reside en la forma de abordar la cuestión del intenso proceso de integración regional en curso en América Latina. El texto se posiciona frente a la misma destacando las virtudes de la simultaneidad entre la apertura comercial de América Latina al resto del mundo y la intensificación del comercio intrarregional a través de los esquemas de integración vigentes.

El otro es la tercera parte del documento "Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial" (CEPAL, 1995a, texto 28), que se destaca en la producción intelectual de los años noventa por la visión premonitrice respecta a los procesos que condujeron a la crisis mexicana de 1994 y a la crisis asiática de 1998. En la época de su publicación, el documento se enfrentaba a una ortodoxia liberalizante que se mantuvo relativamente hegemónica, incluso después del desastre mexicano. El trauma de la crisis asiática rompió finalmente esa hegemonía y acercó la opinión especializada internacional a las recomendaciones que la CEPAL venía realizando desde entonces.

El estudio no se limita a formular advertencias en cuanto a la volatilidad de los capitales. Conforme a la tradición cepalina, señala los potenciales efectos perversos de las entradas de capital que no van seguidas del aumento correspondiente de la inversión productiva y de la competitividad para exportar. En particular, destaca el peligro que representa recurrir a la entrada de capitales como elemento para estabilizar los precios, cuando esto lleva a apreciaciones cambiarias incompatibles con el desempeño de la balanza comercial, necesario para el equilibrio de las cuentas externas a mediano y largo plazo. Y advierte también sobre la necesidad de implantar políticas de regulación bancaria prudencial, sobre todo en etapas de liberalización financiera.

### 3. COMENTARIOS FINALES

Caben en conclusión dos comentarios sobre la producción cepalina reciente.

Primero, la reflexión de los años noventa conserva aún mucho de su referencia original. En los años noventa, las cuestiones del progreso técnico y de la distribución del ingreso en las condiciones latinoamericanas se recuperarían como ejes centrales del pensamiento cepalino, después del interregno de la crisis de los años ochenta. El análisis vuelve a centrarse en las tendencias de las estructuras productivas y distributivas, en una versión actualizada del programa de investigación del ciclo 1949-1980.

Se busca entender las exigencias que impone el nuevo modelo de inserción internacional en términos de modernización de los desgastados aparatos productivos y en términos de una reestructuración de la especialización inadecuada de las economías de la región orientadas a la construcción de "competitividad sistémica". El contexto es nuevo, pero las preocupaciones estructuralistas por la vulnerabilidad externa siguen vigentes, incluida en forma destacada la vulnerabilidad financiera.

También forma parte del discurso de la CEPAL, el diagnóstico de la solidaridad o el antagonismo que ese nuevo modelo de inserción tiene en sus relaciones económicas y sociales. En principio, las relaciones entre, por un lado, progreso técnico y reestructuración productiva y, por otro, empleo y distribución del ingreso, configuran la misma agenda de investigación de cincuenta años atrás. El contexto es nuevo, pero reaparece en los análisis de las preocupaciones estructuralistas tradicionales por el subempleo y la insuficiencia de un crecimiento sustentable. No obstante, cabe recordar que la intención expresada por el planteamiento de la transformación productiva con equidad no se refleja aún en avances suficientes de la reflexión cepalina sobre el tema de la equidad.

Segundo, hay una analogía histórica interesante entre lo que pasaba en los tiempos de los estudios iniciales de la CEPAL y lo que ocurre hoy. Los cepalinos de los años cincuenta estudiaban las transformaciones económicas y sociales que ocurrían durante las primeras etapas de cambio del patrón de acumulación en la región, del modelo primario exportador al urbano industrial. Desde este ángulo, derivaban un programa de políticas, incluso por la vía de la intervención directa del Estado, para corregir los problemas estructurales de una "periferia"

subdesarrollada, que el mercado no tendría cómo hacer de manera espontánea.

El programa de investigación cepalina de los años noventa se centra en las transformaciones provocadas por otro cambio del modelo de acumulación en la región, a saber, el que se da por la reorientación de los marcos reguladores, mediante de la liberalización de los mercados y la reforma del Estado, especialmente mediante las privatizaciones. Este programa parte del reconocimiento de que el conjunto de reformas liberalizantes puede tener una influencia positiva sobre el proceso de crecimiento, siempre que sea bien conducido. Pero, por otro lado, la investigación cepalina actual exige reconocer que en América Latina todavía se justifica un conjunto de políticas públicas de apoyo al desarrollo, en función de las peculiaridades de las estructuras productivas, de la organización de los mercados y, no menos importante, de la configuración de las sociedades en los países de la región.

En ese ámbito de las políticas públicas, hay todavía mucho campo para que la CEPAL perfeccione sus aportes. La agenda de reflexión seguida a partir de la publicación de la transformación productiva con equidad en 1990 tuvo una orientación esencialmente "normativa", y hay que buscar un mayor conocimiento de los procesos de transformación en curso a fin de respaldar en forma adecuada esas políticas. En cierta forma, la orientación adoptada representó un uso limitado del principal activo intelectual cepalino, que es el método histórico estructuralista. El laboratorio de experiencias innovadoras en que se transformó América Latina a partir de las reformas generalizadas de los años noventa, junto con el nuevo escenario mundial, ofrece un campo fértil para realizar trabajos de investigación con ese enfoque metodológico. La CEPAL se encuentra preparada, como ninguna otra institución, para identificar y analizar las complejidades de las economías y sociedades latinoamericanas en este cambio de milenio. Cabe aprovechar, una vez más, al máximo la oportunidad histórica.



EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA  
AMERICA LATINA Y ALGUNOS DE SUS  
PRINCIPALES PROBLEMAS\*

Raúl Prebisch

\* Escrito en 1949 como introducción al *Estudio económico de la América Latina, 1948* (E/CN.12/89) y publicado posteriormente en CEPAL, *Boletín económico de América Latina*, vol. VII, N° 1, Santiago de Chile, 1962. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 62.II.G.1.



## I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

su menor eficiencia les haría perder irremisiblemente las ventajas clásicas del intercambio.

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

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

2. Se encuentran, pues, los países de América Latina frente a un problema general muy vasto, en el cual convergen una serie de problemas parciales, a plantear previamente, para ir trazando luego el largo camino de investigación y acción práctica que habrá de recorrerse, si se tiene el firme designio de resolverlos.

Sería prematuro, en este primer informe, formular conclusiones cuyo valor sería el dudoso de toda improvisación. Es fuerza reconocer que en los países latinoamericanos queda mucho por hacer, en esta materia, tanto en el conocimiento de los hechos mismos, como en su correcta interpretación teórica. A pesar de tener estos países tantos problemas de índole semejante, ni tan siquiera se ha conseguido abordar en común su examen y dilucidación. No es de extrañar entonces que prevalezca frecuentemente en los estudios que suelen publicarse acerca de la economía de los países de América Latina, el criterio o la experiencia especial de

los grandes centros de la economía mundial. Mal cabría esperar de ellos soluciones que nos conciernen directamente. Es pertinente, pues, presentar con claridad el caso de los países latinoamericanos, a fin de que sus intereses, aspiraciones y posibilidades, salvadas desde luego las diferencias y modalidades específicas, se integren adecuadamente en fórmulas generales de cooperación económica internacional.

Es por lo tanto muy amplia la tarea que se tiene por delante y grande la responsabilidad contraída. Para afrontar la una y realizar metódicamente la otra, habría que comenzar por aquel planteamiento previo de los principales problemas, con perspectiva de conjunto, exponiendo a la vez ciertas reflexiones generales, sugeridas por la experiencia directa de la vida económica latinoamericana. Tal es el propósito de esta introducción.

3. La industrialización de América Latina no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria. Por el contrario, una de las condiciones esenciales para que el desarrollo de la industria pueda ir cumpliendo el fin social de elevar el nivel de vida, es disponer de los mejores equipos de maquinaria e instrumentos, y aprovechar prontamente el progreso de la técnica, en su regular renovación. La mecanización de la agricultura implica la misma exigencia. Necesitamos una importación considerable de bienes de capital, y también necesitamos exportar productos primarios para conseguirla.

Cuanto más activo sea el comercio exterior de América Latina, tanto mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo, mediante la intensa formación de capitales. La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino de saber extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico.

Si no fuera suficiente el razonamiento para persuadirnos de la estrecha conexión entre el desarrollo económico y el intercambio, ciertos hechos que están ocurriendo bastarían para ponerla de manifiesto. La mayor parte de los países latinoamericanos han aumentado intensamente su actividad económica, y se encuentran en un nivel de ocupación relativamente alto si se le compara con el anterior a la guerra. Este alto nivel de ocupación exige también elevadas importaciones, tanto de artículos de consumo, así inmediato como duradero, cuanto de materias primas y artículos de capital. Y en muchos casos, las exportaciones resultan insuficientes para satisfacer aquéllas.

Esto es evidente cuando se trata de importaciones y otras partidas pasivas a pagar en dólares. Hay ya casos notorios, en ciertos países, de escasez de esta moneda, no obstante que los dólares suministrados por Estados Unidos al resto del mundo, al realizar sus propias importaciones, alcanzaron elevada cuantía. Es que el coeficiente de tales importaciones, con respecto al ingreso nacional de Estados Unidos, ha llegado a ser exiguo (no pasa del 3 por ciento), al cabo de una baja persistente. No es de extrañar entonces que, a pesar del alto nivel de ingreso nacional de ese país, los recursos en dólares que así provee a los países de América Latina, parezcan ser insuficientes para cubrir las importaciones requeridas por su intenso desenvolvimiento.

Es cierto que, conforme se restablezca la economía en Europa, se podrá aumentar provechosamente el intercambio con ella. Pero de allí no saldrán más dólares para América Latina, a menos que Estados Unidos aumente su coeficiente de importaciones de artículos europeos.

Aquí se encuentra, pues, el factor principal del problema. De no aumentar dicho coeficiente, es obvio que América Latina se vería forzada a desviar sus adquisiciones en Estados Unidos hacia aquellos países que suministren las divisas para pagarlas. Solución muy precaria, por cierto, pues significa con frecuencia tener que optar en favor de importaciones más caras o inadecuadas para sus necesidades.

Sería lamentable volver a caer en prácticas de este linaje, cuando acaso pudiera lograrse una solución fundamental. Suele pensarse a veces, que, dado el enorme potencial productivo de Estados Unidos, es ilusorio suponer que este país pueda aumentar su coeficiente de importaciones, para dar al mundo esa solución fundamental. No se justifica una conclusión semejante, sin previo análisis de las causas que han llevado a Estados Unidos a reducir persistentemente su coeficiente de importaciones. Tales causas actúan en campo propicio, cuando hay desocupación. Pero no habiéndola, cabría la posibilidad de superarlas. Por donde se comprende la trascendencia que tiene para América Latina, así como para todo el mundo, que el gobierno de Estados Unidos pueda cumplir su designio de mantener allí un alto nivel de ocupación.

4. No se discute que el desarrollo económico de ciertos países de América Latina y su rápida asimilación de la técnica moderna, en todo cuanto fuere aprovechable para ellos, dependen en alto grado de las inversiones extranjeras. El problema no es nada simple, por todas las

implicaciones que contiene. Entre sus factores negativos se recuerda, en primer lugar, el incumplimiento de servicios financieros, durante la gran depresión de los años treinta. Es opinión general que ello no debiera repetirse. Encontramos aquí el mismo fondo que en el problema anterior. Los servicios financieros de estas inversiones, si no se realizan otras nuevas para compensarlos, deberán pagarse con exportaciones en la misma moneda; y si ellas no crecen correlativamente, se presentará, con el andar del tiempo, el mismo género de dificultades. Tanto más si las exportaciones caen violentamente, como en aquellos tiempos. Por ello, y mientras no se llegue a la solución fundamental referida, cabría preguntarse si no sería prudente orientar las inversiones hacia aquellas aplicaciones productivas que, al reducir directa o indirectamente las importaciones en dólares, permitan atender regularmente los servicios financieros.

5. En todo esto hay que precaverse de generalizaciones dogmáticas. Suponer que el cumplimiento de los pagos exteriores y el buen funcionamiento monetario dependen meramente de la decisión de seguir ciertas reglas del juego, entraña un error de serias consecuencias. Aun en épocas en que funcionaba regularmente el patrón oro en los grandes centros, los países de la periferia latinoamericana encontraron enormes dificultades para mantenerlo y sus vicisitudes monetarias provocaron con frecuencia el anatema exterior. Experiencias posteriores, en países importantes, han enseñado a percibir mejor ciertos aspectos de la realidad. Gran Bretaña, entre las dos guerras, ha tenido contratiempos de cierto parecido con los que ocurrían y siguen ocurriendo en nuestros países, históricamente refractarios a la rigidez del patrón de oro. Lo cual contribuye, sin duda, a la mejor comprensión de los fenómenos de la periferia.

El patrón oro ha dejado de funcionar como antes, y el manejo de la moneda se ha vuelto más complejo aún en la periferia. ¿Es que todas esas complejidades podrían dominarse con la firme aplicación de la buena doctrina? Pero la buena doctrina, para estos países, se encuentra todavía en una fase primaria de su formación. He aquí otro de los problemas de trascendencia: aprovechar la experiencia particular y general, para ir elaborando fórmulas mediante las cuales la acción monetaria pueda integrarse, sin antagonismos ni contradicciones, dentro de una política de desarrollo económico intenso y regular.

6. No vaya a interpretarse que las enseñanzas tradicionales carecen de valor. Si no brindan normas positivas, indican, al menos, lo que no puede hacerse sin comprometer la estabilidad de la moneda. Los extremos a que ha llegado la inflación en América Latina demuestran que la política monetaria no se ha inspirado en esas enseñanzas: como que, en general, ciertos países importantes de América Latina han aumentado su circulante más intensamente que los países obligados a cubrir ingentes gastos de guerra.

Este es otro de los aspectos del problema de la escasez de dólares. Es cierto, como se tiene dicho, que el alto nivel de ocupación acrecienta las importaciones. Pero no lo es menos que el crecimiento excesivo del circulante, en muchos casos, ha acentuado indebidamente la presión del balance de pagos, llevando a emplear las divisas en formas que no responden siempre a las genuinas exigencias del desarrollo económico.

Estos hechos tendrán que considerarse en el examen objetivo de las consecuencias del incremento inflacionario sobre el proceso de capitalización. No se puede desconocer, sin embargo, que en la mayor parte de los países latinoamericanos el ahorro espontáneo es insuficiente para cubrir sus necesidades más urgentes de capital. Pero, desde luego, la expansión monetaria no tiene la virtud de aumentar las divisas necesarias para importar bienes de capital. Su efecto es de mera redistribución de ingresos. Hay ahora que averiguar si ello ha conducido a una más activa formación de capital.

7. Este punto es de importancia decisiva. La elevación del nivel de vida de las masas depende, en última instancia, de una fuerte cantidad de capital por hombre empleado en la industria, los transportes y la producción primaria, y de la aptitud para manejarlo bien.

En consecuencia, se necesita realizar una enorme acumulación de capital. Entre los países de América Latina, hay ya algunos que han demostrado su capacidad de ahorro, al punto de haber podido efectuar, mediante su propio esfuerzo, gran parte de sus inversiones industriales. Pero aun en ese caso, que no es general, la formación del capital tiene que luchar contra una tendencia muy marcada hacia ciertas modalidades de consumo que muchas veces resultan incompatibles con un alto grado de capitalización.

8. Sin embargo, para formar el capital necesario a la industrialización y el progreso técnico de la agricultura, no parecería indispensable comprimir el consumo de la gran masa, que por lo general es demasiado

bajo. Además del ahorro presente, inversiones extranjeras bien encaminadas podrían contribuir al aumento inmediato de la productividad por hombre. De manera que, lograda esta mejora inicial, una parte importante del incremento de producto sirviera entonces para formar capitales, antes que destinarse a un consumo prematuro.

Pero ¿cómo lograr aumentos de productividad en magnitud suficiente? La experiencia de estos últimos años es aleccionadora. El crecimiento de la ocupación exigido por el desarrollo industrial ha podido realizarse, aunque no en todos los casos, con el empleo de gente que el progreso de la técnica iba desalojando de la producción primaria y de otras ocupaciones, especialmente de ciertos tipos de trabajos y servicios personales, de remuneración relativamente baja, y con la utilización del trabajo femenino. La ocupación industrial de gente desocupada o mal ocupada ha significado pues una mejora en la productividad, que se ha traducido en un aumento neto del ingreso nacional, cuando factores de otra índole no han provocado un descenso general de la eficacia productiva.

Con las grandes posibilidades de progreso técnico en la producción primaria, aun en países en que es ya grande, y con el perfeccionamiento de las industrias existentes, el incremento neto del ingreso nacional podría ir ofreciendo un margen de ahorro cada vez mayor.

Pero todo ello, y en la medida a que quiera reducirse la necesidad del aporte exterior, supone un esfuerzo inicial de capitalización, que no se concilia generalmente con el tipo de consumo de ciertos sectores de la colectividad, ni con la elevada proporción del ingreso nacional, absorbida, en varios países, por ciertos tipos de gastos fiscales que no aumentan directa ni indirectamente la productividad nacional.

Trátase, en fin de cuentas, de una manifestación del conflicto latente entre el propósito de asimilar con premura modos de existencia que los países de técnica más avanzada han logrado progresivamente, merced al aumento de su productividad, y las exigencias de una capitalización, sin la cual no nos será posible conseguir aumento semejante.

9. Por lo mismo que el capital es escaso y su necesidad muy grande, habría que ceñir su aplicación a un criterio de estricta eficacia, que no ha sido fácil seguir, dadas las circunstancias en las cuales se han desarrollado muchas industrias para afrontar situaciones de emergencia. Pero el proceso no ha avanzado tanto, que resulte demasiado tardía la corrección de ciertas desviaciones, ni sobre todo imposible evitarlas en lo futuro.

A tal propósito, es necesario definir con precisión el objeto que se persigue mediante la industrialización. Si se la considera como el medio de llegar a un ideal de autarquía, en el cual las consideraciones económicas pasan a segundo plano, sería admisible cualquier industria que substituya importaciones. Pero si el propósito consiste en aumentar lo que se ha llamado con justeza el bienestar mensurable de las masas, hay que tener presentes los límites más allá de los cuales una mayor industrialización podría significar merma de productividad.

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.

Pero ello no significa que la exportación primaria haya de sacrificarse para favorecer el desarrollo industrial; no sólo porque ella nos suministra las divisas con las cuales adquirir las importaciones necesarias al desenvolvimiento económico, sino también porque, en el valor de lo exportado, suele entrar en una proporción elevada la renta del suelo, que no implica costo colectivo alguno. Si con el progreso técnico se logra aumentar la eficacia productora, por un lado, y si la industrialización y una adecuada legislación social, van elevando el nivel del salario real, por otro, se podrá ir corrigiendo gradualmente el desequilibrio de ingresos entre los centros y la periferia, sin desmedro de esa actividad económica esencial.

10. Encuéntrase aquí uno de los límites de la industrialización que conviene considerar atentamente, al esbozar los planes de desarrollo. Otro de los límites está dado por consideraciones relativas a la dimensión óptima de las empresas industriales. En los países de América Latina se está tratando, por lo general, de desarrollar a un lado de la frontera las mismas industrias que al otro. Ello tiende a disminuir la eficiencia productora y conspira contra la consecución del fin social que se persigue. Es una falla muy seria, que el siglo XIX supo atenuar en mucho. Cuando la Gran Bretaña demostró, con hechos, las ventajas de la industria, siguiéronla otros países. Pero el desarrollo industrial, aguijado por una activa concurrencia, se realizó en favor de ciertas formas características

de especialización, que alentaron un provechoso intercambio entre los distintos países. La especialización favorecía el progreso técnico y éste permitía distribuir crecientes ingresos. Contrariamente a lo que ocurre cuando se trata de países industriales frente a países de producción primaria, se cumplían las ventajas clásicas de la división del trabajo: de la división del trabajo entre países iguales o casi iguales.

La posibilidad de que se llegue a malograr una parte importante del fruto del progreso técnico a causa de un excesivo fraccionamiento de los mercados, es, pues, otro de los límites del desarrollo industrial de nuestros países. Pero lejos de ser infranqueable es de aquellos que una política clarividente de interdependencia económica podría remover con gran beneficio recíproco.

11. Si, con fines sociales, se trata de elevar al máximo el ingreso real, las consideraciones anticíclicas no pueden faltar en un programa de desenvolvimiento económico. La propagación a la periferia latinoamericana de las fluctuaciones cíclicas de los grandes centros, implica considerables mermas de ingreso. Si estas mermas pudieran evitarse, el problema de la formación de capital se haría menos difícil. Ha habido ensayos de política anticíclica; pero hay que reconocer que aún estamos en los comienzos de la dilucidación de este asunto. Es más, el debilitamiento que está ocurriendo en las reservas metálicas de varios países significa que la eventualidad de una contracción de origen exterior, no sólo va a sorprenderlos sin plan de defensa, sino también sin los recursos propios, necesarios para facilitar las medidas que las circunstancias aconsejen.

Expuestos, en esta primera sección los lineamientos de los principales problemas, las siguientes secciones explayarán algunos de sus aspectos más salientes, que no sabrían omitirse, tanto por su intrínseca importancia, cuanto por la necesidad de dar comienzo a su investigación sistemática<sup>1</sup>.

1. Son bien conocidas las dificultades que se oponen en Latinoamérica a una tarea de esta naturaleza. Acaso la principal de ellas sea el número exiguo de economistas capaces de penetrar con criterio original en los fenómenos concretos latinoamericanos. Por una serie de razones, no se logra suplir su carencia con la formación metódica de un número adecuado de hombres jóvenes de alta calificación intelectual. El enviarlos a las grandes universidades de Europa y Estados Unidos representa ya un progreso considerable, pero no suficiente. Pues una de las fallas más conspicuas de que adolece la teoría económica general, contemplada desde la periferia, es su falso sentido de universalidad.

Mal podría pretenderse, en verdad, que los economistas de los grandes países, embargados en muy serios problemas propios, vayan a dedicar preferentemente su atención al estudio de los nuestros. Conciérne primordialmente a los propios economistas latinoamericanos el conocimiento de la realidad

## II. LAS VENTAJAS DEL PROGRESO TÉCNICO Y LOS PAÍSES DE LA PERIFERIA

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. Por cierto que el aumento de productividad en los países industriales ha estimulado la demanda de productos primarios y ha constituido así un elemento dinámico importantísimo en el crecimiento de América Latina. Pero esto constituye asunto distinto de que se va a considerar en seguida.

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<sup>2</sup>. 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.

---

económica de América Latina. Sólo si se llega a explicarla racionalmente y con objetividad científica será dado alcanzar fórmulas eficaces de acción práctica.

No se interprete, sin embargo, que este propósito está animado de un particularismo excluyente. Por el contrario, sólo se sabrá cumplirlo mediante un sólido conocimiento de las teorías elaboradas en los grandes países, con su gran caudal de verdades comunes. No hay que confundir el conocimiento reflexivo de lo ajeno con una sujeción mental a las ideas ajenas, de la que muy lentamente estamos aprendiendo a librarnos.

2. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Postwar Price Relations in Trade Between Underdeveloped and Industrialized Countries* (E/CN.1/Sub.3/3.5), febrero de 1949.

Antes bien, habría una pérdida efectiva, en tanto no se alcanzara igual eficacia productiva que en los países industriales.

CUADRO 1  
RELACIÓN ENTRE LOS PRECIOS DE PRODUCTOS PRIMARIOS Y  
ARTÍCULOS FINALES DE LA INDUSTRIA (PRECIOS MEDIOS DE  
IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN RESPECTIVAMENTE, DE ACUERDO  
CON LOS DATOS DEL BOARD OF TRADE)  
(Base: 1876-80 = 100)

Período	Cantidad de artículos finales de la industria que se pueden obtener con una cantidad determinada de productos primarios
1876-80	100.0
1881-85	102.4
1886-90	96.3
1891-95	90.1
1896-1900	87.1
1901-05	84.6
1906-10	85.8
1911-13	85.8
--	--
1921-25	67.3
1926-30	73.3
1931-35	62.0
1936-38	64.1
--	--
1946-47	68.7

Fuente: Naciones Unidas, *Postwar Price Relations in Trade Between Underdevelopment and Industrialized Countries*. Documento E/CN.1/Sub.3/W.5.

Los hechos no justifican aquel supuesto. Como se advierte, por los índices del cuadro 1, 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 por

ciento de los productos finales de la industria que se compraban en los años sesenta del siglo pasado, con la misma cantidad de productos primarios; o sea que se necesitaba en término medio el 58.6 por ciento más de productos primarios para comprar la misma cantidad de artículos finales de la industria<sup>3</sup>. 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. Podría argüirse, en efecto, en lo tocante a equidad, que los países que se esforzaron en conseguir un alto grado de eficacia técnica no tenían por qué compartir sus frutos con el resto del mundo. De haberlo hecho, no se hubiera concentrado en ellos la enorme capacidad de ahorro que tienen; cabe preguntarse si el progreso técnico hubiese tenido, sin ella, el ritmo tan intenso que ha caracterizado el desarrollo capitalista. De todos modos, ahí está esa técnica productiva, a disposición de quienes tengan la aptitud y perseverancia para asimilarla y aumentar la productividad del propio trabajo. Pero todo ello es ajeno a esta introducción. 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.

2. 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

3. Según el informe citado. La cifras de los treinta llegan solamente hasta 1938 inclusive. Los datos presentados son los índices medios de precios del Board of Trade para las importaciones y exportaciones británicas, representativas de los precios mundiales de artículos primarios y manufacturados, respectivamente.

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<sup>4</sup>.

4. Véase lo que se dice al respecto en el informe citado, págs. 115 y 116:

“Un empeoramiento, a largo plazo, en la relación del intercambio, como el que ha afectado a los productores primarios, durante prolongado período, puede ser efecto de las diferencias en el ritmo de aumento de la productividad en la producción de artículos primarios y manufacturados, respectivamente. Si pudiéramos suponer que el empeoramiento, para los países de producción primaria, refleja más rápido aumento de la productividad en los artículos primarios, que en los manufacturados, el efecto del empeoramiento en la relación del intercambio sería menos serio, desde luego. Significaría solamente que, en la medida en que los artículos primarios se exportan, los efectos de la mayor productividad se traspasan a los compradores de artículos primarios, en los países más industrializados. Aun cuando faltan, casi completamente, datos estadísticos acerca de los diferentes ritmos de aumento de la productividad en la producción primaria y en la industria manufacturera, esta explicación de las variaciones a largo plazo, en las relaciones de intercambio... puede descartarse. No cabe duda que la productividad aumentó más rápidamente en los países industriales, que en los de producción primaria. Esto se comprueba por el mayor aumento en el nivel de vida, durante el largo período transcurrido desde 1870. Por tanto, las variaciones observadas en la relación del intercambio no significan que la mayor productividad de la producción primaria se haya traspasado a los países industriales; por el contrario, significa que los países menos desarrollados, a través de los precios que pagaron por los artículos manufacturados, en relación con los que lograron por sus propios productos, sostuvieron crecientes niveles de vida en los países industrializados, pero sin recibir, en cambio, en el precio de sus propios productos, una contribución equivalente a su propio nivel de vida.”

3. Antes de explicar la razón de ser de este fenómeno, que tanta importancia tiene para América Latina, conviene examinar cómo se transmiten los efectos del incremento de productividad.

Con tal propósito, se presenta un ejemplo ilustrativo en el cuadro 2, en el cual se supone que los índices de productividad por hombre han sido mayores en la industria que en la producción primaria. Para simplificar el ejemplo, se ha considerado que ésta y aquélla intervienen por partes iguales en el producto final.

CUADRO 2  
EJEMPLO DE LA FORMA EN QUE EL FRUTO DEL PROGRESO TÉCNICO  
SE DISTRIBUYE ENTRE EL CENTRO Y LA PERIFERIA

Producción Primaria (1)	Producción industrial (2)	Producción total <sup>a</sup> (3)	Relaciones	
			1/3 x 100	2/3 x 100
<i>Planeamiento:</i>				
Aumenta la productividad según los índices siguientes:				
100	100	100	-	-
120	160		140	-
<i>Primer caso:</i>				
Los costos disminuyen de acuerdo con la productividad y los precios de acuerdo con los costos, sin aumentar los ingresos.				
100	100 <sup>b</sup>	100	100	100
83.3	62.5 <sup>b</sup>	71.4	116.7	87.5
<i>Segundo caso:</i>				
Los costos disminuyen como en el caso anterior, pero los ingresos aumentan en la siguiente forma:				
100	100	100	100	100
120	180	150	80	120
Precios resultantes después de los aumentos de ingresos				
100	100 <sup>b</sup>	100	100	100
99.9	112.5 <sup>b</sup>	107.1	93.3	105

<sup>a</sup> Cifras correspondientes al producto final.

<sup>b</sup> Parte del precio correspondiente al valor agregado en la producción industrial.

Se supone, en un primer caso, que al aumentar la productividad de 100 a 120 en la agricultura y de 100 a 160 en la industria, no suben los ingresos de los empresarios y factores productivos, sino que bajan los costos. Si los precios descienden de acuerdo con los costos, la rebaja en los precios primarios resulta menor que en los industriales, según señalan los índices correspondientes. Y en consecuencia, la relación entre ambos se ha movido en favor de los productos primarios, o sea de 100 a 116.7.

Esta es precisamente la relación que hubiera permitido a los productores primarios participar, con igual intensidad que los industriales, en el incremento de la producción final. En efecto, si la productividad primaria aumenta de 100 a 120, y si con 100 de productos primarios se puede comprar ahora, como acaba de verse, 116.7 de productos finales de la industria, ello quiere decir que los productores primarios pueden adquirir ahora 140 de tales productos, en vez de los 100 de antes, o sea que obtienen un aumento de la misma intensidad que el ocurrido en la producción final, aumento que evidentemente también obtuvieron los productores industriales.

Estos resultados se alteran sensiblemente cuando se varían los ingresos, en el segundo caso. Supóngase que, en la industria, el incremento de los ingresos es mayor que el incremento de la productividad; y que en la producción primaria, ambos incrementos son iguales. En consecuencia, la relación de precios se mueve en contra de la producción primaria, pasando de 100 a 93.3; de tal manera que los productores primarios, no obstante su aumento de productividad de 100 a 120, sólo pueden adquirir 112.0 de productos finales, contra 100 anteriormente. En cambio, un cálculo semejante permitiría demostrar que los productores industriales pueden adquirir ahora 168 de productos finales, contra 100 que adquirirían antes.

Obsérvese que mientras los productores primarios pueden aumentar sus adquisiciones de productos finales menos intensamente de lo que ha aumentado su productividad, los productores finales se benefician más de lo que correspondería al aumento de la suya.

Si en vez de suponer que los ingresos de la producción primaria han subido paralelamente a su productividad, se hubiese supuesto un ascenso inferior, la relación de precios, como es lógico, se habría desmejorado más aún, en perjuicio de aquélla.

El empeoramiento de 36.5 por ciento en la relación de precios entre los años setenta del siglo pasado y los años treinta del presente, sugiere la posibilidad de que haya ocurrido un fenómeno de este tipo.

4. 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.

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.

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.

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.

Si ello es así, ¿cómo se explicaría que con el andar del tiempo y a través de los ciclos, los ingresos en el centro hayan crecido más que en la periferia?

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.

Véanse ahora las razones que explican esta desigualdad, en el movimiento cíclico de los precios. Se ha visto que el beneficio se dilata en la

creciente y se comprime en la menguante, tendiendo a corregir la disparidad entre la oferta y la demanda. Si el beneficio pudiera comprimirse en la misma forma en que se ha dilatado, no habría razón alguna para que ocurriera ese movimiento desigual. Ocurre precisamente porque la compresión no se realiza en esa forma.

La razón es muy sencilla. Durante la creciente, una parte de los beneficios se ha ido transformando en aumento de salarios, por la competencia de unos empresarios con otros y la presión sobre todos ellos de las organizaciones obreras. Cuando, en la menguante, el beneficio tiene que comprimirse, aquella parte que se ha transformado en dichos aumentos ha perdido en el centro su fluidez, en virtud de la conocida resistencia a la baja de los salarios. La presión se desplaza entonces hacia la periferia, con mayor fuerza que la naturalmente ejercible, de no ser rígidos los salarios o los beneficios en el centro, en virtud de las limitaciones en la competencia. Cuanto menos pueden comprimirse así los ingresos en el centro, tanto más tendrán que hacerlo en la periferia.

La desorganización característica de las masas obreras en la producción primaria, especialmente en la agricultura de los países de la periferia les impide conseguir aumentos de salarios comparables a los vigentes en los países industriales o mantenerlos con amplitud semejante. La compresión de los ingresos —sean beneficios o salarios— es, pues, menos difícil en la periferia.

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 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.

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, obligando 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.

En ello está la clave del fenómeno, según el cual, los grandes centros industriales no sólo retienen para sí el fruto de la aplicación de las innovaciones técnicas a su propia economía, sino que están asimismo en posición favorable para captar una parte del que surge en el progreso técnico de la periferia.

### III. AMÉRICA LATINA Y LA ELEVADA PRODUCTIVIDAD DE ESTADOS UNIDOS

1. Estados Unidos es ahora el centro cíclico principal del mundo, como lo fue en otros tiempos Gran Bretaña. Su influencia económica sobre los otros países es manifiesta. Y en esa influencia, el ingente desarrollo de la productividad de aquel país ha desempeñado papel importantísimo. Ha afectado intensamente el comercio exterior y, a través de sus variaciones, el ritmo de crecimiento económico del resto del mundo, y la distribución internacional del oro.

Los países de la América Latina, con un fuerte coeficiente de comercio exterior, son extremadamente sensibles a esas repercusiones económicas. Se justifica, pues, examinar las proyecciones de aquel fenómeno y los problemas que traen consigo.

2. Que los precios no han bajado conforme al aumento de la productividad en Estados Unidos, es un hecho conocido, al que recientes investigaciones de S. Fabricant han dado una expresión precisa. En el período que abarcan tales investigaciones, esto es, los cuatro decenios anteriores a la Segunda Guerra Mundial, los costos de la producción manufacturera han descendido, con ritmo regular y persistente. El movimiento de los precios no tiene nada de común con ese ritmo. La creciente productividad no ha influido en ellos, sino en los ingresos. Los salarios han subido, a medida que bajaba el costo real. Pero no toda la mejora de la productividad se ha manifestado en ellos, pues una parte apreciable se ha reflejado en la disminución de la jornada de trabajo.

El aumento de ingresos, provocado por la mayor productividad, se extiende, en más o menos tiempo, a toda la actividad económica, por el conocido proceso que no es del caso recordar. Actividades en las cuales el progreso técnico ha sido insignificante o no ha existido, como ciertos tipos de servicios, han aumentado también su ingresos, en virtud de este proceso. En algunos grupos sociales, el incremento ha ocurrido con gran lentitud; mientras tanto el resto de la colectividad disfruta de ventajas que, conforme se fue produciendo el necesario ajuste, tuvo que ir cediendo a aquéllos. Pero los nuevos aumentos de productividad fueron compensando, generalmente con creces, lo que se iba transfiriendo a los grupos rezagados.

No cabría detenerse a señalar este hecho, si no diera un ejemplo bien ilustrativo del tipo de ajuste que la industrialización progresiva de América Latina irá provocando necesariamente. La industrialización, al aumentar la productividad, hará subir los salarios y encarecerá relativamente el precio de los productos primarios. De este modo, al subir sus ingresos, la producción primaria irá captando en forma gradual aquella parte del fruto del progreso técnico que le hubiera correspondido por la baja de los precios. Como en el caso de aquellos grupos sociales rezagados, es claro que este ajuste significará pérdida de ingreso real en los sectores industriales, pérdida tanto menor, cuanto más pequeño fuere su coeficiente de importaciones; pero, en fin de cuentas, esa pérdida podría ser generosamente compensada con el fruto de sucesivas innovaciones técnicas.

3. Se ha dicho en otro lugar que, pues los precios no siguen a la productividad, la industrialización es el único medio de que disponen los países de América Latina para aprovechar ampliamente las ventajas del progreso técnico.

Sin embargo, la teoría clásica había encontrado otra solución. Si las ventajas de la técnica no se propagaban a través de los precios, se extenderían de igual modo por medio de la elevación de los ingresos. Acaba de verse que esto es precisamente lo que ocurrió en Estados Unidos, así como en los otros grandes centros industriales. Pero no sucedió lo mismo en el resto del mundo. Para ello, hubiera sido esencial que en el mundo entero existiese la misma movilidad de factores de la producción que se produjo en el amplio campo de la economía interna de aquel país. Esa movilidad es uno de los supuestos esenciales de aquella teoría. Pero, en

realidad, presentóse una serie de obstáculos al fácil desplazamiento de los factores productivos. Sin duda los salarios de Estados Unidos tan altos con respecto al resto del mundo hubieran atraído grandes masas humanas hacia aquella nación, las cuales hubiesen influido muy desfavorablemente sobre esos salarios, tendiendo a reducir su diferencia con los del resto del mundo.

Tal hubiera sido el efecto de la aplicación de una de las reglas esenciales del juego clásico: rebajar sensiblemente el nivel de vida de la población de Estados Unidos, en comparación con los niveles efectivamente alcanzados.

Basta enunciar este hecho para comprender que la protección de ese nivel de vida, logrado tras mucho esfuerzo, tenía que prevalecer sobre las presuntas virtudes de un concepto académico. Pero las reglas clásicas del juego forman un todo indivisible. Y no se concibe lógicamente cómo, eliminada una de ellas, las otras puedan servir para extraer normas absolutas que regulen las relaciones entre los centros y los países periféricos.

4. Es tanto más digno de reflexión este punto, cuanto que el mismo progreso técnico de Estados Unidos, tan superior al del resto del mundo, ha tenido por consecuencia otra desviación muy importante de aquellas reglas.

Según ya se dijo, Estados Unidos ha llegado a un bajísimo coeficiente de importaciones, no mayor del 3 por ciento. En el año 1929 era del 5 por ciento. 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 paradójica, 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 por 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 a 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 trascendencia 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.

5. Es en estas nuevas condiciones de hecho de la economía internacional donde ha comenzado a desenvolverse el proceso de industrialización de América Latina. El problema fundamental está en adaptarse a esas condiciones -en la medida en que no puedan transformarse- procurando encontrar nuevas reglas, concordantes con la nueva realidad.

Mientras ello no ocurra, seguirá prevaleciendo, con ligeras intermitencias, si se quiere, una tendencia tenaz hacia el desequilibrio. Su razón de ser radica en este hecho. Mientras en Estados Unidos, según se ha visto, ha venido disminuyendo el coeficiente de importaciones, en los países de América Latina tiende a subir el coeficiente de importaciones en dólares, obligándoles tal subida a tomar medidas de defensa, para atenuar sus efectos. Son varios los motivos.

Primero: Por lo mismo que el progreso técnico es mayor en Estados Unidos que en cualquier otra parte, la demanda de bienes de capital que la industrialización trae consigo trata de satisfacerse preferentemente en ese país.

Segundo: El desarrollo técnico se manifiesta continuamente en nuevos artículos que, al modificar las formas de existencia de la población, adquieren el carácter de nuevas necesidades, de nuevas formas de gastar

el ingreso de América Latina, que generalmente substituyen a formas de gasto interno.

Tercero: Aparte de esos artículos, que representan innegables ventajas técnicas, hay otros hacia los cuales se desvía la demanda, en virtud de la considerable fuerza de penetración de la publicidad comercial. Créanse nuevos gustos, que exigen importaciones, en desmedro de gustos que podrían satisfacerse internamente.

Que no es posible hacer bajar sistemáticamente el coeficiente de importaciones, por un lado, y dejarlo crecer libremente, por otro, bajo la influencia de los factores que acaban de verse, es una proposición bien comprobada en los graves acontecimientos de los años treinta. Tenemos ahora suficiente perspectiva para comprender la significación de tales sucesos y derivar de ellos la enseñanza que entrañan. Pero antes se debe mencionar un hecho más.

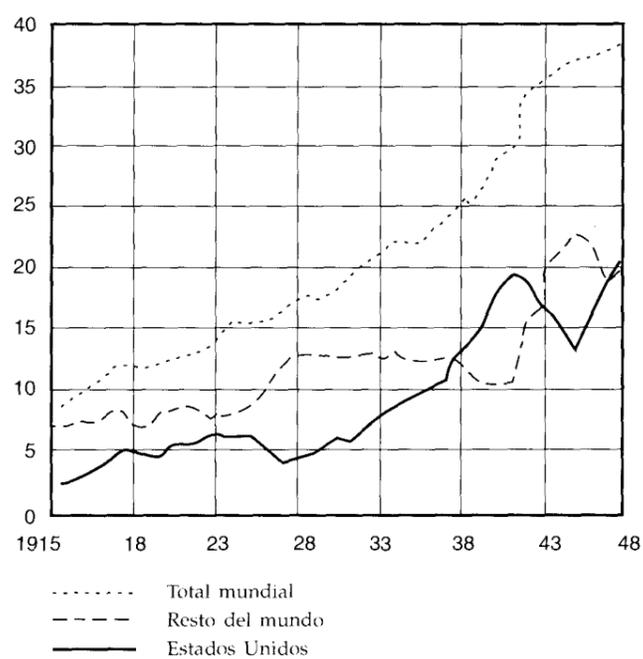
Ya se ha expresado que la industrialización de la América Latina, si se realiza con clarividencia, ofrecerá la posibilidad de aumentar sensiblemente el ingreso nacional, al dar empleo más productivo a las masas de población ahora empleadas en ocupaciones de escasa productividad.

El aumento de ingreso conseguido hasta ahora, ya se está viendo, significa acentuar la acción de aquellos factores sobre la demanda de importaciones en dólares. Cuanto más aumenta el ingreso de estos países, en consecuencia, mayor se hace su necesidad de importaciones. Con lo cual vuelve a plantearse la cuestión de la escasez de dólares, cuya importancia aconseja especial consideración.

#### IV. EL PROBLEMA DE LA ESCASEZ DE DÓLARES Y SUS REPERCUSIONES EN AMÉRICA LATINA

1. Tan pronto como van apareciendo ciertos síntomas de un problema de escasez de dólares, es natural dirigir la mirada al pasado, no muy lejano, en que los Estados Unidos concentraban en sus arcas una cantidad cada vez mayor del oro del mundo, como se comprueba en los gráficos 1 y 2. Antes de la Primera Guerra Mundial, tenían el 26.5 por ciento de las reservas mundiales; y al comenzar la Segunda, ya habían llegado al 50.9 por ciento; y si bien la terminaron con el 36.5 por ciento, están ahora acrecentando otra vez su participación, hasta llegar nuevamente alrededor de la mitad de dichas reservas en 1948.

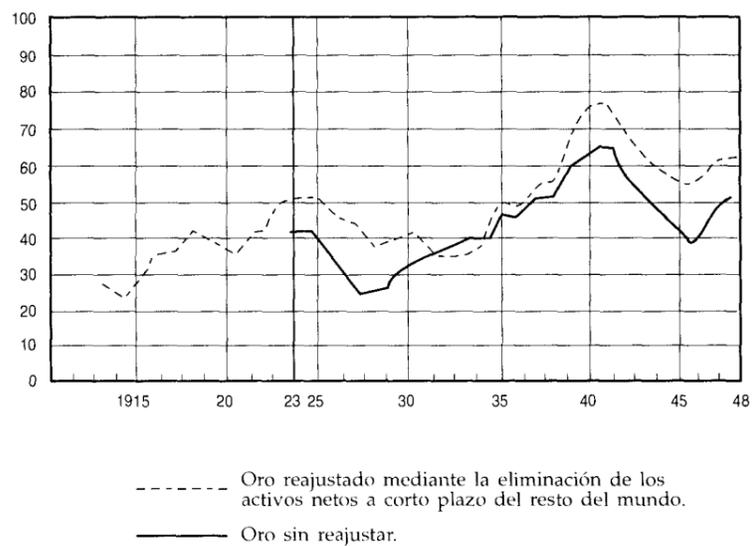
GRÁFICO 1  
RESERVAS DE ORO DE ESTADOS UNIDOS  
Y DEL RESTO DEL MUNDO  
(Billones de dólares)



NOTA: De las tenencias de oro de Estados Unidos se ha eliminado la cifra de los activos netos a corto plazo en dólares pertenecientes a los países del resto del mundo, puesto que ellos representaban haberes monetarios de estos y no de aquél. Dada la gran cantidad de estos activos netos en ciertos períodos, los resultados del reajuste son importantes. Por ejemplo, en 1947 los Estados Unidos tendrían el 60 por ciento del oro del mundo, en tanto que eliminando los depósitos en dólares, su participación se reduce al 48.6 por ciento del oro del mundo.

Para hacer este reajuste se ha procedido en la siguiente forma: a) desde 1931 en adelante y hasta el año 1936 inclusive se han tomado los datos publicados por el *Banking and Monetary Statistics* (Washington, 1943), páginas 574 a 589 y, a partir de 1937, los del *International Financial Statistics* del Fondo Monetario Internacional (Washington, enero de 1949, pág. 130); b) para los años anteriores a 1931 se han calculado las cifras utilizando los saldos netos del movimiento de capitales a corto plazo según los datos de los balances de pagos de Estados Unidos publicados en *The United States in the World Economy, Economic Series No. 23*, United States, Department of Commerce, Bureau of Foreign and Domestic Commerce. En los gráficos 1 y 2, la parte de las curvas anterior a 1923 no ha podido ser reajustada por falta de datos. El total mundial ha sido tomado del *Federal Reserve Bulletin* hasta 1940, y de las *Memorias Anuales del Banco Internacional de Ajustes de Basilea* desde 1940 en adelante. Los datos para 1948 son preliminares. Todas las cifras han sido calculadas a razón de 35 dólares la onza.

GRÁFICO 2  
PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LAS RESERVAS  
MUNDIALES DE ORO  
(Por ciento)



FUENTE: Véase gráfico 1.

La escasez de dólares significa que aquel país no compra mercaderías y servicios, ni presta dinero, en la medida en que otros países necesitan aquella moneda para cubrir sus necesidades, sean o no justificadas. Hay que acudir entonces a las reservas monetarias y liquidar dólares o enviar oro a Estados Unidos.

Por más que esta disminución de reservas no tarde en provocar perturbaciones monetarias, 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, 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.

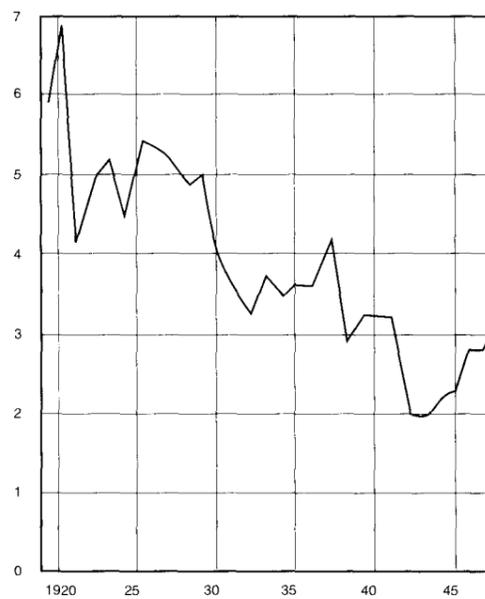
2. Tales factores conciernen, por un lado, a la manera en que se reflejaron sobre el resto del mundo los fenómenos de contracción y auge del centro cíclico principal, y por otro, al descenso sensible de su coeficiente de importaciones y otras partidas pasivas.

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 este 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. Este descenso obedeció principalmente a dos hechos: la elevación de las tarifas aduaneras en 1929, por una parte, y por otra, la baja más intensa en los precios de los productos primarios importados, con respecto a los productos finales de la industria (que son los que influyen preponderantemente en el ingreso nacional). En el gráfico 3 puede apreciarse la intensidad de este fenómeno.

GRÁFICO 3  
COEFICIENTE DE IMPORTACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS  
(Relación de las importaciones con respecto de los ingresos)  
(Por ciento)



Fuentes: Los datos de ingresos han sido tomados de *National Income and its Composition*, por S. Kusnetz, Nueva York, 1941, para el período 1919-28; de *Statistical Abstract of the United States, 1948* para el período 1929-47 y de *Economic Indicators*, febrero de 1949 (U. S. Government Printing Office, Washington, D.C.) para el año 1948. Los datos de importaciones han sido tomados de *Statistical Abstract of the United States* y de *Economic Indicators*.

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, como se ha hecho en todos los gráficos, la gran cantidad de fondos exteriores, que, por otros motivos, fueron a depositarse en dólares en aquel país.

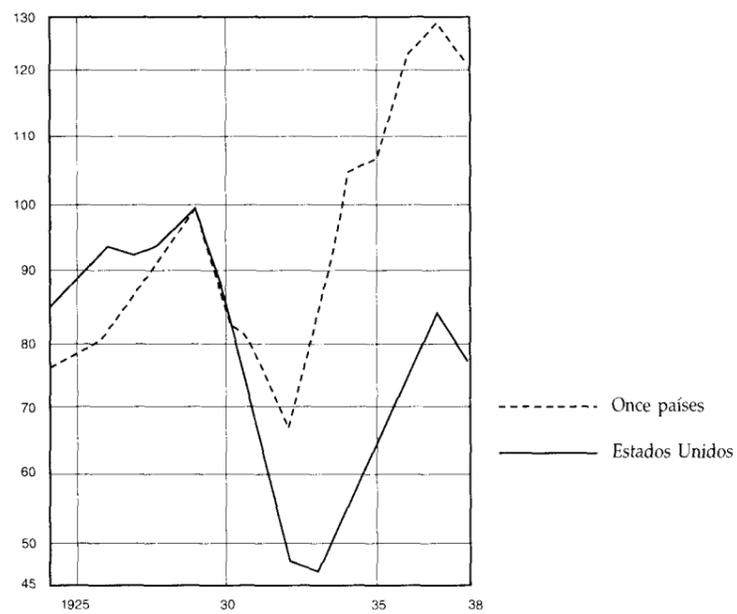
En ello desempeñó su papel el descenso del coeficiente referido. Para que el centro principal dejase de atraer oro, después de la contracción, y comenzase a expulsarlo, hubiese sido necesario que sus ingresos crecieran mucho más intensamente que los del resto del mundo: con tanta amplitud, cuanta fuese 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, si se juzga por lo acontecido en un grupo importante de países, según es dable observar en el gráfico 4.

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, como se observa en el cuadro 1<sup>5</sup>.

GRÁFICO 4  
INGRESO NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y  
DE ONCE PAÍSES DEL RESTO DEL MUNDO  
(Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Francia, Holanda, Japón, Noruega,  
Nueva Zelanda, Reino Unido y Suecia)  
(Números índices: Base 1929 = 100)



Fuentes: Datos tomados de *National Income and its Composition*, por S. Kusnetz, Nueva York, 1945, para el ingreso nacional de los Estados Unidos en el período 1924-1928 inclusive (págs. 310-11); *Statistical Abstract of the United States*, 1948, para el período 1929-38; *World Economic Development: effects on advanced industrial countries*, por Eugene Staley, Montreal, 1945, para el ingreso correspondiente a once países (pág. 144, gráfico 13).

5. Se han examinado en el texto los factores concernientes a Estados Unidos que hicieron a este país atraer oro durante los años treinta. Pero también actuaron factores concernientes al resto del mundo que tendieron a expulsar el oro. Entre ellos tienen gran importancia los que se pusieron de manifiesto en

3. 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 como acaba de verse en el gráfico 3, 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, y especialmente el de importaciones procedentes de Estados Unidos, que bajó más que el de otras procedencias<sup>6</sup>. Ello permitió al resto del mundo no solamente crecer en la forma que se dijo, sino también, en varios casos, emplear parte de sus exportaciones en dólares para reducir sus deudas en los Estados Unidos.

¿Por qué el coeficiente de importaciones procedentes de los Estados Unidos se redujo con mayor severidad, en el resto del mundo, que el coeficiente de todas sus importaciones? Con toda evidencia, porque el déficit en el balance de pagos era más agudo en lo concerniente al dólar. De haberse reducido las importaciones en otras monedas, con la misma intensidad que en ésta, los perjuicios que sufrió el comercio internacional

---

las dos guerras mundiales. Los Estados Unidos adquirieron grandes cantidades de oro por suministros a los países aliados. Este oro sólo pudo haber sido expulsado por una expansión inflacionaria de los ingresos de aquel país, considerablemente más fuerte que la ocurrida en realidad. Basta mencionar esta posibilidad para descartarla. Pero no fue ése el único fenómeno de redistribución del oro, a raíz de ambas guerras. Una parte del oro que los Estados Unidos iban recibiendo, fueron traspasándolo a países neutrales o que no participaban activamente en el conflicto, para cubrir sus saldos positivos de pagos. Se trata de un fenómeno normal en el auge de un centro cíclico, en el que participó la América Latina, con un fuerte crecimiento de sus reservas metálicas. Pero también es natural que gran parte del oro vuelva al centro cíclico. Así ocurrió en la primera postguerra, cuando sobrevino la contracción en Estados Unidos; las crecientes y menguantes cíclicas en el centro británico también se habían caracterizado por este movimiento de vaivén del oro. Hay, sin embargo, una particularidad en el retorno presente del oro de la América Latina a Estados Unidos: que ese retorno ha comenzado antes de una contracción en aquel país. Ello se debe, como se tiene dicho, al crecimiento de las importaciones, provocado por el alto grado de ocupación y acentuado por fenómenos inflacionarios.

6. Véanse los gráficos para distintos países. Publicados en *The United States in the World Economy*, páginas 67, 68 y 69.

en los años treinta hubieran sido más graves aún, con la consiguiente pérdida adicional de sus ventajas clásicas.

4. *¿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 conviniera 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.

La imperiosa necesidad de reducir prontamente las importaciones y de contener el éxodo de capitales, explican la rápida difusión del control de cambios. Pero éste no sólo fue un instrumento para restringir las importaciones, sino también para desviar hacia otros países, principalmente los de Europa, importaciones que antes provenían de Estados Unidos por su menor costo y su mayor adecuación a las necesidades de América Latina. Mal podría negarse, por razones formales, esta verdad evidente: el control de cambios ha constituido, en muchos casos, un instrumento "discriminatorio" en el comercio internacional, contrario a las sanas prácticas que tanto había costado arraigar, mediante la aplicación general de la cláusula de la nación más favorecida. Pero es forzoso reconocer que al verse un país privado de los dólares necesarios para pagar sus importaciones esenciales la única salida a tan crítica situación parecía radicar en importaciones pagables en las monedas recibidas en pago de exportaciones.

Si esas otras monedas hubiesen podido transformarse en dólares, el asunto habría sido muy distinto. Pero la escasez de dólares afectaba a todo el resto del mundo, y la compensación multilateral terminaba por atollarse cuando el saldo final a pagar en esa moneda superaba a las disponibilidades.

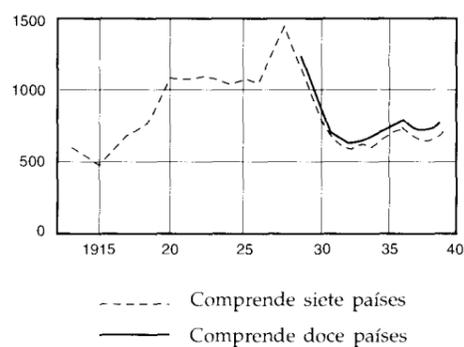
El control de cambios no fue el resultado de una teoría, sino una imposición de las circunstancias. Nadie que haya conocido de cerca las

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.

5. 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.

Basta observar el gráfico 5, relativo a las reservas monetarias de América Latina, para comprender la índole de las dificultades. En general, se fueron gastando en importaciones y otras partidas pasivas todos los dólares que se incorporaban a las reservas, y aun 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.

GRÁFICO 5  
RESERVAS DE ORO DE AMÉRICA LATINA  
(Millones de dólares)



Nota. Como para los primeros años de este período, a partir de 1913 sólo se dispone de cifras para siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela), se ha presentado la curva correspondiente hasta 1939, y a esta curva se le ha superpuesto otra con cinco países más a partir de 1929 (Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y México). Estas cifras corresponden solamente a las reservas de oro. Todos los datos están expresados a razón de 35 dólares por onza.  
Fuentes: *Banking and Monetary Statistics*, Washington, 1943 para el período 1913-1936; *International Financial Statistics*, Washington, 1949, para el período 1937-39.

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. Pero después su función fue muy distinta. El control de cambios se ha empleado y sigue empleándose en contener los efectos de la expansión inflacionaria interna sobre las importaciones y otras partidas pasivas del balance de pagos. Es claro que, en tal caso, el control de cambios no corrige los efectos de la inflación, sino que desvía la presión inflacionaria hacia la actividad interna, acentuando el alza de los precios.

En consecuencia, no cabrían las mismas consideraciones en un caso que en el otro. Los factores externos, que impusieron en los años treinta el control de cambios, escapaban totalmente a la acción de América Latina. En tanto que los hoy predominantes dependen de nuestra propia voluntad, como lo han reconocido, una y otra vez, los gobiernos latinoamericanos preocupados como están por la seriedad de este problema.

6. Pero resulta difícil, si no imposible, determinar hasta qué punto la escasez de dólares que nuevamente afrontan en estos últimos tiempos varios países de la América Latina, es consecuencia del bajo coeficiente de importaciones por parte de los Estados Unidos, o de los fenómenos inflacionarios a que ya se hizo referencia.

Se ha explicado ya cómo el alto grado de ocupación logrado en América Latina requiere un volumen considerable de importaciones en dólares. Los Estados Unidos, por otro lado, al llegar en su ingreso nacional a una cifra elevadísima, han acrecentado también sus importaciones de la América Latina y de los demás países del resto del mundo. En 1948, llegaron las importaciones totales norteamericanas a 6 900 millones de dólares, con un coeficiente de 3 por ciento. Al coeficiente de 5 por ciento registrado en 1929, las importaciones habrían llegado a 11 500 millones. Estas cifras reflejan la magnitud de los efectos que la baja del coeficiente ha producido.

Es pronto aún para decir si la participación que en tales importaciones corresponde a América Latina basta o no para suministrarle medios adecuados para cubrir sus necesidades de importación, juntamente con las demás partidas pasivas que hay que pagar a Estados Unidos. No podría aún formarse juicio definitivo. La información es todavía muy deficiente y no permite examinar la composición de las importaciones,

en el grado preciso para determinar qué cuantía de su incremento ha sido provocada por la redistribución de ingresos típica de la inflación. Se conocen, desde luego, casos que revelan haberse empleado cantidades apreciables de dólares en importaciones totalmente ajenas al propósito de industrialización o mecanización de la agricultura, pero no sabría decirse hasta qué punto estos casos representan un fenómeno general.

7. De todos modos, lo que está sucediendo en estos momentos debiera ser objeto de muy especial atención. Para tomar un solo caso ilustrativo, no deja de ser sintomática la índole de las recomendaciones que la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos acaba de formular, en su interesante informe sobre el Brasil.

Hay una gran analogía entre las medidas que la misión contempla, en materia de importaciones, y las que varios países de la América Latina se vieron forzados a tomar en los años treinta, según se recordó más arriba.

No obstante el gran crecimiento de las exportaciones brasileñas en dólares, la misión ha comprobado que no son suficientes para atender las importaciones en la misma moneda. Aprueba, pues, la restricción de las importaciones no esenciales, por medio de aplicación más eficaz del sistema de control de cambios, y reconoce la necesidad de "obtener esas importaciones esenciales, en cuanto sea posible, de países de monedas débiles, con los cuales (el Brasil) ha tenido un balance favorable, en años recientes"; y agrega: "una medida que podría ayudar a reducir el total de importaciones en moneda fuerte, pudiera consistir en una revisión, por las autoridades de control, de todas las compras en la zona del dólar que se proponen realizar los departamentos del gobierno del Brasil y las reparticiones autónomas"<sup>7</sup>.

No deja de llamar la atención que, en un informe de esta naturaleza, se preconice no sólo la restricción de importaciones mediante el control de cambios, sino la aplicación de medidas de tipo "discriminatorio".

Si ello fuese solamente el reconocimiento de una transitoria necesidad de aliviar la presión del balance de pagos, el caso no tendría mayor trascendencia. Pero si fuera la expresión de un hecho más fundamental y persistente, habría motivo de seria preocupación para los países latinoamericanos.

7. Informe de la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos, capítulo II, Rio de Janeiro, 1949.

8. Ya existe una experiencia suficiente para persuadirse de que el comercio multilateral es lo que más conviene al desarrollo económico de la América Latina. Poder vender y comprar en los mejores mercados respectivos, aunque sean diferentes, sin dividir el intercambio en compartimientos estancos, constituye la fórmula ideal. El que las ventas a Europa hayan de compensarse estrictamente mediante compras a Europa, y más aún a cada uno de los países europeos, sin poder emplear los saldos para comprar en Estados Unidos lo que mejor satisficiera las necesidades de nuestro desarrollo económico, no es una solución que lleve en sí las innegables ventajas del multilateralismo.

Mas si la compensación multilateral ha de ser practicable, necesítase que Europa tenga un sobrante de dólares para pagar su excedente de compras en la América Latina, después de haber satisfecho sus propias necesidades de importaciones norteamericanas.

Es ésta, sin duda alguna, la dificultad que ha encontrado la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos. Y frente a esa dificultad, sólo le quedaban abiertos dos caminos: o el que ha sugerido al Brasil; o el de recomendarle aplicar las restricciones por igual a todos los países, en desmedro, no sólo de las exportaciones de aquellos países con los cuales el Brasil tiene saldos favorables, sino de la intensidad de su crecimiento económico.

9. Parecería que los acontecimientos ocurridos en los años treinta han dejado la convicción de que no es posible esperar una solución de carácter fundamental, en el comercio con Estados Unidos. En efecto, si se mantiene el bajísimo coeficiente actual de importaciones, aun en la hipótesis favorable de que perdure la ocupación máxima en aquel país, sus importaciones podrían resultar insuficientes para resolver el problema latente de escasez de dólares. Si con máxima ocupación, los ingresos crecen en lo futuro a un ritmo que difícilmente podría pasar en mucho de un 3 por ciento anual, un crecimiento paralelo en las importaciones procedentes del resto del mundo no podría significar alivio muy sensible.

Pero ¿es que no ha de admitirse, en forma alguna, la posibilidad de que aumente el coeficiente de importaciones en aquel país, permitiendo que éstas crezcan con ritmo más rápido que el ingreso nacional?

Esa posibilidad existe. La atracción persistente del oro hacia un centro cíclico principal sólo se concibe teóricamente cuando hay un margen apreciable de factores productivos desocupados.

Fenómenos semejantes a los acaecidos en los años treinta no podrían repetirse, si los Estados Unidos consiguieran mantener su ocupación máxima, y si el resto del mundo, estimulado de este modo por el centro principal, lograra también aplicar una política análoga de plena ocupación de sus factores productivos en crecimiento.

Por lo que se dijo al explicar la experiencia adversa de aquellos años, si no hubiese existido plena ocupación en Estados Unidos, el resto del mundo no hubiera podido mantener continuamente, con respecto a aquel país, un coeficiente de importaciones que no se ajustara al coeficiente de Estados Unidos con respecto al resto del mundo, puesto que ningún país puede soportar un déficit permanente en el balance de pagos. Pero habiendo ocupación máxima, los hechos podrían ocurrir de muy distinta manera. Se justifica un breve razonamiento para demostrarlo.

Supóngase que, merced al coeficiente relativamente alto del resto del mundo, o si se quiere, de la ampliación de este coeficiente, en virtud de la industrialización de América Latina, aumenta intensamente la demanda de exportaciones de Estados Unidos. Supóngase también que, en virtud del crecimiento de los factores productivos, el incremento anual de ingresos es de 6 000, para tomar cualquier cifra, de los cuales 4 000 corresponden a los factores empleados en las industrias de exportación, para satisfacer aquella gran demanda, y los 2 000 restantes en las industrias destinadas a las necesidades internas con un volumen equivalente de producción.

Es obvio que este volumen sería insuficiente para atender la demanda interna, provocada por el gasto de los 6 000 de ingresos. Habrá, pues, un exceso de la demanda sobre la oferta que, no pudiendo satisfacerse internamente, por estar todos los factores plenamente ocupados, tendrá que cubrirse con importaciones, haciéndolas crecer en la cuantía indispensable para satisfacer el déficit de producción para las necesidades internas.

Si los factores productivos no estuviesen plenamente ocupados, el exceso de la demanda sobre la oferta tendería a estimular preferentemente la producción interna; y las importaciones, lejos de crecer en la medida del exceso, como acaba de verse, tan sólo aumentarían en una exigua cantidad: en la parte de ese exceso que apenas se manifiesta en demanda exterior, en virtud del bajísimo coeficiente de importaciones.

No cabría extenderse en un razonamiento más complejo, dado el carácter de esta reseña. Sólo se debe señalar que, para que actúe un

mecanismo semejante, sería indispensable que el resto del mundo pudiera suministrar a Estados Unidos el incremento de importaciones requerido por su mayor demanda; de lo contrario, el proceso sería inflacionario. Por otro lado, se necesitaría además que los países que aumentan su coeficiente o acrecientan sus ingresos reales, pudieran contar con los recursos necesarios para afrontar desequilibrios transitorios en sus balances de pagos, mientras reacciona el centro cíclico principal.

10. En síntesis, al hallarse el centro cíclico en plena ocupación, todo aumento de sus exportaciones hacia el resto del mundo, provocado por la acción de éste, tenderá a ir acompañado de un aumento correspondiente a las importaciones (o de otras partidas pasivas); y el oro no tenderá a concentrarse en el centro, en desmedro de los demás países.

Es claro que, para ello, sería indispensable que el centro no bajara su coeficiente de importaciones. Pero ¿qué objeto tendría esta medida, si ya están ocupados todos sus factores productivos? Se comprende que, cuando existen factores desocupados, haya interés en aumentar la ocupación, substituyendo importaciones por producción interna. Se comprende igualmente que, aún habiendo plena ocupación, un país evite que ciertas industrias de consumo interno se vean sacrificadas por la competencia exterior, en favor de las industrias de exportación, como sucedió en el centro cíclico británico durante el siglo XIX. Pero carecería de sentido económico, en un caso de plena ocupación, bajar en general el coeficiente de importaciones y estimular el desarrollo de ciertas industrias de consumo interno, a expensas de las importaciones y exportaciones.

En consecuencia, si no llegara a entorpecerse el juego espontáneo de las fuerzas económicas, en un estado de plena y creciente ocupación del centro cíclico principal, se abriría el camino para la solución de aquel problema fundamental que tanto preocupa a los países de la América Latina y a los demás países del mundo. Bien es cierto que con ello aumentaría el coeficiente de importaciones de Estados Unidos, aunque no se tocaran los presentes aranceles, y se fortalecería su interdependencia con el resto del mundo. Por donde llegaría también a demostrarse que, al conseguir aquel país su objetivo de plena ocupación, logra simultáneamente otros dos objetivos primordiales de su política económica: promover activamente el comercio internacional y estimular la industrialización de la América Latina.

11. Permitase, al final de esta parte, otra consideración teórica, muy atinente a los asuntos que se acaban de tratar. Hasta ahora, no se había logrado resultado positivo alguno, en el empeño de interpretar, con ayuda de la teoría clásica, las variaciones de los balances de pagos y de los movimientos internacionales del oro, en los treinta. Mal pudo haberse logrado tal empeño, pues la teoría clásica, como se sabe, se basa en el supuesto de la plena ocupación. Si este supuesto llega a realizarse en los hechos, se podría comprobar la validez esencial del razonamiento clásico acerca de los movimientos del oro, sin perjuicio, desde luego, de las correcciones parciales que requiere la teoría. Como dijo lord Keynes, en su *Teoría General*, habiendo plena ocupación, nos volveríamos a encontrar con toda seguridad en el mundo ricardiano. No es de extrañar, por tanto, el sentido de las palabras que acerca de esto escribiera en su artículo póstumo del *Economic Journal*: "No es la primera vez que me siento llevado a recordar a los economistas contemporáneos, que las enseñanzas clásicas encerraban algunas verdades permanentes, de gran significación; si nos inclinamos hoy a olvidarlas, es porque las vinculamos con otras doctrinas, que no sabríamos aceptar sin muchas reservas. Hay en estas materias, corrientes que trabajan profundamente, fuerzas naturales, como podríamos llamarlas, y hasta 'la mano invisible', que procuran llevarnos al equilibrio..."<sup>8</sup>. Desde luego, si la medicina clásica ha de operar, es esencial que los aranceles y los subsidios a la exportación no neutralicen progresivamente la influencia de aquello. En este sentido, la presente disposición de ánimo del gobierno de Estados Unidos, y también, según creo, la de su pueblo, nos da cierta tranquilidad provisional, a juzgar por las propuestas sometidas a la consideración de la Conferencia sobre Comercio y Ocupación. Se trata de propuestas sinceras y completas, presentadas en nombre de Estados Unidos, y expresamente dirigidas a permitir la acción de la medicina clásica.

8. Lord Keynes, "The Balance of Payments of the United States", *The Economic Journal*, junio de 1946.

## V. LA FORMACIÓN DEL CAPITAL EN LA AMÉRICA LATINA Y EL PROCESO INFLACIONARIO

1. En última instancia, el margen de ahorro depende del aumento de la productividad del trabajo. Si en algunos países de América Latina ha podido alcanzarse un grado de productividad tan satisfactorio que, mediante una política juiciosa, permitiría reducir a proporciones moderadas la necesidad de capital extranjero, para suplir la deficiencia del ahorro nacional, en la mayor parte de ellos se reconoce que el concurso de ese capital es indispensable.

En efecto, la productividad es en estos países muy baja, porque falta capital; y falta capital por ser muy estrecho el margen de ahorro, a causa de esa baja productividad. Para romper este círculo vicioso, sin deprimir exageradamente el consumo presente de las masas, por lo general muy bajo, se requiere el concurso transitorio del capital extranjero. Si su aplicación es eficaz, el incremento de productividad, con el andar del tiempo, permitirá desarrollar el propio ahorro y substituir con él al capital extranjero, en las nuevas inversiones exigidas por las innovaciones técnicas y el crecimiento de la población.

2. Pero la escasez típica de ahorro, en gran parte de América Latina, no sólo proviene de aquel estrecho margen, sino también de su impropia utilización, en casos muy frecuentes. El ahorro significa dejar de consumir, y por tanto, es incompatible con ciertas formas peculiares de consumo en grupos con ingresos relativamente altos.

Las grandes disparidades en la distribución de los ingresos pueden ser y han sido históricamente un factor favorable a la acumulación del capital y al progreso técnico. Sin desconocer lo que ello ha significado también en estos países, hay notorios y frecuentes ejemplos de cómo esas disparidades distributivas estimulan formas de consumo propias de países de alta productividad. Malógranse así, con frecuencia, importantes posibilidades de ahorro y de eficaz empleo de las reservas monetarias en importaciones productivas.

Es el aumento de la productividad lo que ha permitido a Estados Unidos y en menor grado a otros países industriales disminuir la jornada de trabajo, aumentar los ingresos reales de las masas y su nivel de vida,

y acrecentar, en grado considerable, los gastos públicos. Todo esto, sin perjuicio de una ingente acumulación de capital.

Es un hecho conocido cómo los gastos públicos, que en las grandes naciones industriales constituían una proporción relativamente pequeña del ingreso nacional, a mediados del siglo pasado, forman hoy una fuerte proporción del mismo. Sólo el aumento de la productividad ha permitido este incremento.

No se han abstraído los países de América Latina a esta tendencia general. Y si, en donde la productividad es alta y la acumulación de capital, considerable, el crecimiento de la cuota de gastos fiscales es objeto de preocupación, mayor ha de serlo en países en los cuales se requiere destinar al ahorro una parte apreciable del ingreso nacional. Pues el ahorro es necesario para conseguir el incremento de productividad sin el cual será ilusorio el propósito de elevar el nivel de vida de las masas.

En el fondo, estamos en presencia de un problema de valoración de necesidades. Los recursos para satisfacer las enormes necesidades privadas y colectivas de América Latina son relativamente estrechos; y el aporte posible del capital extranjero es también limitado. Hay, pues, que valorar esas necesidades, en función de la finalidad que se persigue, a fin de distribuir esos recursos limitados en la forma más conveniente. Y si tal finalidad consiste en acrecentar el bienestar mensurable de la colectividad, el aumento del capital por hombre tiene que ocupar lugar de prelación muy principal. Hay, en este sentido, tipos de inversiones públicas o privadas de indiscutible utilidad, pero que no hacen más productivo el trabajo; no podrá salir de ellas, por lo tanto, el incremento de ahorro para nuevas inversiones. En cambio, inversiones equivalentes realizadas en bienes de capital eficaces, acrecientan inmediatamente la productividad del trabajo y desarrollan un margen de ahorro que, transformado en nuevas inversiones, dará nuevos incrementos de productividad.

Por estas consideraciones y otras que extenderían sobremanera estas páginas, el problema de la formación del capital es de trascendental significación.

3. La presión considerable de aquellas necesidades privadas y colectivas sobre una cantidad relativamente escasa de recursos, suele traer consigo fenómenos inflacionarios, como los que, con tanta razón preocupan en estos momentos a los gobiernos. Simultáneamente, se ha ido desarrollando un modo de pensar, que no sólo se manifiesta en los sectores

favorecidos, sino en quienes, atentos solamente al interés general, consideran que la inflación es un medio ineludible de capitalización forzada, allí en donde el ahorro espontáneo es notoriamente insuficiente.

Es una tesis digna de cuidadoso examen. Dada la generalidad del proceso, hay un caudal de hechos que ofrecen campo fértil de investigación, después de la cual será posible apreciar su valor y alcance. Mientras tanto, algunas reflexiones podrían contribuir al planteamiento de esta cuestión.

Dispónese, ante todo, de una comprobación indiscutible: el estímulo consiguiente a la expansión del medio circulante ha llevado a un alto grado de ocupación, y por tanto, a un incremento real del ingreso. Pero parece que gran parte de este efecto se ha conseguido en una fase de crecimiento moderado, anterior al proceso agudo de inflación. De tal suerte que, conforme se fue desarrollando ese proceso, el aumento de la ocupación y del ingreso real han sido cada vez menores y mayor el de los precios, con los consiguientes trastornos en la distribución del ingreso total.

Esta experiencia implica una enseñanza positiva y otra negativa<sup>9</sup>. La positiva concierne, desde luego, al asunto referido, por cuanto el aumento de ocupación vino a acrecentar el margen potencial de ahorro. También le concierne la enseñanza negativa. El haberse exagerado el estímulo que se necesitaba para llegar a la ocupación máxima, condujo internamente a una presión inflacionaria excesiva que, al dilatarse de nuevo, con la reanudación posterior del intercambio, el coeficiente de importaciones, comprimido antes por la guerra, agotó gran parte del oro y los dólares previamente acumulados.

4. Las informaciones fragmentarias disponibles sugieren más de una duda, acerca de si esas reservas han sabido emplearse, teniendo estrictamente en cuenta lo que requiere el desarrollo económico de América Latina. A fin de poder esclarecer las dudas referidas, sería interesante

9. Se ha demostrado, en efecto, la posibilidad de una política racional de empleo de factores desocupados o mal ocupados. Las exportaciones habían constituido, en otro tiempo, el factor dinámico preponderante. Pero después de la crisis mundial, probaron ser insuficientes para cumplir bien su papel estimulante del crecimiento. Durante los años treinta, en algunos países de América Latina se habla logrado ya, mediante una política de estímulo interno, suplir la debilidad del factor dinámico exterior. Para hacerlo, fue necesario reducir el coeficiente de importaciones, según se explicó en otro lugar. Los hechos que sobrevinieron con la Segunda Guerra Mundial demostraron cuánto más trecho podía andarse por este camino. Pues la guerra impuso la violenta compresión del coeficiente, a la vez que aumentaba la fuerza del factor estimulante exterior.

averiguar en qué medida las mencionadas reservas se han destinado preferentemente a la importación de los bienes de capital más necesarios, en cuál otra medida se han gastado en artículos no esenciales o que sólo responden a las formas de existencia de los grupos de alto ingreso, y hasta qué punto han servido para cubrir la salida de capitales, provocada por el desarrollo de la inflación<sup>10</sup>.

Estas distintas formas de empleo de las divisas están estrechamente ligadas a las consecuencias internas de la inflación. El alza de precios, al generar beneficios extraordinarios, pone en manos de un grupo relativamente pequeño grandes posibilidades de ahorro, como siempre ocurre cuando se altera así la distribución de los ingresos. Sería también de gran interés indagar hasta qué punto esas posibilidades se han traducido en ahorro efectivo y si la aplicación de ese ahorro se ha hecho en la forma más productiva para la colectividad.

Si en realidad una parte considerable de los beneficios resultantes de la inflación se hubiera ahorrado e invertido eficazmente, quienes exponen la tesis mencionada tendrían un punto de apoyo muy valioso. Pero no se dispone, por desgracia, de elementos fehacientes para poder pronunciarse. Las cifras aisladas no justifican generalización alguna. Sin embargo, los hechos que presenta la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos, con respecto al Brasil, son ilustrativos. Las grandes compañías han reinvertido de un 30 a un 40 por ciento de sus beneficios, en 1946, y distribuido el resto a los accionistas. Lo distribuido por todas las compañías habría ascendido a 12 000 millones de cruzeiros, de los cuales, la cuarta parte, o sea apenas 3 000, se ha ahorrado en distintas formas<sup>11</sup>. Del total de beneficios, por tanto, resultaría haberse invertido solamente alrededor del 50 por ciento en forma directa e indirecta, si se combinan esas cifras.

En este caso, la proporción consumida habría sido importante. Y como los grupos de altos ingresos tienen también un elevado coeficiente de importaciones, no es de extrañar que una parte apreciable de las divisas acumuladas se hayan gastado en artículos no esenciales para el desarrollo económico, según se desprende de otras informaciones de la misma fuente.

10. Es sugestivo comprobar que los depósitos de particulares de América Latina en Estados Unidos alcanzaban a 729 millones de dólares, al 30 de junio de 1947.

11. Informe de la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos. Parte III.

Hay otro aspecto aún por esclarecer. En el supuesto que, en determinadas circunstancias, se considerara cierta expansión inflacionaria como el mejor expediente práctico, dada la escasez de ahorro, existirían medios de encaminarse al mejor cumplimiento de ese propósito, atenuando al propio tiempo las serias consecuencias de la inflación. El estado tiene en su poder resortes que le permiten estimular la inversión de gran parte de los beneficios e ingresos inflacionarios, mediante el gravamen progresivo de lo que se gasta y consume, en tanto que se desgrava o exime lo que se invierte, y desviando además, por el control de cambios o el impuesto, lo que tiende a emplearse en importaciones incompatibles con un fuerte ritmo de crecimiento económico.

Pero es claro que tales resortes pueden también servir para emplear en mayores gastos fiscales lo que pudo ser ahorro, en desmedro del incremento de la productividad nacional.

5. Lógicamente, si hay grupos que se han beneficiado considerablemente con la inflación, hay otros que tienen que haberse perjudicado. No se han efectuado todavía estudios concluyentes. Pero no parecería que el fenómeno actual tenga diferencias esenciales con las inflaciones anteriores. La clase media y los grupos de ingresos fijos han sido, por lo general, los que han pagado una parte muy grande de la transferencia de ingresos reales a los empresarios y demás favorecidos. Los gremios mejor organizados de la clase obrera han logrado, casi siempre con retraso, alcanzar, con el aumento de salarios, el alza de precios y a veces superarla; pero no se tienen cifras valederas para cerciorarse hasta qué punto ha podido mejorar el conjunto y no solamente ciertos sectores. Sin embargo, no debe olvidarse que el aumento de ocupación, en la primera fase del fenómeno expansivo, ha significado, por lo común, un aumento real de ingreso de la familia obrera, aun cuando los salarios no se hubiesen ajustado al alza de los precios.

Toda esta redistribución del ingreso, provocada por la inflación, genera en los grupos favorecidos la ilusión de que aumenta la riqueza de la colectividad, en su conjunto, aun cuando el ingreso real haya dejado de crecer apreciablemente, una vez traspuesto el período inicial de expansión moderada. Es la ilusión propia de la fase de euforia y prodigalidad; no se renuevan en ella los bienes de capital, por ejemplo: en los transportes y otras inversiones públicas y privadas, y se gasta, en breve tiempo, gran parte del incremento anterior de las reservas monetarias.

Todo esto significa consumir capital acumulado, y no podría tomarse, en consecuencia, como aumento real del ingreso. La ilusión comienza a disiparse, en la segunda fase: la de tensiones crecientes, y cede por fin en la tercera: la de penosos reajustes.

La primera fase parece haber terminado en América Latina. Y mientras la segunda se va desarrollando, manifiéstanse agudos antagonismos sociales, que conspiran contra la eficacia del sistema económico en que vivimos. Fórmase una atmósfera desfavorable para su desenvolvimiento regular, y aparecen ciertos tipos de intervención gubernamental o medidas fiscales, que suelen perjudicar la iniciativa privada y el sentido de la responsabilidad individual. Por donde la inflación, después de haber aumentado exageradamente la remuneración del empresario, termina por comprometer la eficacia del mismo, de tan primordial importancia para el crecimiento de los países de América Latina.

6. El Estado no tarda en compartir mediante el impuesto, una parte apreciable de las ganancias inflacionarias del empresario. Como quiera que fuere, la dilatación de los gastos fiscales, consecuencia de aquella participación, planteará un problema no menos serio que los otros, cuando desaparezcan los beneficios inflacionarios y se imponga la necesidad de correlacionar adecuadamente los sueldos y salarios que paga el estado con el costo de la vida, con riesgo evidente de que se eleve de nuevo la proporción del conjunto de gastos fiscales en el ingreso total, en perjuicio de la formación de capital.

7. Sólo el examen imparcial de los hechos que hemos mencionado y de otros que de él surgieran, permitirá llegar a conclusiones valederas, acerca de la inflación como instrumento de ahorro colectivo. Cualesquiera que fueren las cifras a que se llegue, no podrá negarse, sin embargo, que la inflación ha tendido a desalentar formas típicas de ahorro espontáneo, que en algunos de los países latinoamericanos habían llegado a adquirir importancia creciente. Allí está el germen del ahorro futuro para la industrialización, cuando pueda volverse a la estabilidad monetaria, de acuerdo con las nuevas reglas del juego, impuestas por la nueva realidad. En fin de cuentas, si el ahorro forzado, que pueda acumularse con la inflación, sale de capas numerosas de la colectividad, sin que les fuera dado recoger sus frutos por pasar ellos definitivamente a los grupos favorecidos, habría que preguntarse seriamente si no habrá posibilidad

de encontrar otras formas de ahorro (espontáneas o de determinación colectiva), que, sin los graves inconvenientes sociales del ahorro forzado, permitan una más conveniente aplicación de los recursos a fines productivos.

8. Mientras tanto, la apelación al ahorro extranjero parece inevitable, según ya se dijo. Desgraciadamente, el problema que ha dejado la experiencia desastrosa de los treinta en esta materia, dista mucho de haberse despejado.

Subsiste en los países acreedores el vivo recuerdo del incumplimiento del deudor; en cambio, tienden a olvidarse las circunstancias en que el incumplimiento se produjo y a difundirse la creencia equivocada de que, mediante ciertas reglas de conducta, podrá evitarse la repetición de pasados acontecimientos. En el fondo de todo esto, encontramos el mismo problema fundamental, que mencionamos al ocuparnos de las tendencias del comercio exterior. El Departamento de Comercio de Estados Unidos supo destacarlo, en un estudio publicado hace algunos años<sup>12</sup>.

En 1929, este país suministró al resto del mundo 7 400 millones de dólares, en pago de importaciones, inversiones y otros conceptos; el resto del mundo pudo así pagar holgadamente los 900 millones de servicios financieros fijos del capital invertido por Estados Unidos, aparte de las remesas de utilidades. Pero en 1932, el suministro de dólares se redujo a 2 400 millones, mientras que los servicios, si se hubiesen cumplido, hubieran exigido la misma cantidad de 900 millones. Habrían, pues, quedado apenas 1 500 millones de dólares, para que el resto del mundo cubriese sus importaciones y otras partidas pasivas a Estados Unidos, contra 6 500, en 1929.

Frente a estas cifras, no es de extrañar que el incumplimiento haya sido casi general en América Latina. Los pocos países que siguieron haciendo honor a sus compromisos lo hicieron con grandes sacrificios, y a costa de una severísima contracción de su economía interna y con gran mengua de sus reservas monetarias. Es, pues, natural que, habiendo pasado por esa experiencia, no quieran verse nuevamente ante el dilema de dejar de cumplir sus compromisos o sacrificar su economía.

12. *The U. S. in the World Economy*. Economics Series No. 23, Washington, 1943.

Mientras no se resuelva el problema fundamental del comercio exterior, será preciso cuidar que las inversiones de capitales en dólares, si no es posible aplicarlas al desarrollo de las exportaciones en igual moneda, se apliquen a reducir, directa o indirectamente, las importaciones en dicha moneda, a fin de facilitar el pago futuro de los servicios correspondientes.

9. Desde este y otros puntos de vista, no parecería prudente reanudar la activa corriente de inversiones de los años veinte sin ajustarse a un programa que afronte resueltamente la serie de cuestiones concretas que se presentan en este caso. La existencia de entidades de préstamos internacionales podría ser factor muy eficaz en el esbozo de un programa semejante, en el cual, con la colaboración de los distintos países, se examinen los tipos de inversión más convenientes al desarrollo económico de la América Latina, mediante su contribución a la productividad del trabajo y al desarrollo de la necesaria aptitud de reembolso.

No parecen existir razones para que este programa no abarque también el campo de las inversiones privadas. Para promoverlas, se habla insistentemente de la necesidad de establecer un sistema de garantías o de llegar a normas que las reglamenten. Todo esto es digno del mayor examen. Pero las nuevas formas han de inspirarse en la pasada experiencia. Fuera de aquellas dificultades de fondo de los años treinta han existido muchas otras, y también ciertas situaciones abusivas, en uno y otro lado, que debieran reconocerse sin reticencias, para prevenir la repetición del mal. Con ello, y con una eficaz ayuda técnica, sería dable desarrollar una política de inversiones, que cuente en todas las partes interesadas con un ambiente público favorable, en virtud de sus recíprocas ventajas.

## VI. LOS LÍMITES DE LA INDUSTRIALIZACIÓN

1. Es obvio que el crecimiento económico de la América Latina depende del incremento del ingreso medio por habitante, que es muy bajo en la mayor parte de estos países, y del aumento de la población.

El incremento del ingreso medio por habitante sólo podrá conseguirse de dos modos. Primero, por el aumento de la productividad, y segundo, dada una determinada productividad, por el aumento del ingreso por hombre, en la producción primaria, con respecto a los ingresos de los

países industriales que importan parte de esa producción. Este reajuste, según se ha explicado tiende a corregir la disparidad de ingresos, provocada por la forma en que se distribuye el fruto del progreso técnico entre los centros y la periferia.

2. Consideraremos ahora el aumento de la productividad, en la población ya existente. El caso se presenta bajo un doble aspecto. Por un lado, la asimilación de la técnica moderna permitirá acrecentar la producción por hombre, dejando gente disponible para aumentar la producción, en las mismas condiciones en que ya estaba empleada, o desplazarla hacia otras. Por otro lado, el desplazamiento de personas mal ocupadas en actividades cuya exigua productividad no puede mejorarse sensiblemente, a otras en que el progreso técnico haga posible esa mejora, elevará también el índice de productividad.

La agricultura presenta un caso típico de la influencia del progreso técnico. En ramas importantes de ella, el desarrollo técnico ha permitido seguir acrecentando la producción, con un crecimiento proporcionalmente inferior de gente ocupada. En otros términos, la agricultura absorbe una proporción menguante del incremento de población en edad productiva, con lo cual la industria y otras actividades han podido aumentar con mayor amplitud su ocupación. No se trata entonces de un desplazamiento de gente ya ocupada, sino de una forma distinta de emplear la que llega a la edad de ocuparse. Sin embargo, en algunos casos, con el intenso desarrollo industrial de los últimos años, se han notado desplazamientos reales, con consecuencias desfavorables para la agricultura.

Por otro lado, el crecimiento de la demanda exterior de productos agrarios, después de la gran crisis mundial, ha sido relativamente lento, por lo general, si se le compara con el ritmo característico de tiempos anteriores. Sumado este hecho a las consecuencias del que acaba de mencionarse, no sabría decirse qué otras actividades, fuera de la industria, hubiese podido absorber el crecimiento de la población en los países de América Latina, que exportan dichos productos.

Es bien posible que el progreso técnico en otras actividades traiga consecuencias semejantes a las que acaban de señalarse. Y en todo ello, habrá una fuente importante de mano de obra, para el crecimiento industrial.

Pero no es la única. Dentro de la misma industria hay un potencial humano que se desperdicia por la baja productividad. Si se consigue

aumentar ésta mediante la asimilación de la técnica moderna, ese potencial podrá emplearse, con gran provecho colectivo, en el desarrollo de las industrias existentes o en el de otras nuevas.

Finalmente, hay otra posibilidad, que no es desdeñable, según lo comprueba la experiencia reciente de ciertos países. El bajo ingreso prevaleciente en las clases más numerosas ha permitido a las de ingresos más altos disfrutar de productos manuales o de distintos tipos de servicios personales, a precios relativamente bajos. Ello se debe a lo que hemos llamado población mal ocupada. Conforme va creciendo la productividad de la industria y mejorando el ingreso real por hombre, esa población tiende a trasladarse naturalmente hacia actividades industriales. Por mucho que este hecho perturbe en ciertos sectores, es la forma típica en que, dentro de un país, se propagan las ventajas del progreso técnico a todas las clases sociales, como ya se ha visto al recordar la experiencia de los grandes países industriales. No todo, sin embargo, consiste en aumentar la productividad. El destinar una parte exagerada de su incremento a aumentar el consumo o a disminuir prematuramente el esfuerzo productivo podría conspirar seriamente contra el propósito social de la industrialización.

3. Hemos insistido en que, para lograr este aumento de productividad, es necesario aumentar sensiblemente el capital por hombre y adquirir la técnica de su empleo eficaz. Esta necesidad es progresiva. En efecto, al aumentar en general los salarios, por la mayor productividad de la industria, se extiende gradualmente el alza a otras actividades, obligándolas a emplear mayor capital por hombre, a fin de conseguir el incremento de productividad, sin el cual no podrían pagar salarios más altos. Se irá imponiendo así, en América Latina, la mecanización de muchas actividades en que hoy resulta más provechoso el trabajo directo, por ser más barato, como se irá imponiendo la mecanización de la economía doméstica.

No es posible formarse una idea aproximada acerca de la magnitud de estas necesidades potenciales de capital, y por tanto, de los recursos para satisfacerlos, pues ni tan siquiera es dable conocer satisfactoriamente la cantidad presente de capital por hombre ocupado en los principales países de la América Latina. Pero si se juzga por las necesidades que ya se han manifestado, en esta fase inicial del proceso de industrialización los recursos provenientes de las exportaciones, al menos las exportaciones

en dólares, no parecen ser suficientes para atenderlas, después de haber satisfecho otras importaciones y partidas pasivas.

Hay, pues, que admitir, según ya se ha explicado, la posibilidad de que tenga que reducirse el coeficiente de importaciones, ya sea en conjunto o en dólares, reduciendo o suprimiendo artículos no esenciales, para dar lugar a más amplias importaciones de bienes de capital. En todo caso, la necesidad de cambiar la composición de las importaciones parecería indispensable para proseguir la industrialización.

Hay que comprender claramente lo que esto significa. Es una mera adaptación de las importaciones a la capacidad de pago dada por las exportaciones. Si éstas crecieran suficientemente, no sería necesario pensar en restricciones, salvo que mediante esas restricciones se quiera intensificar el proceso industrializador. Pero las exportaciones de América Latina dependen de las variaciones del ingreso de Estados Unidos y Europa, principalmente, y de sus respectivos coeficientes de importación de productos latinoamericanos. En consecuencia, escapan a la determinación directa de América Latina: se trata de una condición de hecho, que sólo podría modificarse por la decisión de la otra parte.

4. Es muy distinto el caso, si se quisiera llevar la industrialización a extremos que obliguen a desplazar factores de la producción primaria a la industria para aumentar la producción de ésta en detrimento de aquélla. O sea, que pudiendo exportar e importar hasta un determinado nivel, lo rebajáramos deliberadamente, sacrificando parte de la exportación, para acrecentar la producción industrial en substitución de las importaciones.

¿Habría, en este caso, aumento de productividad? Llegados a este punto, el problema se plantearía en términos clásicos. Se trataría, entonces, de averiguar si el incremento de producción industrial que se obtiene con los factores desplazados de la producción primaria es o no superior a la masa de artículos que antes se obtenían a cambio de las exportaciones. Solamente si fuera superior podría decirse que hay un aumento de productividad, desde el punto de vista colectivo; de no serlo, habría una pérdida de ingreso real.

Aquí está, pues, uno de los límites más importantes de la industrialización, límite de carácter dinámico, que podrá irse trascendiendo, a medida que se desarrolle la economía; pero, en todo momento, debiera preocuparnos si es que se persigue el objetivo primordial de aumentar el bienestar real de las masas.

No hay síntoma alguno de que América Latina se encuentre cerca de ese límite. Se está en la fase inicial del proceso de industrialización, y es muy grande aún, en la mayor parte de los casos, el potencial humano disponible, mediante el incremento de la productividad, para el crecimiento industrial. Más aún, no parecería que los países más avanzados en ese proceso se vean precisados a optar entre el crecimiento efectivo de las exportaciones o el crecimiento industrial.

5. Sin embargo, no es necesario, ni mucho menos, que se hayan agotado las posibilidades de intensificar la productividad y utilizado todo el potencial humano, para que llegue a perjudicarse la exportación en favor de un incremento ilusorio del ingreso real.

El aumento de productividad requiere un incremento considerable de capital, y antes que se haya logrado conseguirlo, pasará mucho tiempo y sobrevendrán otras innovaciones técnicas, que posiblemente exijan sus propios aumentos de capital, conjuntamente con el que se requiere para acompañar el crecimiento de la población. Por otro lado, el ahorro es escaso. Es, pues, necesario utilizarlo en tal forma que rinda el incremento máximo de producción. Una política equivocada podría provocar, sin embargo, el empleo deficiente de este ahorro, como es fácil demostrarlo en seguida.

Se ha dicho que el progreso técnico de la agricultura y la demanda exterior relativamente lenta de sus productos han permitido a la industria, en muchos casos, absorber una parte del incremento de la población en edad productiva mayor que la agricultura. Supóngase que siga requiriéndose, de año en año, ese incremento de brazos en la agricultura, para atender al crecimiento de la demanda exterior, aparte del aumento de consumo interno; pero que, en virtud de ciertas medidas, se exagere en tal forma el desarrollo industrial, que la actividad agrícola se vea privada de los brazos que necesita para seguir aumentando las exportaciones.

Ya se han explicado las razones a causa de las cuales esta sustitución de exportaciones por producción industrial podría significar una pérdida directa de ingreso real. Pero habría además otra pérdida. La tierra es un factor de producción que vale mucho, sin que haya costado nada.

El capital que requiere agregársele es relativamente pequeño, si se lo compara con el que la industria absorbe. En consecuencia, al llevar a la industria los hombres que habrían podido producir eficazmente en la

tierra, hay que dotarles de un capital mayor. Pero este mayor capital podría haberse aplicado más productivamente, si en vez de diluirlo en todo el incremento anual de la población se le aplicase tan sólo a una parte de ese incremento: el más alto capital por hombre daría una mejor productividad. De manera que, por esta dilución de capital, se habría dejado de obtener el incremento de productividad, loggable de otro modo. Con lo que a aquella pérdida directa, se agregaría otra que, no por ser menos tangible, sería menos real.

Más aún: al no crecer así la productividad, sería menos fuerte el incentivo que ofrece la industria a la gente mal ocupada, con lo cual, en vez de utilizarla en la medida extrayendo perjudicialmente el potencial humano de ocupaciones altamente productivas.

No se trata de una eventualidad remota, sino de un riesgo a que estamos expuestos de continuo y en el que acaso se haya caído algunas veces, a falta de programas de desarrollo económico, con objetivos precisos y medios definidos para conseguirlos. El capital es escaso y sería bien lamentable dejar de invertirlo en donde puede aumentar la productividad total, para hacerlo en donde va a disminuirla.

No debe, pues, olvidarse que, cuanto mayores sean las exportaciones de la América Latina, tanto más intenso podrá ser el ritmo de su desarrollo económico. Pero tampoco se debe descartar la eventualidad de que un posible recrudescimiento de la política proteccionista en los países compradores, tienda a desplazar las exportaciones latinoamericanas, substituyéndolas por su propia producción.

Sería en extremo lamentable este hecho, pero si los países latinoamericanos no logran evitarlo, no tendrían otra solución que disminuir el crecimiento de sus importaciones o aun reducirlas en términos absolutos, a fin de ajustarlas a las exportaciones. En tal contingencia, el crecimiento del ingreso real por hombre sería menor de lo que pudo haber sido y hasta se concibe un descenso si se acentuara aquel fenómeno.

6. En todo esto, hay que tener en cuenta un hecho elemental. Europa ha perdido gran parte de sus inversiones en el resto del mundo, y desde el punto de vista de la disponibilidad de dólares, no es dable esperar que, cuando haya logrado su reconstrucción, se encuentre en condiciones de suministrarlos a la América Latina. Al contrario, deberá cuidar atentamente de la nivelación de su intercambio. En consecuencia, si un país aislado podría, por algún tiempo, reducir sus importaciones, sin sufrir

perceptiblemente en sus exportaciones a Europa, el conjunto de América Latina no podría hacerlo por razones obvias.

7. Al discurrir acerca del aumento del capital por hombre, se ha supuesto implícitamente que los establecimientos industriales podrían alcanzar una dimensión satisfactoria, para lo cual se requiere un mínimo de producción. ¿Hasta dónde tiende a alcanzarse esta dimensión en los países de América Latina? La diversidad de condiciones en que se encuentran impide generalizar, en éste como en otros casos. Por lo demás, no se ha realizado aún en estos países un estudio sistemático de la productividad y su relación con la dimensión óptima de la empresa y de la industria. Pero suelen citarse ejemplos poco halagadores, ya sea de la subdivisión de una industria en un número excesivo de empresas de escasa eficiencia dentro de un mismo país, o de la multiplicación de empresas de dimensión relativamente pequeña, en países que, uniendo sus mercados para una serie de artículos, podrían conseguir una mayor productividad. Este parcelamiento de los mercados, con la ineficacia que entraña, constituye otro de los límites del crecimiento de la industria, límite que, en este caso, podría ir cediendo ante el esfuerzo combinado de países que, por su situación geográfica y sus modalidades, estarían en condiciones de realizarlo con recíprocas ventajas.

8. Se dijo al comenzar que había dos medios de mejorar el ingreso real. Uno, el aumento de la productividad, y el otro el reajuste de los ingresos de la producción primaria, para ir atenuando su disparidad con los ingresos de los grandes países industriales.

Lo segundo sólo podrá conseguirse a medida que se vaya logrando lo primero. Conforme aumenta la productividad y el ingreso real medio en la industria en los países latinoamericanos, tendrán que ir subiendo en éstos los salarios de la agricultura y de la producción primaria en general, como ha ocurrido en otras partes.

El resultado será gradual, y si no hay cierta relación entre el crecimiento respectivo de cada uno de los ingresos medios, en los principales países exportadores de productos primarios, podrán surgir algunas dificultades, ciertamente inevitables en reajustes de esta naturaleza, sean internos o internacionales.

La posibilidad de ir ganando terreno, en esta materia, depende también de la aptitud para defender los precios de la producción primaria

en las menguantes cíclicas, que es donde con frecuencia se ha perdido, en todo o en parte, la participación en el fruto del progreso técnico que la periferia suele alcanzar en la creciente. Hay en ello un campo muy propicio de colaboración económica internacional.

#### VII. BASES PARA LA DISCUSIÓN DE UNA POLÍTICA ANTICÍCLICA EN LA AMÉRICALATINA

1. El ciclo es la forma de crecer de la economía en el régimen en que vivimos; y si bien se trata de un fenómeno general que ha de explicarse con una sola teoría de conjunto, manifiéstase de una manera diferente en los centros cíclicos y en la periferia.

Mucho se ha escrito acerca de él en los centros, pero muy poco con respecto a la periferia, no obstante esas distintas manifestaciones. Los breves comentarios que haremos en seguida no pretenden suplir esta deficiencia, sino esbozar algunas ideas de política anticíclica, que, de aceptarse en principio, podrían constituir un punto de partida conveniente para la discusión de este problema. Es claro que para que esta discusión no se realice en un plano abstracto, sería necesario examinar el caso particular de cada país a fin de averiguar si su estructura económica y las condiciones en que se encuentra permiten seguir aquellas ideas, o aconsejan, más bien, explorar otras formas de obrar sobre el ciclo.

2. Es notorio el designio del gobierno de los Estados Unidos de seguir resueltamente una política anticíclica. Pero no parecería recomendable descansar exclusivamente sobre lo que haga el centro cíclico principal, pues la acción constante de los países de la periferia podría ser muy oportuna, en el caso de una contracción en aquel país. Deberíamos, pues, prepararnos a desempeñar nuestra parte en el común empeño.

En los centros, la política inspirada en este objetivo trata de actuar sobre el volumen de las inversiones, a las cuales se atribuye el papel dinámico en el movimiento ondulatorio. No sucede así en la periferia. Aquí ese papel corresponde a las exportaciones. Lo cual no es de extrañar, pues las alternativas de las exportaciones reflejan las del ingreso de los centros que, como se sabe, varían en estrecha interdependencia con aquellas inversiones.

No está, ciertamente al alcance de la periferia influir sobre sus exportaciones de la misma manera en que los centros se proponen regular sus inversiones<sup>13</sup>.

Hay, pues, que buscar otro tipo de medidas para conjurar las consecuencias más agudas del ciclo en la actividad interna de nuestros países. Conviene, ante todo, descartar la idea de que el desarrollo industrial en sí mismo les hará menos vulnerables a estos fenómenos. Se necesitaría que las exportaciones hubiesen llegado a una proporción muy pequeña del ingreso nacional para que esto sucediera. Pero en tal caso un país habría dejado ya de ser periférico para convertirse en centro cíclico: y si bien hubiera disminuido así su vulnerabilidad exterior, habría adquirido, en cambio, aquellos elementos típicos, inherentes al sistema, que provocan el movimiento ondulatorio de los centros.

Nos inclinamos más bien a creer que el desarrollo industrial hará más perceptibles las consecuencias del ciclo al acentuar el movimiento oscilatorio de la ocupación en las zonas urbanas. En un país esencialmente agrario las depresiones se manifiestan en el descenso de los ingresos rurales antes que en desocupación; es más, en muchos de nuestros países pudo observarse durante la gran depresión mundial cómo las campañas volvían a absorber gente que había ido antes a encontrar trabajo en las ciudades. La desocupación se diluye, por decirlo así. No cabría esperar lo mismo cuando la industria ha concentrado masas relativamente grandes en las ciudades: el problema cíclico de la desocupación adquiriría, en tal caso, serias proyecciones sociales.

¿Vamos a concluir de esto que la industrialización tiene esta desventaja desde el punto de vista cíclico? La tendría si la actividad económica se dejara librada a sus propias fuerzas. De no ser así, el desarrollo de la industria podría convertirse en uno de los elementos más eficaces de la política anticíclica.

3. Examinaremos brevemente las distintas posibilidades que se presentan: en una de ellas, acaso la más difundida, se trata de atenuar o contrarrestar los efectos de las variaciones de la exportación sobre la actividad interna, mediante una política de carácter compensatorio, que hace

13. Nos referimos a la imposibilidad de modificar por nuestra propia acción la forma en que varían las exportaciones; pero no a los efectos que podrían lograrse mediante la regulación de sobrantes de productos a que nos referimos al final.

variar las inversiones, principalmente en obras públicas, en sentido contrario al de dichas variaciones. Esta política traería consigo, ciertas exigencias. En la creciente cíclica aumentan las recaudaciones de impuestos y el mercado es propicio para la colocación de títulos públicos. A pesar de ello, el Estado no sólo debiera abstenerse de emplear estos mayores recursos en ampliar sus inversiones públicas, sino que tendría que restringirlas a medida que aumenta la ocupación privada. La creciente sería, pues, época de previsora acumulación de recursos para tiempos adversos, o de empleo de estos recursos en cancelar los créditos bancarios de que se hubiese hecho uso en la contracción anterior. Basta mencionar estas exigencias para darse cuenta de la dificultad de cumplirlas. Por lo mismo que estos países están en pleno desarrollo, hay siempre proyectos de inversiones muy superiores a los realizables con los limitados medios de que se dispone. Pretender que cuando estos medios aumentan y se presenta la posibilidad de ejecutar tales proyectos, los hombres de gobierno, en vez de hacerlo, acumulen recursos para el futuro, de que tal vez disfruten sus sucesores, significaría hacer depender el éxito de la acción anticíclica de actitudes que no siempre se concilian con respetables intereses políticos.

Hay otros inconvenientes todavía. Entre ellos, el relativo a la flexibilidad de los planes; se necesitaría ensanchar y comprimir, alternativamente, las inversiones de acuerdo con el ciclo, lo cual no es fácil conseguir. Y habría que contar, además, con el pronto desplazamiento de gente de las actividades más afectadas por la depresión hacia las inversiones públicas. Todo ello, si no lleva a desechar esta posibilidad de acción anticíclica, aconseja explorar al menos otros caminos que consulten mejor nuestras modalidades.

4. Interesa que la actividad interna se desarrolle con un alto grado de ocupación, no obstante el movimiento cíclico de las exportaciones. Es bien conocida la forma en que este movimiento hace crecer y decrecer la actividad interna. Cuando aumentan las exportaciones crece la demanda interna y ascienden la ocupación y los ingresos; y el aumento de los ingresos, a su vez, hace subir las importaciones, las cuales tienden de este modo, aunque con retardo, a ajustarse a las exportaciones. Así se desarrolla la fase ascendente del ciclo en nuestros países. En la descendente, ocurren fenómenos opuestos: la caída de las exportaciones hace bajar los ingresos y la ocupación, con el consiguiente descenso de las importaciones.

Supóngase. ahora, que en el curso de estos fenómenos se ha llegado al punto mínimo de la actividad interna. La ocupación ha declinado y los ingresos han disminuido correlativamente de un máximo de 10 000, digamos, a un mínimo de 7 500; de estos 7 500, el 20 por ciento, o sea, 1 500, se gasta en importaciones requeridas para satisfacer, junto con la producción local, las necesidades corrientes de la población; y estas importaciones apenas pueden pagarse con la cantidad mínima a que se redujeron las exportaciones.

Si para llevar nuevamente la ocupación y los ingresos al máximo se siguiera una política expansiva similar a la preconizada en los grandes centros, aumentarían inmediatamente las importaciones, si es que no se hubiese modificado aquel coeficiente. De tal manera que al llegar el ingreso a 10 000, las importaciones serían por lo menos de 2 000, y si las exportaciones se mantuviesen en un nivel cercano a aquellos 1 500, habría un desequilibrio que, en tiempo relativamente breve, reduciría las reservas monetarias a exiguas proporciones.

Dicho sea de paso: en los centros es difícil concebir contratiempos semejantes en la fase descendente, pues es precisamente cuando afluye a ellos el oro que sale de los países periféricos.

En consecuencia, no parecería posible en estos países, a falta de recursos extraordinarios, desarrollar una política expansiva tendiente a aumentar la ocupación, sin reducir al mismo tiempo el coeficiente de importaciones.

La posibilidad de hacerlo, se encuentra limitada por obstáculos cuya importancia varía en cada país. Consideremos, para facilitar el razonamiento, que se ha conseguido superarlos y reducir gradualmente el coeficiente de 20 a 15 por ciento mediante modificaciones arancelarias. Merced a ello la ocupación y los ingresos han podido crecer sin aumentar las importaciones más allá de ese mínimo de 1 500, en torno al cual se mantienen las exportaciones; de manera que ha podido alcanzarse el máximo de ocupación sin perturbar el equilibrio del balance de pagos.

Por tanto, en virtud del cambio de coeficiente, se necesitan ahora, 500 menos de importaciones para satisfacer las necesidades corrientes de la población a ese nivel máximo de ocupación. El problema ha consistido, pues, en producir internamente esa cantidad, ya se trate de artículos terminados de consumo o de materias primas indispensables para elaborarlos.

Pero no todo el consumo corresponde al tipo de necesidades corrientes que se satisfacen en su mayor parte con artículos de consumo inmediato o de duración relativamente breve. El progreso de la técnica en los grandes países industriales, como se señaló en otro lugar, ha ido creando nuevas necesidades de artículos de consumo duradero que requieren importarse. Estos artículos llegan así a ser imprescindibles conforme se eleva el nivel de vida. Pero ello no significa que su importación no pueda reducirse severamente, cuando el descenso de las exportaciones apenas permite pagar aquellas importaciones esenciales. Por lo mismo que se trata de artículos duraderos, parecería posible comprimir su importación en la medida requerida por la intensidad de la menguante, si es que en la creciente anterior han podido importarse sin limitación alguna.

Lo mismo cabe decir de los bienes de capital. Si en la creciente han podido cubrirse sus requerimientos, será posible ahora restringir temporalmente su importación. Téngase en cuenta a este respecto, que al reducirse el coeficiente de artículos y materias destinadas directa o indirectamente a las necesidades corrientes, habrá un margen mayor que antes para las importaciones de estos artículos duraderos de capital, así como para los duraderos de consumo.

Hay, finalmente, artículos de consumo no esenciales para las necesidades corrientes pero cuya importación es relativamente fuerte en tiempos de prosperidad; es obvio que su reducción, en los de escasez de divisas, no podría traer consigo mayores inconvenientes.

En síntesis, las importaciones se dividen en dos categorías, a los fines de esta política. Por un lado las de carácter impostergable, formadas por artículos y materias indispensables para alcanzar el máximo de ocupación con el mínimo de exportaciones, y asegurar, a la vez, la satisfacción de las necesidades corrientes. Y por otro, las importaciones de artículos duraderos de consumo o de capital que, por su índole, resultan postergables, así como las importaciones de artículos no esenciales para el consumo corriente.

Prosigamos ahora con nuestro ejemplo. Se había llegado ya al máximo de ocupación gracias a la política seguida. Pero, mientras tanto, las exportaciones habrían vuelto a crecer impulsadas por una nueva creciente. Con ello, la demanda de los productos primarios, que había caído también a su mínimo cíclico, se acrecienta nuevamente a medida que suben sus ingresos con el incremento de valor de las exportaciones. Si se está con ocupación máxima, es de toda evidencia que ese aumento de la

demanda tendrá que provocar necesariamente el correlativo ascenso de las importaciones. También aumentarán en cierto grado los precios, con el consiguiente aumento en el beneficio de los empresarios. Ello hará subir también la demanda de éstos y acrecentará del mismo modo las importaciones.

En consecuencia, el incremento ordinario de ingresos provocado por el aumento de las exportaciones por encima de su mínimo cíclico, no tardará en transformarse en una forma u otra en incremento de importaciones, sin afectar el nivel de la ocupación interna.

5. Téngase presente que el reajuste del coeficiente de importaciones no significa disminuirlas. Las importaciones tendrán la misma magnitud, se siga o no esta política anticíclica; puesto que dependen, en última instancia, de las exportaciones y las inversiones extranjeras. Sólo habrá que cambiar su composición para alcanzar la meta que se persigue.

En resumidas cuentas, este cambio consiste en lo siguiente. Un país de periferia, en el mínimo cíclico de exportaciones, sólo puede pagar una cantidad relativamente baja de importaciones. Esta cantidad no permite importar todo lo que se requiere para mantener un grado máximo de ocupación. Hay, pues, que modificar la composición de las importaciones y, correlativamente la estructura y volumen de la producción interna, para atender las necesidades corrientes de la población, sustentando un máximo de ocupación.

Mientras las exportaciones permanezcan en su nivel mínimo, sólo podrán realizarse las importaciones esenciales para mantener la ocupación y el consumo corriente. Pero cuando aquéllas vuelvan a crecer cíclicamente habrá llegado el momento de realizar las importaciones adicionales que exija el crecimiento de la demanda.

Así, mientras las importaciones esenciales para las necesidades corrientes de la población seguirán el ritmo relativamente lento del crecimiento orgánico del país, las de artículos postergables quedarán sujetas a la fluctuación de las exportaciones.

6. Al explicar, hace un momento, cómo el descenso del coeficiente de las importaciones relativas al consumo corriente era indispensable para seguir una política anticíclica, se hizo referencia a los obstáculos que habría que vencer para conseguirlos. Esos obstáculos son de diferente naturaleza.

Ante todo, la substitución de importaciones por producción interna requiere generalmente la elevación de los aranceles de aduana, por el mayor costo que suele tener aquélla. Desde este punto de vista, habría una pérdida efectiva de ingreso real. Pero, por otro lado, la pérdida de ingreso provocada por las fluctuaciones cíclicas de la ocupación suele ser ingente. Es muy probable que, en la mayor parte de los casos, lo que se gana colectivamente al dar estabilidad a la ocupación, sea mucho mayor de lo que se pierde por el costo más elevado de producción interna. Se concibe, sin embargo, que la precariedad de recursos naturales y la ineficiencia de la mano de obra o de la dirección técnica sean tales, que la pérdida por incremento de costo absorba una parte excesiva del incremento de ingreso real resultante de la mayor ocupación. No puede negarse la seriedad de este obstáculo.

Por otra parte, esa substitución de importaciones por producción interna, requiere la importación de bienes de capital con la consiguiente necesidad de ahorro, mientras se opera la reducción del coeficiente. Aun en el caso favorable de que esto pueda obtenerse internamente, para importar esos bienes de capital, será indispensable comprimir más el coeficiente de importaciones relativas al consumo corriente, con un mayor encarecimiento de este consumo. He aquí el segundo obstáculo que podría aliviarse, sin duda, con la cooperación de entidades internacionales de préstamos, las cuales tendrían así la oportunidad de demostrar que sus operaciones anticíclicas, a la vez que favorecen a los países periféricos, contribuyen a mantener en los céntricos la demanda de bienes de capital. Finalmente, una política anticíclica de esta naturaleza podría necesitar desplazamientos de factores productivos que no siempre son fáciles de realizar. Pero el incremento de población en edad productiva y el empleo de la mal ocupada, como se ha explicado en otro capítulo, podrían atenuar, en gran medida, estos inconvenientes.

7. En nuestros países el punto mínimo en la curva fluctuante de las exportaciones e inversiones extranjeras, ha ido subiendo en sucesivos ciclos. Por ello no quiere decir que aquéllas no puedan caer a un nivel inferior al mínimo del ciclo precedente; el caso no es frecuente, pero ha ocurrido, por ejemplo en la gran crisis mundial. Si se repitiese tal hecho, sólo podría mantenerse un alto nivel de ocupación en la medida en que hubiera reservas monetarias suficientes para cubrir el exceso de importaciones esenciales sobre las exportaciones mínimas, o en tanto

cuanto las entidades internacionales de préstamo pudieran cumplir su misión anticíclica<sup>14</sup>.

8. Ya se ha señalado la necesidad de reducir las importaciones de artículos duraderos en la menguante del ciclo. ¿Será imprescindible tener un sistema de control de cambios para conseguirlo? El aumento de la demanda de estos artículos, como ya se ha visto, proviene principalmente de los ingresos correspondientes al incremento de exportaciones; de manera que si no se agrega a esa demanda un incremento exagerado proveniente de la expansión del crédito, no habría necesidad de medidas restrictivas a no ser que bajen intensamente los precios de exportación en el descenso cíclico. Éstas sólo serían necesarias si la expansión fuera exagerada o si las exportaciones mínimas cayeran por debajo de las importaciones esenciales y no se dispusiera de recursos extraordinarios para pagarlas.

En tal caso, el dilema es claro: reducir más aún el coeficiente de estas importaciones esenciales, agregando una nueva carga a los consumidores por la protección adicional que ello implicaría, o restringir deliberadamente las importaciones de aquellos artículos postergables mediante el control de cambios.

Asimismo, no cuesta concebir un país en que la propensión muy marcada a importar artículos no esenciales sea incompatible con las elevadas importaciones de bienes de capital requeridas por el desarrollo intenso de la economía. El control de cambios podría ser entonces un eficaz instrumento selectivo, sin perjuicio de otros expedientes.

De todos modos, para esos casos especiales se conciben procedimientos sencillos de control, en los cuales se deja al juego de la oferta y la demanda distribuir los permisos para realizar esas importaciones de acuerdo con la cantidad de cambio que se resuelva destinarles.

Es evidente, por otro lado, que si un país incurre en una exagerada política de crédito, se verá forzado a optar entre la depreciación monetaria o un sistema de control de cambios que, encubriendo esta depreciación, la traslade inflacionariamente a la actividad interna. Un instrumento eficaz de política anticíclica se estaría usando, entonces, como

14. Véase a este respecto, las opiniones del Dr. Hermann Max, en *Significado de un Plan Marshall para América Latina*.

instrumento de política inflacionaria. En realidad, todos los resortes de la política monetaria pueden emplearse igualmente para bien o para mal. Con el agravante de que ni tan siquiera se tendría el justificativo del desempleo, pues ya se habría alcanzado la ocupación máxima sin tener excusas valederas para proseguir la expansión crediticia.

9. Se ha mencionado anteriormente el caso extremo en que el mínimo cíclico de exportaciones no es suficiente para cubrir las importaciones esenciales. Allí cumplirán las reservas monetarias su función específica. Es conveniente, pues, detenerse un momento a examinar este concepto.

En la creciente, las reservas aumentan, y en la bajante pierden gran parte de lo que habían ganado, tanto más cuanto mayor haya sido la expansión del crédito. Este fenómeno se comprende muy bien si se tiene en cuenta que las importaciones siguen siempre a la zaga de las exportaciones en nuestros países de periferia. Debido a ello, y al movimiento semejante en las otras partidas del balance de pagos, en la creciente el activo sobrepasa al pasivo con la consiguiente entrada de oro o divisas, mientras que en la menguante sucede lo contrario.

No está de más recordar la explicación teórica de este interesante proceso. El oro, o las divisas, que afluyen en la creciente, tienden a salir nuevamente en virtud del movimiento circulatorio de los ingresos correspondientes. Las divisas que afluyen a causa de un incremento de exportaciones, por ejemplo, tienen su contrapartida en un incremento equivalente de ingresos; este incremento de ingresos circula internamente transformándose en otros ingresos; pero en cada etapa de este proceso circulatorio, una parte se traduce en demanda adicional de importaciones, de manera que la cantidad originaria se va reduciendo cada vez más. Es así como las divisas que afluyen tienden a salir. El tiempo que demora su salida depende, entre otros factores, de la magnitud del coeficiente de importaciones y otras partidas pasivas.

Cuanto mayor sea este coeficiente, tanto más rápida será la salida, a igual de esos otros factores.

Que esta salida de divisas no sea perceptible en las crecientes cíclicas de estos países no debiera extrañarnos. Pues mientras dura la creciente, las nuevas divisas que se incorporan compensan con exceso, en las cuentas internacionales del país, las divisas que salen y hay un saldo neto de oro a favor del país. Pero cuando sobreviene la menguante y las exportaciones y demás partidas activas decrecen, en vez de crecer, las divisas

que salen sobrepasan las que siguen entrando y las reservas monetarias van perdiendo así parte del oro que habían ganado.

Al final de cada ciclo queda así un incremento neto de oro que representa la participación del país en el reparto mundial de la nueva producción del metal monetario. Es, pues, una cifra relativamente pequeña que depende, a la larga, del ritmo de crecimiento económico de dicho país, y de su coeficiente de importación y otras partidas pasivas, en relación al resto del mundo.

Si no varían los coeficientes, el país que tiene un ritmo de crecimiento más intenso que el general, tenderá a expulsar una parte del aumento neto de oro que de otro modo podría corresponderle; y esta parte que pierde será tanto mayor cuanto más marcada fuere la discrepancia en los ritmos de crecimiento a través de las fluctuaciones cíclicas.

Bien pudiera ocurrir que el incremento de oro que así se va agregando con el andar del tiempo a las reservas monetarias de un país, no resulte bastante para afrontar las consecuencias de una reducción de las exportaciones en una depresión extraordinariamente intensa. Es claro que una compresión del coeficiente global de importaciones podría contribuir a retener una mayor cantidad de oro en tiempos favorables, a fin de sobrellevar mejor una eventualidad como aquélla.

También cabría constituir reservas monetarias adicionales mediante operaciones de ahorro; en la medida que se ahorra y deja de invertirse, una parte de los ingresos que circulan no se transforma en importaciones y no da lugar, en consecuencia, a una salida de oro. Se retiene una cantidad de oro igual al ahorro. Así podría hacerse, por ejemplo, si el banco central emitiera títulos en la creciente y cancelara el dinero correspondiente para volver a emitirlo en la menguante; contra el dinero así cancelado habría una reserva adicional que, junto con la preexistente y la participación en el reparto mundial de oro, podrían aliviar la presión monetaria si las exportaciones mínimas no alcanzaran a cubrir las importaciones esenciales.

No se nos oculta que construir con ahorro una reserva adicional en países que necesitan importar grandes cantidades de bienes de capital no es una solución halagadora. Es evidente, sin embargo, que si un país tuviera expedito el camino para obtener créditos internacionales en una bajante demasiado intensa, podría emplear más oro en la creciente para importar bienes de capital en vez de retenerlo como se ha visto. Se concibe, en efecto, que ello pudiera llegar a ser así, si se pudiera elaborar

alguna vez un programa general de acción anticíclica en la periferia, dentro del cual el país que hubiese seguido una política sana, pudiera contar con el grado necesario de colaboración de las entidades internacionales en el descenso cíclico.

Se comprende muy bien que mientras se estaba desarrollando un proceso inflacionario en el centro principal, no se haya juzgado conveniente acentuarlo con operaciones de crédito internacional, además de las exigidas por las urgentes necesidades de Europa. Pero si llegara a producirse una contracción, el caso sería distinto y habría llegado el momento oportuno de entrar en una política anticíclica general sin las contradicciones que traería consigo la acción unilateral de cada uno de nuestros países.

10. La acción internacional no ha de limitarse a la esfera del crédito. Pues hay otros medios también eficaces para luchar contra la depresión en los países de la periferia. Se ha discutido mucho acerca de la compra de sobrantes de productos primarios. Es un hecho sabido que en la fase descendente, la producción agraria desciende mucho menos que la industrial. Existe un interés común entre los centros y la periferia en que no descienda sensiblemente, pues ello demoraría la recuperación de aquéllos. De ahí el efecto benéfico que podría ejercer una juiciosa política de compra de sobrantes: en tanto pueda atenuarse, en esta forma, la caída cíclica de las exportaciones de los países productores, menor será también el descenso de sus importaciones y, por consiguiente, menos intensa la reducción de la demanda en los países industriales.

Esta medida regulatoria tendría otra virtud. Al contenerse con dichas compras la caída exagerada de los precios de los productos primarios, se habría contribuido a que la relación entre éstos y los artículos terminados no tienda a volverse persistentemente en contra de los países de la periferia, según ya se explicó en otro lugar.

11. La característica que acabamos de mencionar, según la cual la producción agraria desciende mucho menos que la industrial o casi no desciende, ha sido tomada en cuenta al esbozar anteriormente estas bases para la discusión de una política anticíclica. Supusimos allí que la reducción de exportaciones traía consigo el descenso de ingresos en el sector de la producción primaria; pero sin referirnos a la posible desocupación rural. La bajante se manifiesta más bien en la caída de precios que en la

contracción de la producción. Pero al disminuir con ello los beneficios rurales también disminuyen las inversiones en la campaña, provocando cierta desocupación.

En consecuencia, que no se juzgue practicable una política compensatoria general, por las razones expuestas al comienzo de este capítulo, no significa que no haya necesidad de actividades compensatorias parciales. Es inevitable la fluctuación en ciertos tipos de inversiones aun cuando se aplique eficazmente una política anticíclica. En efecto, hemos visto que al aumentar los beneficios de los empresarios industriales se acrecientan sus importaciones de bienes de capital. Pero los nuevos equipos requieren la construcción de edificios y otras mejoras que absorben mano de obra en la creciente y la dejan disponible en la menguante, lo mismo que en las inversiones rurales.

Esto no representa un escollo infranqueable. Una de las ventajas positivas de no tener que seguir una política compensatoria de obras públicas e inversiones en general, es poder planear su desarrollo estable según las necesidades crecientes del país y la magnitud del ahorro que pueda destinarse a ellas. El monto total de construcciones podrá así ir agrandándose de año en año, sin las fuertes oscilaciones que exigiría una política compensatoria. Pero dentro de ese progresivo desarrollo cabrían muy bien reajustes parciales. Por ejemplo, los créditos hipotecarios para la construcción privada podrían disminuir en la creciente a fin de liberar mano de obra para la construcción industrial. Y en la bajante, en cambio, podrían darse créditos adicionales para construcciones e inversiones rurales en general.

12. Lo que acaba de expresarse en este capítulo dista mucho de constituir un programa de política anticíclica. Sólo se ha querido plantear el problema en sus principales términos y provocar su discusión, destacando, al mismo tiempo, ciertas diferencias entre las manifestaciones cíclicas de los centros y la periferia, que nos obligan a elaborar nuestro propio programa.

Además, habría sido muy incompleta la mención que nos habíamos propuesto, al hacer este planteamiento de los principales problemas atinentes a nuestro desarrollo económico, sin dedicar atención a la política anticíclica. Esta política es un complemento indispensable de la política de desarrollo económico a largo plazo. Pues la industria, como ya se dijo, hará resaltar la vulnerabilidad de la periferia a las fluctuaciones

y contingencias del centro. No basta aumentar la productividad absorbiendo con ella factores desocupados y mal ocupados. Hay que evitar también que, una vez lograda la ocupación productiva de sus factores, se vuelva a desocuparlos por obra de las fluctuaciones cíclicas.

Pero ambas políticas no sólo son compatibles en la meta que se trata de alcanzar, sino también en los medios de hacerlo. Pues una y otra requieren el reajuste del coeficiente de importaciones. La política anticíclica lo exige para que un país pueda satisfacer establemente sus necesidades corrientes y mantener el máximo de ocupación, a pesar de las exportaciones fluctuantes. Precisamente, las industrias y actividades que satisfacen estas necesidades son las que nuestros países pueden implantar con menos dificultades, merced a un mercado que se ensancha cada vez más conforme el incremento de productividad va aumentando el consumo. Si un país logra este objetivo, estaría en condiciones de soportar tiempos adversos, sin detrimento de su consumo corriente y de su ocupación. No necesita para ello forzar la creación de industrias de capital. Si el grado de desarrollo industrial, destreza técnica y acumulación de ahorro lo lleva espontáneamente a ello, sería ciertamente muy halagadora esta comprobación de madurez. Pero habiendo mucho campo disponible para aumentar la productividad de las actividades destinadas al consumo corriente no se advierte qué razón económica habría para seguir aquel camino.

Desde el punto de vista del desarrollo económico, el máximo incremento del nivel de vida depende de la productividad, y ésta depende en gran parte de las máquinas más eficientes. Por otro lado, son también los artículos duraderos de consumo aquellos en que el progreso técnico va ofreciendo permanentemente nuevos artículos o nuevas modalidades que aumentan su eficacia. Parecería conveniente, pues, importar esos artículos en la medida en que se pueda hacerlo con exportaciones o, en su caso, con inversiones extranjeras en lo que respecta a los bienes de capital, dentro de un programa general de desarrollo económico.

Desde el punto de vista anticíclico, además, las importaciones de estos artículos nos ofrecen el medio de hacer incidir exclusivamente sobre ellos las consecuencias de la fluctuación de las exportaciones.

Todas estas son consideraciones generales que no podrían, por su mismo carácter, responder a casos particulares. Que tal o cual país se empeñe en implantar estas industrias de bienes duraderos en la fase inicial de su desarrollo industrial, podría obedecer a razones especiales que habría que analizar cuidadosamente.

En esto, como en muchos otros casos, nos encontramos con un conocimiento precario de la estructura económica de nuestros países, su forma cíclica de crecer y sus posibilidades. Si se logra realizar su investigación con imparcialidad científica y estimular la formación de economistas capaces de ir captando las nuevas manifestaciones de la realidad, previendo sus problemas y colaborando en la busca de soluciones, se habrá hecho un servicio de incalculable importancia para el desarrollo económico de la América Latina.



ESTUDIO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA,  
1949\*

CEPAL

\* Capítulo I, numeral 1 (páginas 3 a 5) y capítulos III y IV (páginas 48 a 77) , en *Estudio económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), Nueva York, 1951. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.II.G.1. Fueron redactados por Raúl Prebisch.



## NUEVA ETAPA EN LA PROPAGACIÓN DEL PROGRESO TÉCNICO

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

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

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

Si esta constelación económica a que había llegado el mundo antes de la primera guerra pudo considerarse como sistema ideal de la división del trabajo, es claro que todo lo que se apartase de sus cánones tendría que considerarse como desviación del modo normal de funcionar de la economía. Sin embargo, no podría existir ninguna razón de validez científica para considerar que esa constelación fuera definitiva. Sólo se había cumplido en aquél entonces una etapa de singular importancia en el proceso de crecimiento de la economía del mundo, la cual, por muy

grandes que fueran sus efectos, mal podría calificarse de fase final, pues quedaba en cierto modo al margen de ella el amplísimo campo de la periferia, con enormes posibilidades de asimilar el progreso técnico, para elevar el muy precario nivel de vida de sus grandes masas de población.

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

La América Latina ha entrado, por tanto, en una nueva fase, del proceso de propagación universal de la técnica, cuando ésta dista mucho aún de haberse asimilado plenamente en la producción primaria, pues como acaba de anotarse, los nuevos procedimientos de producción penetran preferentemente en las actividades relacionadas, en una forma u otra, con la exportación de alimentos y materias primas. En el ejercicio de esta función primaria, que corresponde así en los hechos a la América Latina, hubo desde los comienzos una rigurosa selección de aptitudes. Vastas regiones se articulan entonces al sistema económico mundial, mientras otras, no menos dilatadas y generalmente de mayor población, quedan fuera de su órbita hasta nuestros días. El fenómeno se desarrolla así en forma muy desigual. Nuevas y feraces tierras, que el desenvolvimiento de los transportes va volviendo accesibles en la segunda mitad del siglo pasado, reciben hombres, técnica y capitales para emprender aquellas producciones agrarias y mineras que la demanda europea requiere con creciente insistencia, en tanto que otras tierras de cultivo secular, en las cuales se sustentan viejas poblaciones, escapan, por su

menor productividad o difícil acceso, a este proceso impresionante de expansión de la técnica y de la economía capitalistas. Subsisten así en la América Latina extensas regiones, de importancia demográfica relativamente grande, en las cuales las formas de explotación de la tierra y en consecuencia, el nivel de vida de las masas son esencialmente precapitalistas. Así pues, el problema del desarrollo económico manifiéstese allí ante todo por una exigencia primordial de progreso técnico en la agricultura y demás actividades conexas, y entre éstas, en los medios de comunicación.

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

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

## LA PROPAGACIÓN DEL PROGRESO TÉCNICO Y LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO

### 1. SENTIDO DINÁMICO DEL EMPEORAMIENTO EN LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO

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

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

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

operándose históricamente con gran lentitud; mientras tanto, sobrevienen otras innovaciones en la técnica productiva, que imponen la necesidad de nuevos reajustes en la distribución de la población ocupada.

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

## 2. SIGNIFICADO DE LA RELACIÓN ENTRE PRECIOS PRIMARIOS Y PRECIOS INDUSTRIALES

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

tenido que ceder parte de él a los productores industriales. Esto no quiere decir que los productores primarios se encuentren en peor situación que antes; todo depende de la magnitud del incremento de productividad que hayan logrado y de la parte que transfieran a los productores industriales; si el índice ha bajado a 80, por ejemplo, los productores primarios obtienen 20 por ciento menos de artículos industriales, por la misma cantidad que antes de productos primarios; mas si para obtener esta misma cantidad, necesitan la mitad de horas de trabajo que antes, comprarían ahora un 60 por ciento más de artículos industriales con una hora de trabajo, en vez de un 100 por ciento más, como ocurriría si hubiesen podido aprovechar todo el fruto de su propio progreso técnico, o mayor cantidad aún, si les fuera dado compartir el fruto del progreso técnico logrado por el sector industrial, en caso de ser ese progreso mayor que el del sector primario<sup>1</sup>.

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

### 3. EL SOBRENTE REAL O VIRTUAL DE POBLACIÓN ACTIVA Y LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO

Se ha apuntado más arriba cómo en la producción primaria tiende a existir generalmente un sobrante de población activa, que ejerce una presión desfavorable sobre los salarios y precios primarios. Esa tendencia proviene, por un lado, del incremento relativamente fuerte de la pobla-

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

ción en las regiones de producción primaria y por otro, del progreso técnico, que va haciendo necesaria menos gente para obtener la misma cantidad de productos. A la industria y a las actividades que dependen directa o indirectamente del desarrollo de aquélla les corresponde, de hecho, la función de absorber tal sobrante.

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

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

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

Los grandes países, dada la presente estructura de la economía internacional, limitan dicho proceso a su propia población; allí la industria y demás actividades no crecen para absorber población de la periferia, de

suerte que los países de ésta no tienen otra forma de absorber el sobrante de su población activa que desarrollar su propia actividad industrial; no les sería posible emplear dicho sobrante en desarrollar la producción primaria, puesto que la distribución de la población activa no es arbitraria: depende del estado de la técnica productiva, según se dijo en el primer capítulo.

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

#### 4. MEDIDA EN QUE SE EFECTÚA LA TRANSFERENCIA DEL FRUTO DEL PROGRESO TÉCNICO

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

La industria entraña, en efecto, un elemento dinámico que la producción primaria no posee en grado comparable. Esta, como su nombre lo indica, abarca las primeras etapas del proceso productivo, en tanto que la industria comprende las etapas subsiguientes. Por esta misma posición relativa de ambas actividades, el aumento de la actividad industrial

fomenta la actividad primaria; ésta, en cambio, carece del poder de estimular la actividad industrial. Cuando los empresarios industriales, impelidos por las fuerzas ordinarias de la economía o por factores extraordinarios de tiempos de guerra, se proponen acrecentar la producción, aumentan la demanda de productos primarios, y el mayor beneficio resultante sirve de acicate a los empresarios periféricos para aumentar la producción primaria. En cambio, el aumento espontáneo de ésta no trae consigo un incremento en la demanda industrial capaz de absorber ese aumento, como fácilmente se comprueba mediante el siguiente ejemplo. Supóngase que —exagerando las proporciones, para simplificar— de una oferta total por valor de 1.000 en producción terminada, 500 corresponden a la periferia y el resto al valor agregado en las etapas del proceso productivo a cargo de los sectores industriales; supóngase además que la periferia se propone aumentar espontáneamente su producción en un 10 por ciento, pagando 50 más de ingresos a sus factores productivos, y que para simplificar más aún, ese incremento de ingresos se gasta totalmente en productos terminados en el centro. Es obvio que la demanda de éstos crecerá tan sólo en un 5 por ciento, en el mejor de los casos, en tanto que la producción primaria habrá aumentado en un 10 por ciento. No existiría pues incremento de demanda industrial suficiente para absorber la mayor producción primaria y empeorarían para ésta los términos del intercambio. En la realidad, la parte de la producción primaria en el valor de los productos terminados es menor que en nuestro ejemplo, y el incremento de ingresos no se gasta total e inmediatamente en aquéllos. La periferia ejercería sobre el centro, en un caso real, una acción más débil y la magnitud del desequilibrio resultante sería tanto mayor.

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

##### 5. IMPORTANCIA DINÁMICA DEL DESARROLLO INDUSTRIAL

De lo dicho hasta ahora acerca del significado dinámico del desarrollo industrial se desprende que éste actúa en dos formas sobre la producción

fabril: una que hemos llamado la demanda céntrica y que abarca tanto las materias primas para la industria como los alimentos que requieren los centros; otra que comprende la absorción de la gente sobrante en la producción primaria. Volveremos ahora sobre este último punto.

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

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

En efecto, las tierras nuevas son de mayor productividad por hombre que las de esas viejas regiones, y el progreso de los transportes permite

a los productos de aquéllas llegar fácil y económicamente a los mercados europeos. Es posible que el incremento de la producción así logrado, mayor probablemente que el de la demanda céntrica, haya ejercido gran influencia en el empeoramiento de los términos del intercambio, acaecido después de los años setenta del siglo pasado, hasta la primera guerra mundial.

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

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

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

que pasarlo por alto en esta simplificación esquemática, que no tiene otro propósito, por el momento, que aclarar algunos conceptos fundamentales, para facilitar la comprensión del problema de los términos del intercambio.

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

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

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

#### 6. RENTA DEL SUELO Y SALARIOS EN EL DESARROLLO PERIFÉRICO

En este primer análisis de los términos del intercambio, es admisible dar por cierto que en América Latina las actividades de exportación, sobre

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

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

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

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

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

#### 7. LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO EN ESTA NUEVA FASE DE LA PROPAGACIÓN DEL PROGRESO TÉCNICO

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

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

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

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

fenómeno, asegurando a los productores primarios el fruto que obtengan de su progreso técnico, sin interferencias provenientes de otros países competidores.

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

#### 8. OTRA FORMA DE TRASMISIÓN DE LOS FRUTOS DEL PROGRESO TÉCNICO

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

En primer lugar, las implicaciones éticas. Que los centros tiendan a quedarse con el fruto de su propio progreso técnico no significa que se adueñen de algo que no les corresponda. Desde el punto de vista ético, sería posible encontrar más de una justificación a esta realidad. Pero no es este asunto que nos concierne en el presente informe, sino destacar que esa forma de apropiarse el fruto referido no es la que habían presupuesto razonamientos teóricos, de gran influencia sobre ciertas corrientes del pensamiento económico. Según este razonar, el fruto del progreso técnico se transfiere parejamente a toda la colectividad, mediante la baja de precios o la elevación de ingresos. Esto último es lo que ha ocurrido históricamente, en general; pero sólo en los centros industriales, en donde ha quedado el fruto de su propio progreso técnico. Los citados razonamientos suponen absoluta movilidad de factores y de productos, y el mundo abstracto que con ellos se construye difiere sustancialmente del

mundo real. Habría pues que revisar a fondo esa teoría, antes de utilizarla en el estudio de los problemas del desarrollo económico de la periferia. Si la división internacional del trabajo se hubiese efectuado conforme a esos supuestos teóricos, la distribución de actividades económicas entre los países y regiones del mundo sería acaso muy distinta de lo que es hoy y no se plantearían con la misma agudeza los problemas creados por las disparidades en el ritmo de crecimiento de la productividad y de los ingresos, disparidades de tanta transcendencia en la realidad económica internacional. Los problemas serían de otro tipo y quizá mucho más serios que los presentes.

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

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

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

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

#### 9. CONCLUSIONES QUE SE DERIVAN DEL ANÁLISIS PRECEDENTE

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

La segunda conclusión concierne a la economicidad de la industria que así se desarrolle. Aquellos razonamientos demuestran, con gran rigor lógico, las ventajas económicas de la división espontánea del trabajo internacional, en la hipótesis de absoluta movilidad de los factores productivos. Es claro que si un país obtiene todas las ventajas del progreso técnico logrado por los demás y aporta a éstos las consiguientes a su propia productividad, no obtendrá ese país ventaja adicional alguna si, mediante la protección, se consagra a producir lo que otros producen ya; al contrario, es fácil demostrar en forma palmaria que experimentará un quebranto económico. Pero si no hay movilidad absoluta de factores productivos de país a país, el desarrollo de la industria puede contribuir a nivelar los ingresos de los países de producción primaria con los que obtienen los países industriales. En la medida en que ello se logre, existirá ganancia neta para el productor primario. Sin embargo, para que ocurra esta nivelación, sería indispensable que otros países competidores en la producción primaria no fueren a su favor la concurrencia, mediante más bajos salarios. Esta es precisamente la gran dificultad con que tropieza la periferia, según se expresó en distinto lugar de este capítulo.

Pero existe otra ganancia neta menos problemática, pues la industria y actividades análogas, al emplear el sobrante de población activa desalajado de la producción primaria por el progreso técnico, suman un incremento neto a los ingresos antes obtenidos; este incremento será tanto mayor, cuanto más se acerque la productividad de las nuevas industrias a aquélla que poseen esas actividades en los países técnicamente desarrollados; representa, sin embargo, ese incremento una ganancia neta, aunque dicha productividad sea inferior. En consecuencia, la falta de movilidad internacional de los factores productivos tiene que llevarnos a formular un criterio de economicidad en el desarrollo de la periferia, distinto del criterio que podría derivarse de los razonamientos en cuestión. Esta es, pues, la segunda inferencia de nuestro análisis.

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

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

#### 10. EL CICLO ECONÓMICO Y LA VARIACIÓN DE LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO

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

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

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

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

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

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

Para responder a esta pregunta, recordemos algunas observaciones hechas en un documento anterior y referentes a ciertas manifestaciones de los fenómenos cíclicos en los centros y en la periferia<sup>2</sup>. 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

2. Op. cit. Véase "El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas".

la baja de precios, se acumulan en esas distintas etapas existencias de productos terminados, transitoriamente invendibles.

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

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

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

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

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

En la periferia, precios primarios menores significan evidentemente menores beneficios y presión adversa sobre los salarios, en un medio en

el cual las organizaciones de trabajadores, cuando existen, son mucho menos poderosas que en los centros cíclicos.

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

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

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

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

Si bien esta explicación es muy general y cada caso particular tendría que examinarse especialmente, la gran depresión mundial de los años

treinta nos presenta un claro ejemplo de cómo la presión sobre la periferia puede alcanzar fuerza tan considerable, que los países de producción primaria se ven forzados a depreciar su moneda, para poder conformarse a la baja de los precios impuesta por la disminución de la demanda en los centros cíclicos. Se extienden así a toda la población las consecuencias de un reajuste, que incidiría de otro modo, en forma catastrófica, sobre quienes derivan sus ingresos de la producción primaria.

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

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

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

## CONTRASTES Y DISPARIDADES EN EL PROCESO DE DESARROLLO ECONÓMICO

### 1. ELEVADA CAPITALIZACIÓN Y BAJO NIVEL DE INGRESO

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

Esas características peculiares son, en realidad, la expresión del contraste entre la etapa muy avanzada del desarrollo capitalista de los grandes centros y el estado pre o semi capitalista en que se encuentra aun parte considerable de la América Latina<sup>3</sup>.

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

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

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 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<sup>4</sup>.

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

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.

## 2. BAJOS INGRESOS E INSUFICIENCIA DE DEMANDA

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

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

Sin embargo, en los grandes países industriales hay regiones que también se han incorporado con retraso a la industrialización, como ocurre en Estados Unidos, por ejemplo. Cabría preguntar si esas regiones tropezaron también con el obstáculo de la demanda escasa, como la periferia latinoamericana. La respuesta no carece de interés, pues nos pone nuevamente frente a otra de las consecuencias del modo cómo se han distribuido los frutos del progreso técnico. Es un hecho sabido que en Estados Unidos, la gran movilidad de los trabajadores tiende a acrecentar todos los ingresos, a medida que aumenta la productividad, de tal suerte, que esos ingresos se acrecientan tanto en las actividades donde

el progreso técnico es muy marcado, como en otras donde es, muy débil o no exista. El incremento de los ingresos es pues un fenómeno de carácter general, que se propaga a todas las comarcas del país, en forma parecida a la descrita en la doctrina clásica. Al operarse aumentos de productividad en las regiones industriales, por ejemplo, la consiguiente elevación en los ingresos se extiende a otras comarcas; por lo tanto, la capacidad de acrecentar la demanda no sólo se desarrolla en las primeras, sino que se difunde por todo el país y por todo el campo de la economía. Lo mismo podría decirse de la capacidad de ahorro, y como ambas capacidades son elementos esenciales del desarrollo industrial, no es de extrañar que la industria no haya quedado circunscrita a las regiones originarias, sino que se haya ido extendiendo progresivamente en distintas direcciones, con el transcurso del tiempo. Si las regiones originarias hubiesen podido retener para sí todo el fruto del progreso técnico, se hubiera ido formando una disparidad creciente entre los ingresos y la capacidad de consumo y de ahorro de dichas regiones y los factores análogos correspondientes a la periferia, y ésta habría de afrontar probablemente problemas parecidos a aquellos que se plantean hoy en la periferia internacional.

### 3. PROGRESO TÉCNICO Y DESOCUPACIÓN

Es también hecho conocido que uno de los acicates más agudos del progreso técnico de la agricultura y demás formas de la producción primaria, en los Estados Unidos, ha sido la elevación de salarios provocada por el citado incremento continuo de la productividad industrial. El desarrollo de las manufacturas y actividades análogas, según se dijo en otro lugar, fue absorbiendo parte creciente del incremento de la población y forzando a mejorar constantemente la técnica de la producción primaria. El progreso técnico de la agricultura fue pues, en gran parte, la consecuencia del desarrollo industrial. La agricultura de la América Latina requiere también un progreso técnico considerable, si se ha de elevar el nivel de vida de las masas. Pero si en este designio se prescindiese de la industria, nos encontraríamos con un fenómeno que tampoco se ha presentado en la evolución de los grandes países industriales. Allí la industria dio impulso al progreso técnico de la agricultura, según se dijo hace un momento; mientras aquí el progreso dimanaría de la propia

agricultura. Es fácil imaginar las consecuencias de este hecho, en la hipótesis que examinamos, si la industria y demás actividades no absorberan, como en los países céntricos, la población ya sin empleo, en la tierra: la desocupación provocada por el progreso técnico no permitiría el alza de los salarios y hasta los disminuiría, y el fruto de dicho progreso se perdería con el empeoramiento de la relación de precios, por razones que no volveremos a explicar, después de las consideraciones expuestas en el capítulo anterior.

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

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

las diferencias esenciales en los distintos modos de plantearse el problema de desarrollo económico en los centros y en la periferia.

#### 4. CANTIDAD DE CAPITAL DISPONIBLE Y MEDIDA DE SU EMPLEO

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

Un problema de esta índole no pudo haberse planteado, en términos idénticos, en los grandes países industriales, por la misma continuidad de su desarrollo, como trataremos de explicarlo en seguida. Es sabido que un equipo avanzado, que requiere mayor cantidad de capital por hombre, 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 aquéllos que determinaron la conveniencia de seguir aumentando el capital por hombre, mediante sucesivas innovaciones técnicas; de tal suerte que una vez generalizada la nueva dotación de capital y en virtud del nuevo nivel de salarios no hubiese resultado económico, para toda nueva empresa, utilizar menores dotaciones de capital, pues éstas hubiesen correspondido a un nivel inferior de salarios.

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

#### 5. LA APLICACIÓN ÓPTIMA DE CAPITAL EN LA PERIFERIA

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

Por añadidura, la abundancia relativa de ahorro en los centros les permite obtener la cantidad necesaria de ese ahorro para alcanzar una alta densidad de capital por hombre, sin presionar demasiado sobre la tasa de interés. En cambio, en los países de ahorro escaso, el aumento de la densidad de capital haría subir sensiblemente dicha tasa. De esta manera, en los países periféricos el costo del capital aumenta más que en los céntricos, a medida que la densidad del capital por hombre se acrecienta, y a la vez la reducción del costo de mano de obra es menor que en aquéllos, a causa del nivel inferior de los salarios<sup>5</sup>; de donde se des-

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

prende que la combinación óptima entre mano de obra y dotación de capital, en los países menos desarrollados, exigirá un grado de densidad de capital por hombre menor que en los países de alto desarrollo industrial; grado tanto menor cuanto mayores sean las diferencias entre los respectivos niveles de salarios e intereses, a igualdad de otros factores, que no tomamos en cuenta para no complicar innecesariamente el problema.

El precedente análisis nos permite contestar ahora las preguntas arriba formuladas. Supóngase un país en que la densidad óptima de capital, por término medio, sea la mitad que en un centro industrial avanzado; este término medio resultará de la combinación de las densidades óptimas en las distintas industrias y actividades, densidades éstas que, según su naturaleza, se apartaran más o menos de las correspondientes al centro.

En cada una de las densidades óptimas, el último incremento de capital en cualquier aplicación debe engendrar un aumento marginal de producción igual al que provenga de las demás aplicaciones e igual también al costo de las amortizaciones e intereses correspondientes a dicho incremento de capital, conforme a razonamientos teóricos bien conocidos. Si se aumenta más aun la densidad de capital y se sobrepasa así la medida óptima, el costo resultará superior a los nuevos aumentos de producción; no sería pues conveniente hacerlo. En consecuencia, sobrepasar el grado óptimo, en una determinada industria, a fin de acercarse al óptimo del centro, resultaría inconveniente, para el interés general de la economía, pues se ocasionaría exceso de capital en tal industria y deficiencia en otras actividades, con un producto total inferior al que pudiera conseguirse mediante la distribución óptima.

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

#### 6. DISTORSIÓN EN LAS COMBINACIONES ÓPTIMAS

Por lo demás, el sencillo planteamiento teórico que se acaba de exponer dista mucho, por sí sólo, de arrojar luz suficiente sobre los problemas de la realidad latinoamericana. En ésta, los elementos que intervienen en la

combinación óptima están oscurecidos o desfigurados por la presencia de otros factores, entre los cuales la inflación es acaso el que reviste más importancia.

Para comprender este aspecto, sería conveniente analizar un ejemplo muy simple. Supóngase una industria que necesita realizar nuevas inversiones de capital, para atender la creciente demanda. Cierta empresario tiene ante sí dos disyuntivas, mediante las cuales puede producir la misma cantidad adicional de productos; por medio de la una, emplea 3.000 hombres y necesita un capital de 6.000.000; mientras que si opta por la otra, necesita sólo 2.400 hombres, pero en cambio el capital necesario es de 18.000.000. En uno y otro caso, deberá acudir al mercado para procurarse el capital. El salario anual por hombre es de 2.000 y la amortización e interés del capital de 10 por ciento. La segunda disyuntiva significará un mayor costo de capital de 12.000.000, que compensa exactamente el menor costo de mano de obra. Ambas disyuntivas significarán pues un mismo costo de producción y por lo tanto un mismo beneficio. Sin embargo, puesto que el empresario necesita acudir al mercado para obtener el capital, en el supuesto favorable de que consiga el mayor capital de la segunda disyuntiva, al mismo tipo de interés, preferirá seguramente la primera, porque con una deuda de apenas la tercera parte que en el otro caso, consigue la misma producción y el mismo beneficio.

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

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

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

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

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

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

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

### 7. SOBRECAPITALIZACIÓN Y TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO

No debe olvidarse, por otro lado, que la mayor parte de los países de la América Latina luchan, como se ha repetido en estas páginas, con el serio problema de proporcionar densidad adecuada de capital a grandes masas de su población, en estado pre o semi capitalista, y este es un dato esencial del problema, que mueve a preguntarse si el incremento de productividad no sería mayor, cuando el capital se distribuyese racionalmente entre los sectores donde la productividad pudiera aumentarse considerablemente, antes que exagerar la densidad de capital en ciertas actividades sobreexcitadas por la inflación y las restricciones del comercio.

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

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

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

La formación de capital, en los que hoy son grandes países industriales, no parece haber tropezado con óbices de esta naturaleza. Por un lado, parte considerable de sus bienes de capital se fabrican dentro de su propia economía, de manera que aun forzar el proceso por medio de la inflación, no podía acarrear allí las mismas consecuencias exteriores, que en los países latinoamericanos. Por otro lado, cuando los países céntricos tenían que aumentar sus exportaciones, para suplir escaseces de su producción interna de bienes de capital, exportaban productos manufacturados, en situación hartó más ventajosa que la asequible a los países de producción primaria, puesto que al exportar artículos fabricados, retenían más fácilmente el fruto del progreso técnico, en forma de más altos ingresos: los productos elaborados mediante estos altos ingresos se cambiaban así por bienes de capital, fabricados también mediante ingresos de comparable elevación, contrariamente a lo que ocurre en el caso de la periferia. Además, al realizar estas exportaciones, los países céntricos se encontraban por lo general, con una demanda muy elástica, pues al aumentar el ingreso real de los distintos países industriales, acrecentábase también la demanda recíproca de estos artículos, como lo demuestran las cifras del creciente intercambio industrial entre tales países, antes de la primera guerra mundial; de esta suerte, cuando un país céntrico exportaba para poder importar bienes de capital, no influía adversamente sobre los términos de su propio intercambio.

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

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

#### 8. OTROS ASPECTOS DEL PROGRESO TÉCNICO Y DE LA PRODUCTIVIDAD

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

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

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

Aquí nos encontramos de nuevo con otro de los contrastes que surgen de un grado muy desigual de desarrollo. En los grandes países industriales, dichas aptitudes, así como la destreza de los trabajadores, se desarrollaron progresivamente, a la par que evolucionaba la técnica

productiva. Aptitudes, destreza y técnica fueron en realidad manifestaciones de un mismo fenómeno general, que si bien aparece con la revolución industrial, venía preparándose en largos siglos de trabajo artesanal y de creciente desarrollo de la experiencia comercial.

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

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

#### 9. DISPARIDADES EN LA CAPACIDAD DE CONSUMO

Pero semejantes disparidades no sólo se presentan en la producción, sino también en la capacidad de consumo, con importantes consecuencias para aquélla. El progreso técnico ha permitido a la población de los grandes países industriales diversificar notablemente su consumo, brindándole incesantemente nuevos artículos o artículos cada vez más perfeccionados, que facilitan la existencia cotidiana o despiertan nuevos gustos, en substitución de los que ya pudieron colmarse, gracias al continuo incremento de los ingresos. Trátase de formas de consumo correspondientes a etapas avanzadas del desarrollo económico, pero que llevan en sí mismas una fuerza considerable de difusión y tienden a extenderse a las poblaciones de países que, por encontrarse en etapas menos avanzadas, poseen menos productividad y, por tanto, menores ingresos para adquirir esos artículos.

Dicho de otro modo, países con ingresos per cápita comparables a los que poseían mucho tiempo atrás los grandes centros industriales,

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

#### 10. MANIFESTACIONES PECULIARES Y ELEMENTOS COMUNES EN EL PROBLEMA DEL DESARROLLO ECONÓMICO

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

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

vieron precisados a tomar diversas medidas de estímulo y protección de las industrias que se proponían desarrollar.

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

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



## PROBLEMAS TEÓRICOS Y PRÁCTICOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO\*

Raúl Prebisch

\* Capítulo II (páginas 21 a 35) y parte del capítulo III (páginas 36 y 37; 39 y 42 a 52), en *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Santiago de Chile, CEPAL, 1973. Publicado originalmente en 1952 como documento de la CEPAL, bajo la signatura E/CN.12/221.



## CAPÍTULO II

### PROGRESO TÉCNICO, INDUSTRIALIZACIÓN Y DESEQUILIBRIO

#### EL PROGRESO TÉCNICO DE LOS CENTROS INDUSTRIALES Y LA DEMANDA DE PRODUCTOS PRIMARIOS

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

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

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

La eliminación del desequilibrio exterior es indispensable para conseguir el crecimiento regular y ordenado de la economía. Hasta ahora en los países latinoamericanos se ha tratado de corregir el desequilibrio una vez producido y a costa de muchas perturbaciones según nos muestra la experiencia del último cuarto de siglo. Pero de esa misma experiencia se

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

derivan valiosas enseñanzas para prevenir este fenómeno o al menos atenuarlo si fuera imposible prevenirlo.

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

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

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

c) las materias elaboradas por procedimientos sintéticos, como los nitratos, las fibras artificiales y los plásticos, substituyen a productos naturales en campos cada vez más importantes de la actividad industrial<sup>2</sup>.

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

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

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

A todo ello hay que agregar otros hechos que son también en parte la consecuencia del progreso técnico. El aumento de productividad en los centros industriales se manifiesta también en su propia producción primaria y en muchos casos les permite competir favorablemente en los mercados exteriores con la periferia, a pesar de los más bajos salarios que en ésta prevalecen. Y en otros casos en que no sucede así suele acudir a la protección para mantener o estimular la producción primaria de los centros defendiendo el mercado interno de la competencia de la periferia: otra de las consecuencias en que se manifiesta la desigual distribución del aumento de productividad en las distintas actividades internas y en los distintos países y de la escasa movilidad internacional del potencial humano, como se ha explicado en el ensayo del año precedente<sup>3</sup>.

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

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

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

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

En realidad, la experiencia de los dos decenios que arrancan en aquella crisis demuestra palmariamente que las actividades de exportación de los países latinoamericanos, aun en el caso del extraordinario crecimiento registrado en ellas en Venezuela, han sido insuficientes para dar ocupación al incremento vegetativo de la población activa y al sobrante de población provocado por el progreso técnico en la producción primaria<sup>4</sup>.

De ahí la necesidad dinámica de la industrialización para que el crecimiento de la economía pueda realizarse a un ritmo superior al del crecimiento de las exportaciones primarias. La industrialización absorbe parte de aquella población disponible y contribuye a que otra parte se absorba en actividades conexas como los transportes y el comercio que con ella se desarrollan. Además, el incremento de productividad media en que el proceso de industrialización se manifiesta, conjuntamente con

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

el aumento de productividad que las mejoras técnicas determinan en la producción primaria, aumentan el ingreso per cápita y traen consigo creciente demanda de servicios, con lo cual surgen nuevas fuentes de ocupación. La industrialización va pues ligada a distintos fenómenos de otro género propios del crecimiento. Si en nuestra exposición nos referimos sólo a ella, será por brevedad de expresión y no por dejar de lado la importancia de aquéllos.

#### EL PROGRESO TÉCNICO DE LA PERIFERIA Y LA DEMANDA DE IMPORTACIONES

2. En este proceso de crecimiento de los países menos desarrollados, en que se van asimilando progresivamente nuevas formas de producir de los más desarrollados, también sobrevienen transformaciones en la demanda similares a las que en ellos se operan. A medida que el ingreso real per 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.

Es de tal importancia esta disparidad dinámica de la demanda entre centro y periferia —si se permite esta expresión esquemática— que se justifica detenerse un momento en su explicación: Es un hecho bien establecido que mediante la industrialización los países latinoamericanos tienden a crecer con ritmo superior al de sus exportaciones. Y como la capacidad para importar depende fundamentalmente de estas exportaciones,<sup>5</sup> 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

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

desprende evidentemente que aquel volumen considerable de importaciones que crece con la misma o con mayor intensidad que el ingreso real no podría realizarse si otras importaciones no se comprimiesen en la medida necesaria para que el conjunto no sobrepase en forma persistente la capacidad para importar, salvo que el exceso se cubra con inversiones extranjeras.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No es posible mantener esta situación de desequilibrio. O se reduce permanentemente el ingreso hasta que las importaciones se ajusten a la

capacidad para importar, o se mantiene el ingreso substituyendo importaciones. Desde luego, el problema se resolvería si se pudiera aumentar las exportaciones en la medida necesaria para equilibrar el balance de pagos. Pero esto contradice la premisa inicial de este razonamiento, según la cual las exportaciones no crecen en la medida suficiente para asegurar dicho equilibrio. Habrá que reducir 5 de importaciones anteriores y substituir las por producción interna, utilizando los recursos que se destinaban anteriormente a producir los artículos cuya demanda se contrajo.

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

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

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

#### EL MÁXIMO DE INGRESO REAL, LAS EXPORTACIONES Y LA INDUSTRIALIZACIÓN

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

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

En la consecución de este máximo de ingreso real plantéanse dos problemas, y ambos conciernen a la mejor forma de aplicar los factores productivos. El primero consiste en determinar en qué medida los

factores disponibles de una economía en crecimiento se emplearán en aumentar las exportaciones a fin de conseguir más importaciones, y en qué medida se ha de acrecentar la producción tanto agrícola como industrial para el consumo interno. Resuelto este primer problema, preséntase el segundo: dadas las cantidades óptimas de importación y producción interna cabe preguntarse qué es lo que conviene importar o producir internamente para lograr aquel máximo de ingreso real.

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

El volumen total de exportaciones primarias depende primordialmente del nivel del ingreso de los centros industriales, del estado de la técnica productiva, de la composición de la demanda y del grado de protección. Los precios de tales exportaciones, en relación con los de los artículos manufacturados, parecen tener, en general, una influencia secundaria en el volumen de exportaciones:<sup>6</sup> 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 la baja elasticidad-precio de su demanda, el esfuerzo del conjunto de los países productores para aumentar sensiblemente el volumen exportado, fuera de relación con el crecimiento del ingreso de los centros, iría acompañado de una baja tal de precio, que el valor de las exportaciones no crecería y hasta podría llegar a ser inferior al de antes.

Esto no es óbice para que un país productor aislado, sobre todo si es de magnitud relativamente pequeña, no pueda acrecentar sus exportaciones a expensas de otros países competidores mediante ligero sacrificio en el precio. Pero es evidente que, si se considera el vasto problema de desarrollo de la periferia, esto no puede representar solución alguna para el conjunto<sup>7</sup>.

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.

6. Ob. cit., p. 10.

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

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

Supóngase además que el rendimiento de esos cien mil hombres en la producción interna es apenas de 70 dólares per capita,<sup>8</sup> sea inferior al que se obtiene en las actividades de exportación. Es evidente que si las exportaciones pudieran aumentar en 10 por ciento por el esfuerzo de estos cien mil hombres, pero sin que el rendimiento por hombre se redujera sensiblemente por la baja de los precios, convendría emplearlos en ello y no en la producción interna. Pero en general es poco probable que así suceda, si el aumento de producción sobrepasa al incremento de consumo de los países importadores, en función del crecimiento de su ingreso y de otros factores que determinan su demanda. Y bastaría que los precios descendieran en 9.1 por ciento, y por tanto el rendimiento por hombre a 90.9 dólares, para que el valor total en dólares se redujera a los 100 millones de antes, no obstante el aumento de la cantidad.

Es claro, entonces, que en vez de aumentar la producción exportable sería más conveniente para los países productores dedicar esos cien mil hombres a la producción para el consumo interno, no obstante que el rendimiento por hombre de 90.9 dólares en las actividades de exportación es mayor que los 70 que se obtienen en dicha producción interna.

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

Si se considera en conjunto a los centros industriales y a la periferia, este último razonamiento sería correcto: en esa forma se obtendría el

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

máximo volumen de bienes o de ingreso real. Pero en virtud de la inelasticidad-precio de la demanda de los centros en la distribución de dichos bienes, se habría favorecido a éstos más que a los países de producción primaria.

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

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

Volvamos por un momento a él para seguir el hilo de nuestro razonamiento. Para que el incremento de las exportaciones resultara conveniente a la periferia, su precio no debiera bajar en forma tal que el rendimiento por hombre resulte inferior a 97.3 dólares. En ese rendimiento el incremento del valor de exportación, y por tanto las importaciones adicionales, sería de 7 millones de dólares, o sea, lo mismo que el incremento de valor que se lograría produciendo para el consumo interno. Más allá de este punto de indiferencia, convendría aplicar el esfuerzo productivo a la actividad interna. En efecto, si en el punto de indiferencia un hombre en las actividades de exportación puede procurarse mediante el intercambio 97.3 dólares de productos importados, en la actividad interna obtendría sólo 70 de los mismos productos, o sea, que el costo de éstos sería 28 por ciento mayor. En consecuencia, podría desarrollarse la producción sin protegerse de la competencia extranjera<sup>9</sup>.

9. Hay que reconocer que el libre juego de las fuerzas económicas podría llevar a otra solución en que la protección fuera innecesaria: bastaría que el sobrante de población presionase libremente sobre el nivel de salarios hasta reducirlos en tal forma que el costo interno de producción pueda equipararse con el extranjero. Pero sería a costa de considerable deterioro en la relación de precios de intercambio y en manifiesto desmedro del producto total, aparte de otras consideraciones que nos apartarían del

ECONOMICIDAD DE INDUSTRIAS DE MENOR PRODUCTIVIDAD  
QUE EN LOS CENTROS

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

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

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

---

razonamiento principal. No dejaría de tener interés teórico este caso particular de libre juego de los factores dentro de los países periféricos, combinado con escasa movilidad de ellos entre estos países y los centros industriales.

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 antieconómicas. Significa, simplemente, que aquellos bienes que no pueden adquirirse en otros países en virtud de la limitada capacidad para importar, tienen que ser producidos internamente a costos mayores de los que 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 podrá crecer tanto más cuanto más se acercase la productividad de los países latinoamericanos a la de los grandes centros industriales.

Esta proposición de carácter general no es incompatible con soluciones de tipo particular. Bien pudiera suceder que en cierto país y en determinadas circunstancias sea posible aumentar persistentemente las exportaciones en forma extraordinaria, fuera de relación con el ritmo de crecimiento del ingreso de los centros industriales. En el caso de Colombia, por ejemplo, la misión patrocinada por el Banco Internacional para estudiar los problemas de su desarrollo económico,<sup>10</sup> se pregunta si no sería aconsejable acrecentar las exportaciones antes que emprender la industria del hierro y acero, aprovechando los muy buenos yacimientos de aquel país. No es ésta oportunidad para discutir ese problema concreto, pero sí de señalar que el argumento que se aduce contra la instalación de tal industria es que su costo de producción es superior al del producto importado puesto en puerto colombiano. Con este criterio, sería prácticamente imposible la industrialización de la América Latina en la presente etapa de su desarrollo económico. Por donde se comprende la importancia de ir elaborando una teoría de este desarrollo a fin de tener claros principios de acción práctica.

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

DISTRIBUCIÓN ÓPTIMA DE FACTORES EN LAS DISTINTAS  
PRODUCCIONES INTERNAS

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

El principio de productividad marginal social parece responder cabalmente a esa exigencia. El incremento de capital deberá aplicarse en tal forma que traiga consigo el máximo de producto, lo cual sólo ha de lograrse cuando se igualen las 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 determinan 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 substituir importaciones con ella, o con el desarrollo de la producción industrial, o en qué forma deban combinarse ambas, es una incógnita que sólo el cotejo de productividades podría despejar.

Sin embargo, haber logrado el máximo posible de productividad en la forma que acaba de verse no significa siempre que se haya encontrado la solución más satisfactoria. Es posible que 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. Volveremos sobre este asunto en otro lugar.

Como aquella proposición teórica sobre las productividades marginales ayuda a resolver el problema práctico que hemos enunciado, y dado que el juego de la libre competencia basta para lograr el óptimo de producto en ese razonamiento, podría preguntarse si no sería suficiente dejar actuar sin trabas las fuerzas económicas para lograr la mejor solución. Pudiera ser si no hubiese necesidad de protección para lograr la sustitución de importaciones y si la sola iniciativa privada no resultara insuficiente para resolver ciertos problemas vitales del crecimiento económico en determinados casos en que es necesario prever con gran anticipación la demanda futura y realizar grandes inversiones. Siendo ello así, es indispensable tener ciertos principios para determinar cómo se ha de elegir entre las distintas alternativas de inversión que se presenten en la realidad.

#### CRECIMIENTO, DESEQUILIBRIO E INFLACIÓN

6. Esquemáticamente expuesta, la tesis de desarrollo económico presentada en este capítulo es la que sigue. Las actividades de exportación de los países latinoamericanos son insuficientes para absorber el incremento de la población activa disponible en virtud de su crecimiento 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 va cambiando la composición de la demanda, es indispensable ir transformando la composición de las

importaciones y desarrollando la producción substitutiva interna a fin de que otras importaciones puedan crecer intensamente.

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

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

La inflación también produce iguales tendencias al desequilibrio exterior. Y como en los países latinoamericanos el proceso de crecimiento suele estar 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. Recuérdese que si se altera la manera de gastar el ingreso y se emplea una mayor proporción en importaciones, se llega necesariamente al desequilibrio, como se explicó ya.

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

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

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

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

## CAPÍTULO III

EL PROBLEMA DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA  
ESCASEZ RELATIVA DE FACTORESLAS DOS METAS DEL PROGRESO TECNOLÓGICO Y  
LA DENSIDAD DE CAPITAL

1. En el capítulo anterior hemos reconocido la validez del principio del rendimiento, o productividad marginal social del capital en la orientación de la política de inversiones de los países latinoamericanos. Este principio nos enseña que si la distribución del ahorro se realiza en forma que el incremento marginal de capital por hombre ocupado tenga la misma productividad social en cada una de las ramas de la actividad económica, se obtendrá el máximo de producto. La densidad de capital que así corresponda por hombre ocupado en cada rama será óptima, es decir, ni más ni menos de lo que se requiere para lograr en el conjunto de la actividad económica ese máximo de producto.

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

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

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

En otros términos, dada la relativa escasez de capital y la relativa abundancia de potencial humano que prevalece en 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 en otros procedimientos atrasados que requieren poco capital; pero si en virtud de la muy inferior eficacia productiva de estos procedimientos se proponen modernizar sus equipos, se ven precisados con frecuencia a adquirir aquellos de alta densidad ya que, dada la índole de la técnica empleada, cada equipo es generalmente indivisible y no podría rebajarse su densidad hasta reducirla a la adecuada al capital relativamente escaso.

Es claro que si hubiese capital suficiente para invertir en equipos de alta densidad en todas las ramas de la economía, no se plantearía semejante problema y sólo habría que asimilar los procedimientos técnicos de los países desarrollados para llegar a niveles parecidos, si no iguales, de productividad. Pero no es este el caso. El problema de densidad se plantea precisamente porque es escaso el capital, aunque los términos de su planteamiento son distintos según los países latinoamericanos: desde aquellos en que más del 60 por ciento de su población activa sigue trabajando aún con exiguo capital y muy baja productividad, hasta los que han logrado reducir esta proporción a cifras que se van aproximando a la de países más desarrollados. Esto hace que las generalizaciones que se

formulan en seguida tengan que calificarse debidamente al examinar la variada gama de hechos concretos<sup>11</sup>.

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

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

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

capital suficiente para absorber la mano de obra que se economice. Para evitar este resultado contraproducente, habría que encontrar equipos en que se invirtiera menos en el objetivo de economizar mano de obra por unidad de capital, y más en el de aumentar la producción.

Aquí está precisamente el problema que se presenta a los países de capital relativamente escaso debido a que, por la indivisibilidad que en general caracteriza a los equipos, no caben otras combinaciones que las resultantes de la evolución de los grandes centros industriales.

#### LA DESOCUPACIÓN TECNOLÓGICA Y EL PAPEL DE LAS INDUSTRIAS DE CAPITAL

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

En la evolución de los centros industriales los equipos de alta densidad se han podido incorporar a la actividad productiva, porque se ha dispuesto del ahorro necesario para extenderlos a todas las ramas de la economía en que los empresarios encontraron conveniente hacerlo. Estos equipos, como ya se dijo, corresponden a altos ingresos y elevada capacidad de ahorro. En cambio, en los países menos desarrollados no guardan relación con los ingresos relativamente bajos y la escasa aptitud para

ahorrar que les caracteriza. Y si hay empresarios que están en condiciones de adquirirlos, ello no significa en modo alguno que haya capital disponible para generalizar su empleo. Hay aquí que distinguir entre el interés del empresario y el interés general de la economía. Al empresario sólo le concierne reducir lo más posible su costo de producción y aumentar su beneficio; para él suele ser una consideración accesoria o acaso sin importancia la forma en que, a fin de lograr ese objetivo, se combinan el aumento de producción y la reducción de la mano de obra por unidad de capital. Si a raíz de ello hay desocupación tecnológica y los desocupados no pueden absorberse por falta de capital, el empresario habrá logrado a pesar de todo aumentar su beneficio, aun cuando para la economía del país el capital empleado en reducir mano de obra y no en aumentar la producción signifique mal empleo de capital, aparte de las repercusiones sociales del fenómeno.

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

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

6. No terminan aquí las diferencias entre los países menos desarrollados y los más desarrollados. Decíamos hace un momento que en estos últimos la desocupación tecnológica tiende a absorberse en virtud de nuevas inversiones. El desenvolvimiento de las industrias de bienes de capital ha de haber constituido en ellos el más poderoso factor de absorción, como que la ocupación en estas industrias ha crecido en forma más intensa que en las industrias de consumo. Más aún, los mayores

beneficios que los empresarios logran con la reducción del costo resultante de aquellas innovaciones técnicas, se emplean en gran parte en realizar nuevas inversiones, estimulando la demanda en aquellas industrias de bienes de capital. Ya hemos señalado en el Estudio del año precedente que los países menos desarrollados, carentes de industrias de bienes de capital, como no sea en forma incipiente, se encuentran a este respecto en situación harto desfavorable desde el punto de vista de su desarrollo interno, ya que los beneficios resultantes de aquellas reducciones de costo, cuando se emplean en la adquisición de equipos de capital, tienen que transferirse a los grandes centros que los producen y estimular la ocupación en ellos y no en su propia economía. En consecuencia, en los países sin industrias de bienes de capital, la inversión de los beneficios no tiende a reabsorber la desocupación como en los grandes centros más que en la medida en que la inversión se hace en la edificación y en aquellos pocos equipos que se fabrican en dichos países.

Podrá argüirse que, a cambio de esto, dichos países tienen vastas posibilidades de absorber la desocupación tecnológica en industrias de consumo ya existentes o que se establezcan para substituir importaciones. Así es en realidad. Pero con ello volvemos al punto de partida, que es la escasez de capital. Si con la inversión del beneficio en equipos de capital importados del exterior pudiera absorberse toda la desocupación tecnológica en que se ha traducido ese beneficio, el problema sería relativamente sencillo. Pero no es así en el terreno de los hechos, pues existe manifiesta desproporción entre el beneficio resultante de la economía de un trabajador y el capital necesario para volver a emplear ese trabajador economizado. Se requerirían algunos años de acumulación de beneficios para que la absorción pudiera realizarse. En esto, como en otros aspectos de la economía, el factor tiempo es de importancia primordial. Precisamente para salvarlo se requieren grandes inversiones de capital. La existencia de beneficios con que amortizar estas inversiones en el curso del tiempo es desde luego un factor favorable para provocarlas. Pero en todo caso, para absorber desocupados se necesita un incremento inmediato de capital varias veces mayor que los salarios que se economiza.

Las consideraciones que hemos formulado hasta ahora demuestran que, en la fase actual del desarrollo de la América Latina, el problema de las inversiones se presenta con características diferenciales que impiden generalizar las conclusiones derivadas de la experiencia de los grandes centros industriales. No es nuestro propósito examinar todas estas

características sino llamar la atención hacia los casos más importantes, entre los cuales corresponde el primer lugar al de la densidad de capital, que acabamos de ver, y al de la obsolescencia del equipo, que veremos en seguida.

#### LOS EQUIPOS ANTICUADOS Y LA ESCASEZ DE CAPITAL

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

Desde el punto de vista de la economía de un país menos desarrollado, si los equipos de capital están en condiciones de seguir funcionando no obstante su obsolescencia, la solución del problema está en un examen de alternativas. Sin duda que la sustitución de los equipos obsoletos por otros modernos traerá consigo un incremento apreciable en el producto total, dejando a un lado por el momento la economía de mano de obra. Pero bien pudiera ser que esa misma cantidad de capital trajera un incremento todavía mayor de producto en otras ramas de la economía en que el capital es exiguo y la productividad es baja. En fin de cuentas, se trata de saber en qué forma la aplicación de una determinada cantidad de capital disponible traerá consigo un incremento mayor del producto en el conjunto de la economía: si substituyendo equipos que a pesar de ser anticuados siguen produciendo, o invirtiendo ese capital para absorber parte del sobrante real o virtual de la población activa. Es posible que en muchos casos convenga mantener en funcionamiento los equipos anticuados, ya que su eliminación significaría una destrucción de capital existente cuando el capital para

nuevas inversiones escasea. Pero esto tiene sus límites, pues la productividad de los equipos anticuados podría descender en tal forma con el andar del tiempo, que aumentara el incremento neto de producción al substituirlo por nuevos equipos, y fuese así, este incremento, mayor de lo que pudiera obtenerse en otras ramas de la economía.

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

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

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

sectores que por razones especiales, como por ejemplo la decadencia de las exportaciones, han quedado rezagados en la marcha de los perfeccionamientos técnicos.

#### EL CASO ESPECIAL DE LAS ACTIVIDADES DE EXPORTACIÓN

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

#### EL PROBLEMA DE LAS INVERSIONES EN LA AGRICULTURA

9. Aquella dualidad de metas del progreso tecnológico a que nos referíamos al comenzar este capítulo se manifiesta clara y distintamente en las inversiones agrícolas con la particularidad de que en ellas es posible diferenciar en la práctica las inversiones según el fin perseguido. Algunas de esas inversiones se proponen aumentar la cantidad de producto por unidad de tierra y otras disminuir la cantidad de mano de obra por unidad de tierra y por unidad de producto mediante la mecanización del

trabajo en sus distintas gradaciones, desde el empleo de mejores implementos hasta el uso de los equipos técnicamente más avanzados. No obstante esta separación, hay ciertas relaciones entre ambos objetivos, de las cuales prescindiremos por razones de brevedad en las observaciones generales que formularemos a continuación.

El aumento del rendimiento de la tierra es una necesidad general en los países latinoamericanos que, con notables excepciones, tienen una producción relativamente escasa de alimentos. La mecanización también responde a una necesidad general ya que constituye, dentro del desarrollo económico, el medio por el cual se va creando el sobrante de población que la industria y otras actividades tendrán que absorber productivamente. Ambas metas tienen muy distinto significado desde el punto de vista de la economía general, si bien para el empresario agrícola, tanto la economía de mano de obra como el aumento de rendimiento por hectárea son dos maneras de llegar al mismo objetivo de reducir los costos y aumentar los beneficios de la explotación.

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

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

Hay casos, sin embargo, en que la absorción industrial ha sido muy intensa y la mecanización no ha guardado relación con ella; y otros en que la apertura de nuevas tierras en zonas poco pobladas ha obligado

a una mecanización extrema por ser más económica que el traslado y la implantación en masa de los grandes núcleos de población que de otro modo se hubieran requerido. Hay también casos en que la mecanización se impone por la necesidad de ganar al cultivo de alimentos tierras ocupadas por animales de labranza, antes que por la conveniencia de eliminar mano de obra, o para acortar la duración de las labores y reducir así los riesgos meteorológicos.

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

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

De ahí la necesidad de aprovechar ese escaso capital en forma que permita aumentar más el producto de la tierra.

Pueden dividirse en dos grandes grupos las inversiones que tienden a este propósito: las inversiones que tienden a aumentar los rendimientos por hectárea mediante el mejoramiento técnico de los procedimientos de cultivo, desde la selección de semilla hasta el empleo de pesticidas; y aquellas otras tendientes a aumentar la superficie aprovechable mediante obras de riego y drenaje, 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 aliciente al primer género de inversiones, sobretodo en aquellos casos en que, dadas las posibilidades inmediatas de mejorar el rendimiento, representan una solución más económica que el segundo tipo de inversiones. En realidad, en todos aquellos casos en que ha habido persistencia en el esfuerzo, los resultados

logrados han sido considerables si se comparan con las cantidades relativamente pequeñas de capital por hectárea que requiere este género de inversiones. Hay que reconocer que el esfuerzo realizado hasta ahora es pequeño frente a la magnitud de la tarea que según los expertos urge realizar. No hay más que observar la pequeña proporción que los países latinoamericanos suelen dedicar en sus gastos públicos a la investigación, experimentación y difusión de las buenas prácticas agrícolas para tener una idea de lo mucho que hay que realizar en este aspecto.

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

Todo esto nos demuestra nuevamente que en ésta como en otras materias hay que ser prudente en las generalizaciones.

Cada país y las distintas regiones de un mismo país presentan particularidades que es necesario tener en cuenta para comprender los problemas concretos de desarrollo económico.

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

11. Por lo tanto, no todo ha de esperarse de mayores inversiones, sino también de un aprovechamiento racional de lo que se tiene. La solución, sin embargo, suele tropezar con el gran obstáculo del régimen de la tenencia de la tierra en muchos países. Si por un lado se encuentran

grandes extensiones bien cultivadas, por otro hay tierras en que basta al gran propietario utilizar mal o medianamente una parte de ellas para extraer una renta substancial. Es este un problema demasiado conocido para que sea necesario extenderse en él. No se explicaría que un empresario industrial deje improductiva una parte de su capital salvo en tiempos de débil demanda. Pero por lo general la tierra no desmerece en su fuerza productiva si se mantiene sin trabajar, antes bien, en determinadas condiciones puede mejorar; y se valoriza igual que la trabajada en el curso del tiempo, tanto más si la inflación ayuda al proceso de incremento corriente de la renta del suelo.

Este fenómeno, unido a otros factores sociales, contribuye en muchos países a mantener acaparada una parte considerable de la tierra aprovechable en un número relativamente pequeño de manos. Por otro lado, esta forma de tenencia y el alto valor de la tierra en relación con su rendimiento presente, en virtud de la capitalización anticipada de futuros incrementos de valor, la hace difícilmente accesible al agricultor sin tierra; y éste se ve forzado a invertir sus limitados recursos en parcelas demasiado pequeñas para lograr un nivel de vida más alto que el del campesino asalariado, muy precario en la mayor parte de los países. De ahí el espectáculo singular de la pulverización de la tierra en numerosísimas parcelas antieconómicas que representan una pequeña parte de la superficie total, frente a una exigua cantidad de propietarios que abarcan la mayor parte de la tierra disponible.

No cabe la menor duda de que este problema podrá irse resolviendo a medida que el desarrollo industrial continúe absorbiendo gente del campo. Pero este proceso ha sido muy lento y sólo podrá acelerarlo un aumento muy fuerte en el ritmo de desarrollo de la industria y otras actividades. Es, pues, en el fondo un problema de inversiones de capital, aparte de otras consideraciones de las que se hablará un poco más adelante. Grandes inversiones que aumenten la demanda de brazos en actividades de mucho mayor productividad forzarán al gran 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 producción agraria. En regiones en que no es la tenencia en sí, sino la falta de inversiones y de acción técnica del Estado lo que está retardando el progreso agrícola, la solución no puede ser la misma que en otras en que la forma de tenencia es el gran obstáculo que se interpone. No deja de sorprender lo poco que se ha explorado aún este asunto en estos términos concretos, no obstante lo mucho que se ha escrito y proyectado sobre el problema de la tierra. Dicho de otro modo, cuando es perceptible la aptitud para asimilar la técnica productiva moderna, la propiedad extensa puede significar el medio más económico para elevar el nivel de productividad. En este sentido debe llamarse la atención sobre la recomendación que la Misión Currie<sup>12</sup> hace para promover el mejor aprovechamiento de la tierra en Colombia. Propone gravar la tierra en relación con su potencia productiva, de tal suerte que el propietario que la cultiva mal se encuentre en inferioridad de condiciones con respecto a los que la cultivan bien. Es claro que entre otros factores, un sistema semejante requiere una adecuada clasificación de los suelos, que no es tarea fácil. Pero esta propuesta tiene el interés de señalar posibilidades de acción que, sumadas a oportunas medidas para fraccionar las grandes extensiones de tierra o impedir su pulverización (sobre todo cuando la forma de tenencia obstaculiza el mejoramiento de la productividad), merecen ser seriamente consideradas en un programa de desarrollo económico.

#### LA INMIGRACIÓN Y EL SOBRANTE DE POTENCIAL HUMANO

12. En este rápido esbozo de algunos de los aspectos del problema de la productividad, en la América Latina, hemos mencionado la abundancia

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

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

En la inmigración exterior se suprime en cambio el costo de liberación. Por lo demás, si el inmigrante es de mayor productividad que el trabajador interno y contribuye a elevar el nivel general de la productividad, el incremento de ingreso resultante real será un factor favorable a la mayor formación de capital en el futuro, con evidente ventaja para el desarrollo económico.<sup>13</sup>

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

AUGE Y DECLINACIÓN DEL PROCESO DE  
SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN EL  
BRASIL\*

María da Conceição Tavares

\* Parte del capítulo 1 (páginas 1 a 7) "El proceso de sustitución de las importaciones como modelo de desarrollo reciente en América Latina", en CEPAL, *Boletín económico de América Latina*, vol. 9, N° 1, Nueva York, marzo de 1964. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 64.II.G.8.



## EL PROCESO DE SUSTITUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES COMO MODELO DE DESARROLLO RECIENTE EN AMÉRICA LATINA

### A. TRANSFORMACIONES DEL MODELO DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

#### 1. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE EXPORTACIÓN

Si se hace un recuerdo rápido de las características principales del modelo tradicional de desarrollo "hacia afuera" de las economías latinoamericanas, se destacará con mayor claridad el contraste entre éste y el modelo de desarrollo reciente que a continuación se describe.

Ya es común insistir en la elevada importancia relativa del sector externo en las economías de exportación primaria, poniendo de relieve el papel desempeñado por sus dos variables básicas: las exportaciones como variable exógena a la cual obedece la gestación de una fracción importante del ingreso nacional y el crecimiento de éste, y las importaciones como un medio flexible para complementar las diversas clases de bienes y servicios que se necesitan para satisfacer una parte apreciable de la demanda interna. Esta expresión sintética, sin embargo, no permite distinguir la significación peculiar de ambos componentes en los países en vías de desarrollo. Así, pues, para evaluar correctamente el papel del sector externo en esos países, hay que cotejarlo con el que desempeñó históricamente en las economías "centrales". Con ello quedarán de manifiesto algunas de las características principales del modelo que se trata de analizar.

En el proceso de desarrollo europeo, el sector externo fue en general preponderante y desempeñó básicamente las dos funciones que quedan señaladas. De todos modos, incluso manteniendo un elevado nivel de

abstracción, se pueden observar diferencias cualitativas considerables en la manera como actuaba ese sector en uno y otro tipo de economía.

Examínese ante todo el papel de las exportaciones en ambos casos.

En el primero (que es el caso de las economías centrales), por más que las exportaciones fueran un componente importante y dinámico de la formación del ingreso nacional, sin el cual no podría explicarse la expansión de éste, no les correspondía la responsabilidad exclusiva o siquiera primordial del crecimiento de la economía. En realidad, a esa variable exógena venía a juntarse una variable endógena de gran importancia, a saber, la inversión autónoma acompañada de innovaciones tecnológicas. La combinación de estas dos variables, la interna y la externa, permitía que el aprovechamiento de las oportunidades del mercado externo marchara paralelamente a la diversificación e integración de la capacidad productiva interna. En cambio, en América Latina las exportaciones no sólo eran prácticamente el único componente autónomo del crecimiento del ingreso sino que el sector de exportación representaba el centro dinámico de toda la economía. Es verdad que su acción directa sobre el sistema, desde el punto de vista de la diversificación de la capacidad productiva, era forzosamente limitada en vista de la estrecha base sobre la cual reposaba: apenas uno o dos productos primarios. Por otra parte, sus posibilidades de influir sobre el resto del sistema dependían en la práctica de una serie de factores, entre los cuales es posible destacar el tipo de función productiva adoptado y el hecho de que el sector fuera o no un enclave de propiedad extranjera. En suma, el grado de difusión de la actividad exportadora sobre el ámbito económico de cada país estaba supeditado a la naturaleza del proceso productivo de esos bienes primarios y su mayor o menor efecto multiplicador y distribuidor del ingreso. En términos generales, el desarrollo del sector de exportación dio lugar a un proceso de urbanización más o menos intenso, acompañando al cual se iban estableciendo industrias de bienes de consumo interno, tales como tejidos, calzado, vestuario, muebles, etc. Como se sabe, estas son industrias tradicionales de bajo nivel de productividad, que se encuentran en casi toda América Latina y que surgieron a impulso del mismo modelo primario-exportador.

Sin embargo, interesa señalar que esa reducida actividad industrial, unida al sector agrícola de subsistencia, era insuficiente para dar un dinamismo propio a la actividad interna. Así pues, el crecimiento económico quedaba supeditado básicamente al comportamiento de la demanda

externa de productos primarios, de donde se sigue el carácter muy dependiente y reflejo de nuestras economías.

Por otra parte, el papel desempeñado por las importaciones era también cualitativamente distinto, así como era distinta su estructura. En las economías abiertas centrales, las importaciones se destinaban primordialmente a atender las necesidades de alimentos y materias primas que su gama de recursos naturales no les permitía producir por sí mismas de manera satisfactoria. En cambio en las economías latinoamericanas, además de tener que resolver en mayor o menor grado ese mismo problema, las importaciones debían cubrir categorías completas de bienes de consumo terminados y prácticamente la totalidad de los bienes de capital necesarios para el proceso de inversión generado por el crecimiento exógeno del ingreso. Así pues, el papel del sector externo, como mecanismo de reajuste entre las estructuras de la demanda y de la producción internas, asume también un carácter claramente distinto, al cual se debe en gran parte la modificación posterior de su modelo de desarrollo.

La esencia de la problemática del crecimiento "hacia afuera", típico de las economías latinoamericanas, está vinculada evidentemente a la forma de división internacional del trabajo que impuso el tipo de desarrollo de las economías avanzadas y de la cual se desprendía, para los países de la periferia, una repartición del trabajo social totalmente distinta.

En el caso de los países desarrollados no había, ni hay, una separación clara entre una capacidad productiva destinada a atender el mercado interno y una destinada a atender el mercado externo. No se puede distinguir un sector de exportación propiamente dicho: las manufacturas producidas tanto se exportan como se consumen en grandes cantidades dentro del mismo país; la especialización por ventura existente con miras al mercado externo se hace más bien por la diferenciación de los productos que por sectores productivos distintos.

Por el contrario, en la mayoría de los países de América Latina hay una clara división del trabajo social entre los sectores externo e interno de la economía. El sector de exportación era (y sigue siendo) un sector bien definido, generalmente de alta productividad y especializado en unos pocos productos, de los cuales apenas una parte reducida se consume internamente<sup>1</sup>. En cambio, el sector interno, con su baja productividad,

1. Una de las pocas excepciones es la Argentina, donde esa división no es tan clara y donde una parte considerable de la producción de los productos principales de exportación también se consume

era básicamente de subsistencia y sólo satisfacía una parte de las necesidades de alimentos, vestuario y vivienda del sector de la población incorporado monetariamente a los mercados consumidores.

Por otra parte, una elevada concentración de la propiedad de los recursos naturales y sobre todo del capital en el sector más productivo, el de exportación, originaba una distribución extremadamente dispereja del ingreso. De este modo, en tanto que el grueso de la población mostraba muy bajos niveles de ingreso, lo que prácticamente la colocaba al margen de los mercados monetarios, las clases dotadas de ingresos elevados ostentaban niveles y esquemas de consumo semejantes a los de los grandes centros europeos y atendidos en gran parte por las importaciones.

La combinación de un esquema dual de división del trabajo con una acentuada desigualdad en la distribución personal del ingreso se encontraba, pues, en la base de la tremenda disparidad entre la estructura de la producción y la composición de la demanda interna, cuyo reajuste se efectuaba por intermedio del mecanismo del comercio exterior. Esta es, en última instancia, la característica más resaltante del modelo primario-exportador para la comprensión de la modificación que vino después de la crisis.

## 2. LA QUIEBRA DEL MODELO TRADICIONAL Y LA TRANSICIÓN HACIA UN MODELO NUEVO

De 1914 a 1945 las economías latinoamericanas se vieron afectadas por crisis sucesivas de su comercio exterior, como resultado de veinte años de guerra, de depresión o de ambas cosas. Sin embargo, la prolongada crisis del decenio de 1930 puede mirarse como el punto crítico de ruptura del modelo de exportación primaria. La violenta baja de los ingresos de exportación produjo enseguida una disminución de cerca de un 50 por ciento en la capacidad de importación de la mayor parte de los países de América Latina, la cual, incluso después de su recuperación, no volvió en general a los niveles de antes de la crisis<sup>2</sup>.

---

internamente. Con todo, subsiste la característica básica en lo relativo a la especialización del sector de exportación, y son igualmente válidas las consideraciones que siguen.

2. Véase la abundante literatura de la CEPAL al respecto, en particular el *Estudio Económico de América Latina 1949* (E/ CN.12/164/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 51.II.G.1.

Pese a haber sido fuerte el impacto sobre el sector externo de las economías latinoamericanas, éstas no quedaron sumergidas en una depresión prolongada como las economías desarrolladas. La profundidad del desequilibrio externo indujo a la mayor parte de los gobiernos a adoptar medidas de defensa del ingreso interno, anticipándose a la política económica compensatoria que sólo más tarde llegará a preconizarse en los países centrales. Tales medidas, que consistían sobre todo en restricciones y control de las importaciones, elevación del tipo de cambio y compra o financiación de los excedentes, iban encaminadas más bien a servir de defensa contra el desequilibrio externo que a estimular la actividad interna. Sin embargo, el proceso de industrialización que se inició entonces encontró indudablemente su apoyo en el mantenimiento del ingreso interno que resultó de aquella política.

A continuación se verá en líneas generales de qué manera se produjo la transición hacia el nuevo modelo de desarrollo orientado "hacia adentro".

Habiéndose sostenido en mayor o menor grado el nivel de la demanda preexistente y habiéndose reducido violentamente la capacidad de importación, quedaba deshecha la posibilidad de un reajuste "ex-ante" entre las estructuras de producción y de demanda interna por medio del comercio exterior. El reajuste "ex-post" se produjo a través de un incremento sustancial de los precios relativos de las importaciones, lo que creó un estímulo considerable para la producción interna sustitutiva. Utilizando, incluso en exceso, la capacidad instalada de producción, fue posible reemplazar una parte de los bienes que antes se importaban. Más adelante, mediante una redistribución de factores y en especial del recurso escaso, las divisas, se utilizó la capacidad disponible de importación para obtener del exterior los bienes de capital y las materias primas indispensables a la instalación de nuevas unidades de producción destinadas a continuar el proceso de sustitución.

No vale la pena extenderse en la descripción de la dinámica de este proceso, que será objeto de atención especial más adelante. Lo que sí queremos recalcar es que él corresponde o implica, en realidad, la vigencia de un nuevo modelo de desarrollo.

El primer punto que se debe señalar al respecto es la modificación de las variables dinámicas de la economía. Hubo una pérdida de importancia relativa del sector externo en el proceso de formación del ingreso nacional y, al mismo tiempo, un aumento de la participación y el dinamismo de la actividad interna.

La importancia de las exportaciones como variable exógena del crecimiento cedió el paso a la variable endógena, la inversión, cuyo monto y composición pasaron a ser decisivos para la continuación del proceso de desarrollo.

Esto no significa que el sector externo haya dejado de desempeñar un papel destacado en nuestros países; sólo hubo una modificación de sus funciones. En vez de ser el factor a que obedece directamente el crecimiento del ingreso por medio del aumento de las exportaciones, su contribución pasó a ser decisiva en la diversificación de la estructura productiva mediante las importaciones de equipo y materias intermedias.

Así se comprende la posibilidad de obtener una tasa razonable de inversión —y, por lo tanto, de crecimiento— incluso en condiciones de estancamiento o reducción temporal del poder de compra de las exportaciones, con tal que se pueda modificar la composición de las importaciones disminuyendo las no esenciales para dar mayor lugar a los bienes de capital e intermedios.

Hay otros aspectos que conviene destacar para comprender la naturaleza del nuevo modelo de desarrollo en América Latina.

En primer lugar se puede considerar que las transformaciones de la estructura productiva prácticamente se circunscribieron al sector industrial y a las actividades conexas, sin modificar apreciablemente (y a veces nada) la condición del sector primario, inclusive por cierto, las actividades tradicionales de exportación.

De aquí provienen dos circunstancias a las que habrá oportunidad de referirse más adelante. Una de ellas es la preservación de una base exportadora precaria y sin dinamismo, que es una de las causas del crónico estrangulamiento externo. La otra es el carácter "parcial" de la mutación ocurrida en el sistema económico y al consiguiente aparición de un nuevo tipo de economía dual.

En segundo lugar resalta el hecho, ya suficientemente divulgado de que los nuevos sectores dinámicos aparecen y se expanden en el marco restringido de los mercados nacionales, lo que determina el carácter "cerrado" del nuevo modelo.

Si se examinan desde un ángulo amplio las características apuntadas, podría decirse que la mudanza en la distribución del trabajo social (o los recursos) que involucra el proceso de industrialización tal como se presentó en la región, no fue de la mano con alguna transformación equivalente de la división internacional del trabajo. Esta última, en lo

fundamental no varió, al menos en lo que se refiere a las especializaciones de las economías industriales y a las subdesarrolladas en el intercambio mundial. En realidad, los únicos cambios sensibles han tenido lugar en el comercio *entre* las naciones "centrales".

En el fondo, muchas inquietudes y campañas actuales, como las expresadas en torno de la integración regional latinoamericana o la conferencia mundial de comercio de las Naciones Unidas, están centradas o postulan nuevos esquemas en la división extra-nacional del trabajo, o los recursos, que corresponda a los cambios internos y a las necesidades de dinamizar el crecimiento de los países subdesarrollados con el refuerzo de un mayor comercio exterior.

En suma, el "proceso de sustitución de las importaciones" puede entenderse como un proceso de desarrollo "parcial" y "cerrado" que, respondiendo a las restricciones del comercio exterior, procuró repetir aceleradamente, en condiciones históricamente distintas, la experiencia de industrialización de los países desarrollados.

### 3. NATURALEZA Y EVOLUCIÓN DEL ESTRANGULAMIENTO EXTERNO<sup>3</sup>

Por constituir la pérdida de dinamismo del sector externo una característica dominante en el modelo de sustitución de las importaciones y por hallarse realmente presente en casi todas las economías latinoamericanas, vale la pena detenerse en el examen de este problema.

En primer lugar es útil hacer una distinción entre las dos formas principales en que se manifiesta el estrangulamiento exterior, a saber: una de carácter "absoluto" que corresponde a una capacidad para importar estancada o declinante y otra de carácter "relativo", que se identifica con una capacidad para importar que crece lentamente, a un ritmo inferior al del producto. La primera forma de estrangulamiento está generalmente relacionada con las contracciones del comercio internacional por que han pasado los productos primarios. La segunda, a su vez, está asociada a las tendencias de largo plazo de las exportaciones de los mismos.

3. Los antecedentes de esta sección están basados en las siguientes fuentes: "Estudio económico de la CEPAL de 1949"; "Inflación y crecimiento: resumen de la experiencia en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII (1962) pp. 25 ss., y *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (E/CN.12/680).

Aunque las vicisitudes y comportamiento del sector externo latinoamericano están por demás documentados, para los fines del análisis posterior, es preciso recapitular brevemente algunos antecedentes principales en la experiencia regional.

Hasta la terminación de la segunda guerra mundial, ni el cuántum ni el poder adquisitivo de las exportaciones habían vuelto al nivel de antes de la gran crisis. Después de la guerra, el poder adquisitivo de las exportaciones mejoró en términos absolutos debido a un aumento del cuántum exportado y a un período de mejoramiento de la relación de intercambio entre 1949 y 1954. A partir de 1954, exclusión hecha de Venezuela, el poder adquisitivo de las exportaciones de los demás países se mantuvo estancado e incluso tendió a descender en los últimos años, como resultado del menoscabo de la relación de intercambio.

Si se compara la evolución del ingreso y del poder adquisitivo por habitante de las exportaciones, queda más en claro el fenómeno de la no recuperación del sector externo en términos relativos. Desde 1928-29 hasta 1960, al paso que el ingreso medio por habitante de la región se elevó en más de un 60 por ciento, el poder adquisitivo por habitante de las exportaciones descendió en más de un 50 por ciento. Incluso en los años 1950 y 1951, que fueron los más favorables de la postguerra para nuestras exportaciones, el poder adquisitivo por habitante siguió siendo inferior en un 23 por ciento al nivel de antes de la crisis.

Semejante estrangulamiento del sector externo y el consiguiente proceso más o menos intenso de sustitución de las importaciones se tradujo por una baja del coeficiente de las importaciones en nuestras economías. Las importaciones, que antes de la gran crisis representaban el 28 por ciento del ingreso conjunto de América Latina, han constituido recientemente una proporción relativamente pequeña (12 por ciento), mientras que ya en el período de 1945-49 representaban apenas cerca del 15 por ciento.

Para establecer las relaciones entre esta evolución del sector exterior y las alternativas del proceso de sustitución de importaciones es útil distinguir tres períodos que marcan fisonomías características en esas relaciones.

El primer período, que va desde la gran crisis hasta el fin de la segunda guerra mundial, transcurrió con reducciones severas, globales o específicas, de la capacidad para importar en diversas coyunturas. Por consiguiente, se trata de un período en que las restricciones del sector

externo tuvieron un carácter "absoluto", lo que exigió un esfuerzo de sustitución bastante acentuado en casi todos los países de la región, traducido en una baja considerable del coeficiente general de las importaciones. Esta primera fase se caracterizó sobre todo por la sustitución de los bienes no duraderos de consumo final. En algunos países grandes, entre los cuales se cuenta el Brasil, según veremos, se avanzó hasta la categoría de las materias intermedias y los bienes de capital.

El segundo período, que abarca el primer decenio después de la guerra, transcurrió en condiciones de menores limitaciones de la capacidad para importar. El crecimiento del poder adquisitivo de las exportaciones, aunque insuficiente para devolver al sector externo su importancia relativa anterior, permitió, sin embargo, una aceleración considerable del dinamismo de la economía al conjugarse la expansión de la actividad interna con el mejoramiento de las condiciones del sector de exportación.

En realidad, durante este período, para la mayor parte de los países de América Latina la orientación del crecimiento volvió a ser "hacia afuera" más bien que "hacia adentro", ya que descansó en mayor grado en el mejoramiento del poder adquisitivo de las exportaciones que en la sustitución de las importaciones. Sin embargo, en unos pocos países, por ejemplo, el Brasil, se produjo un aprovechamiento de esa situación relativamente favorable del sector externo para aplicar el proceso de industrialización. De ese modo el "proceso de sustitución" avanzó considerablemente hasta alcanzar algunas categorías de bienes duraderos de consumo mientras continuaba teniendo lugar en otras categorías relacionadas con productos semielaborados y bienes de capital.

De todos modos, dentro de los tres decenios de que se trata, este fue el período de mayor crecimiento para la América Latina en su conjunto,<sup>4</sup> y, en gran parte, sólo fue posible por haber crecido el poder adquisitivo de las exportaciones con gran rapidez, aunque menos que el producto. (Esto significa que las limitaciones emanadas del sector externo apenas tuvieron un carácter "relativo").

A partir de 1954, las condiciones externas volvieron a ser francamente restrictivas (excepción hecha de los países productores de petróleo), y la capacidad de la región para importar tendió de nuevo al estancamiento.

4. Véase *El Desarrollo económico de América Latina en la postguerra*, (E/CN.12/659/Rev.1) Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta 64.II.G.6.

La mayor parte de los países no pudo mantener su ritmo de desarrollo por la vía de la sustitución de las importaciones. Prácticamente, sólo México y el Brasil pudieron continuar su expansión industrial con un ritmo considerable. El Brasil hasta consiguió acelerar su tasa de crecimiento, por una serie de circunstancias que se examinarán en la parte específica del estudio, si bien no pudo hacerlo sin aumentar considerablemente el desequilibrio de su balance de pagos.

#### B. LAS DIVERSAS ACEPCIONES DEL TÉRMINO "SUSTITUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES"

El término "sustitución de las importaciones" se emplea muchas veces en una acepción simple y literal, en el sentido de una disminución o desaparición de ciertas importaciones que quedan sustituidas por la producción interna.

Entendida de esta manera, la expresión hace perder de vista la naturaleza del fenómeno anteriormente descrito e incluso provoca una mala inteligencia de la dinámica del referido proceso.

En realidad, el término "sustitución de las importaciones", adoptado para designar el nuevo proceso de desarrollo de los países subdesarrollados, es poco feliz porque da la impresión de que consiste en una operación simple y limitada de retirar o disminuir componentes de la gama de importaciones para sustituirlos por productos nacionales. La extensión de este criterio simplista podría inducir a creer que el objetivo "natural" sería el de eliminar *todas* las importaciones, esto es, llegar a la autarquía<sup>5</sup>.

Sin embargo, nada tan alejado de la realidad como este desiderátum. En primer lugar, porque el proceso de sustitución no se propone disminuir el cuántum de la importación global; la disminución, cuando se produce, viene impuesta por las restricciones del sector externo y no de propósito. De estas restricciones (absolutas o relativas) se origina la necesidad de producir internamente algunos bienes que antes se

5. Este punto de vista ha sido formulado por algunos teóricos, como el profesor Rottenberg, de Chicago, al recalcar los "peligros a que conduce una política de sustitución de las importaciones". Véase Simón Rottenberg, *Reflexiones sobre la industrialización y el desarrollo económico*, edición de la Universidad Católica de Santiago de Chile.

importaban. Por otra parte, en lugar de esos bienes sustituidos aparecen otros y, a medida que el proceso avanza, esto crea un aumento de la demanda derivada de importaciones (de productos intermedios y bienes de capital) que puede dar lugar a una mayor dependencia del exterior, en comparación con las primeras fases del proceso de sustitución.

Aclarado este posible equívoco, conviene examinar mejor los problemas analíticos que pueden presentarse cuando se entiende la sustitución de las importaciones en un sentido restringido, esto es, de una disminución absoluta o relativa de ciertos grupos de productos de la gama. Véanse algunos ejemplos en que eso no se verifica o en que, incluso si ocurre tal disminución, la esencia del fenómeno queda oculta detrás de semejante sustitución "aparente".

El primer ejemplo que se podría presentar es la hipótesis extrema de no haber modificación en la composición de las importaciones, tanto en términos absolutos como relativos, o sea, que no se estén modificando ni el cuántum ni la participación de los principales grupos de productos que entran en la gama. En este caso, no habría sustitución "aparente o visible", aunque podría estar ocurriendo un proceso vigoroso y efectivo de "sustitución" mediante el aumento de la participación nacional en una oferta interna creciente, lo que se traduce en una disminución del coeficiente de importación de la economía.

Otro tipo de problema es el que se origina con la aparición de nuevos productos en el mercado internacional, lo que hace difícil el análisis comparado de la gama de importaciones en períodos distintos. Así, por ejemplo, después de la segunda guerra mundial surgieron nuevos bienes de consumo duradero que nada tenían que ver con la naturaleza de los productos importados anteriormente. En consecuencia, la formación interna de una industria dedicada a producir esos bienes no puede considerarse, en sentido estricto, como una "sustitución" en relación a las importaciones del período de preguerra. En tal caso, lo que ocurre es evidentemente una continuación del proceso general antes descrito, o sea, una reorientación de los factores productivos que corresponde a una nueva modificación del esquema de división del trabajo social de la economía.

Otro caso muy frecuente en los países de América Latina, sobre todo en el último decenio, es la disminución de las importaciones de los productos considerados como no esenciales (ciertas categorías de bienes de consumo duradero y no duradero), de resultas de una política cambiaría

discriminatoria adoptada para ajustar el nivel general de las importaciones a la capacidad efectiva para importar.

A consecuencia de esas restricciones, empieza a haber un estímulo para la producción interna de esos bienes. Es evidente que, en estas condiciones, la sustitución "real" se produce *después* de la sustitución "aparente" ocurrida en la pauta de importaciones. Incluso en este caso, hay productos que no llegan a quedar sustituidos efectivamente (porque no existe un mercado suficiente, o los recursos necesarios para producirlos internamente, o bien ni lo uno ni lo otro) y cuya disminución dentro de la gama se debe exclusivamente a los controles. Una vez liberalizados éstos, las importaciones de esos bienes volverán automáticamente a subir, fuera de que también podrán subir las de otros bienes cuyas condiciones de producción interna no sean competitivas con las del exterior, a menos que se encuentren amparadas contra la competencia externa (mediante una protección arancelaria elevadísima o por otros instrumentos discriminatorios).

Por último, es preciso no olvidar el caso bastante obvio, aunque no por eso siempre comprendido, de que la sustitución "real o efectiva" es generalmente mucho menor que la "aparente" vista a través de la disminución de ciertas importaciones. Así, por ejemplo, cuando se sustituyen productos finales aumenta, en consecuencia, la demanda de insumos básicos y materias intermedias (no todos producidos necesariamente en el país), se pagan servicios técnicos y de capital, etc. En el fondo, la producción de un bien determinado sólo "sustituye" una parte del valor agregado que antes se creaba fuera de la economía. Como ya se señaló, esto puede aumentar en términos dinámicos la demanda derivada de importaciones en un grado superior a la economía de divisas que se obtiene con la producción sustitutiva.

La finalidad de estas breves consideraciones no fue únicamente la de mostrar el riesgo de una interpretación estricta del término "sustitución de las importaciones", sino también poner de relieve algunas características del proceso mismo que quedan ocultas detrás de esa designación y a veces hasta parecen entrar en conflicto con ella.

Hechas estas consideraciones, se pasa al análisis de la dinámica de ese proceso, que se seguirá denominando "sustitución de las importaciones" por ser éste el nombre consagrado en la literatura sobre el desarrollo económico de los países de América Latina y, sobre todo, en los trabajos de la CEPAL. Sin embargo, queda entendido que esta designación se aplicará en adelante, en un sentido lato, para caracterizar un proceso de

desarrollo interno que se produce y se orienta bajo el impulso de restricciones externas y se manifiesta primordialmente a través de una ampliación y diversificación de la capacidad de producción industrial.

### C. LA DINÁMICA DEL PROCESO DE SUSTITUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES

En esta sección se trata de analizar teóricamente, en un elevado plano de abstracción, las características principales que ofrece la dinámica de lo que se entiende por proceso de sustitución de las importaciones en sentido amplio, como también de los problemas de naturaleza externa e interna que van surgiendo a medida que dicho proceso se desenvuelve.

La dinámica del proceso de desarrollo mediante la sustitución de las importaciones puede atribuirse, en síntesis, a una serie de reacciones frente a las situaciones creadas por el estrangulamiento del sector externo, a través de las cuales la economía se va haciendo cuantitativamente menos dependiente del exterior y va modificando cualitativamente la naturaleza de esa dependencia. A lo largo de ese proceso, del cual resulta una serie de modificaciones estructurales de la economía, se van manifestando aspectos sucesivos de una contradicción básica inherente entre las necesidades de crecimiento y la barrera que representa la capacidad para importar. Se procura mostrar cuál es la mecánica de la superación de algunos de esos aspectos, llegando a la conclusión de que los problemas de naturaleza externa e interna tienden a aumentar de volumen hasta el punto de frenar el dinamismo del proceso.

#### 1. REACCIÓN A LOS PROBLEMAS DEL DESEQUILIBRIO EXTERNO

La iniciación del proceso está históricamente vinculada a la gran crisis mundial del decenio de 1930, pero para fines estadísticos se podría considerar como punto de partida cualquier situación de desequilibrio externo duradero que rompiese el ajuste entre la demanda y la producción, descrito al tratar del modelo tradicional de exportación.

En su primera fase, se trata, por lo tanto, de satisfacer la demanda interna existente, no afectada por la crisis del sector exportador y sostenida o no por el gobierno.

Las posibilidades de expansión de la oferta interna se sitúan en tres frentes, a saber: una mayor utilización de la capacidad productiva ya instalada; una producción de bienes y servicios relativamente independientes del sector externo (por ejemplo, servicios gubernamentales); y la instalación de unidades productivas para sustituir los bienes anteriormente importados.

La primera posibilidad se agota con la saturación de la capacidad existente en la economía. Una parte de la segunda y la última pasan a estar íntimamente relacionadas y constituyen la espina dorsal del proceso de desarrollo "hacia adentro" que se ha denominado de sustitución de las importaciones.

Normalmente, la sustitución se inicia por la vía más fácil de la producción de bienes de consumo terminados, no sólo porque la tecnología empleada en ella es, por lo general, menos compleja y de menor intensidad de capital, sino principalmente porque para ellos hay una mayor reserva de mercado, ya sea existente de antemano, ya sea provocada por la política de comercio exterior adoptada como medida de defensa.

Se verá ahora de qué modo la propia expansión de la actividad interna, correspondiente a esta primera fase, engendra la necesidad de seguir adelante con el proceso de desarrollo.

Por una parte, la instalación de unidades industriales para producir internamente los bienes de consumo final que antes se importaban tiende a expandir el mercado interno de esos mismos bienes, no sólo por el crecimiento del ingreso<sup>6</sup> ocasionado por el proceso de inversión, sino por la inexistencia de restricciones internas análogas a las que limitaban las importaciones de esos productos. Por otra parte, la producción de éstos, como ya se vio, sólo sustituye una fracción del valor añadido que antes se creaba fuera de la economía. En consecuencia, la demanda derivada de importaciones de materias primas y otros insumos crece rápidamente y tiende a sobrepasar las disponibilidades de divisas.

Por consiguiente, así se caracteriza, por primera vez, una de las fases de la ya mencionada contradicción interna del proceso entre su finalidad que es el crecimiento del producto (de lo cual se sigue la necesidad de elevar las importaciones, a lo menos hasta cierto punto) y las limitaciones de la capacidad para importar.

6. La mayor o menor expansión del consumo relacionada con el crecimiento del ingreso depende evidentemente de la elasticidad-ingreso de los productos.

Como reacción a este problema viene una nueva ola de sustituciones, para lo cual se hace necesario reducir algunas importaciones menos necesarias, liberando así las divisas indispensables para la instalación y funcionamiento de las nuevas unidades de producción. Una vez más, con el crecimiento del producto y del ingreso, se produce en mayor o menor medida el fenómeno anteriormente descrito.

En la superación continua de estas contradicciones estriba la esencia de la dinámica del proceso de sustitución de las importaciones. Teóricamente, el proceso podría continuar mediante una selección rigurosa del empleo de las divisas, hasta un punto en la división del trabajo con el exterior que correspondiese al aprovechamiento máximo de los recursos internos existentes<sup>7</sup>.

En realidad, sin embargo, a medida que el proceso adelanta a través de sucesivas reacciones a la "barrera externa", se va haciendo cada vez más difícil y costoso de proseguir, no sólo por motivos de orden interno (dimensiones del mercado, tecnología, etc.) sino porque, dadas las limitaciones de la capacidad para importar, la gama de las importaciones tiende a hacerse extremadamente rígida antes que el proceso de desarrollo alcance suficiente autonomía por el lado de la diversificación de la estructura de producción.

En la próxima sección se analizarán los factores de orden interno a que se ha hecho referencia. Se verá ahora, con algo más de detalle, de qué modo la dinámica de la sustitución se refleja en la estructura de las importaciones y cuáles son las consecuencias que se siguen de ello para la continuidad del proceso.

## 2. LAS MODIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES Y LA MECÁNICA DE LA SUSTITUCIÓN

En las primeras fases del proceso de sustitución, la selección de las nuevas líneas de producción se hace a la luz de la demanda interna existente de aquellos elementos de la gama más fáciles de sustituir, que son, como ya se vio, los bienes de consumo terminados.

7. La no existencia a lo menos de algunos recursos naturales impide considerar, ni siquiera teóricamente, la posibilidad de avanzar hacia la autarquía.

Este cambio en la orientación de la actividad interna se refleja en la composición de las importaciones a través de una disminución de la parte correspondiente a los bienes de consumo final en la gama y un aumento de la correspondiente a los productos intermedios.

Sin embargo, pasadas las primeras fases de la industrialización, el mantenimiento de una estructura de importaciones sin grandes modificaciones en la posición relativa de los tres grandes grupos (bienes de consumo, productos intermedios y bienes de capital) puede significar que se esté consiguiendo sustituir simultáneamente en varias categorías, aunque con diversa intensidad en ciertos grupos de productos de acuerdo con las condiciones específicas de cada país y con la etapa de desarrollo en que se encuentre.

Esto no significa evidentemente que no haya una modificación en la composición de las importaciones; por el contrario, ésta irá cambiando dentro de cada grupo con tanta mayor rapidez cuanto más acelerado sea el proceso de sustitución. Sin embargo, para garantizar la continuidad del proceso, las sustituciones deben encadenarse de modo que no haya una superposición de puntos máximos de demanda de importaciones que den origen a un estrangulamiento interno prolongado. El comportamiento de las diversas series históricas de importación debe, pues, traducirse gráficamente por una serie de parábolas desfasadas que corresponden a las salidas y entradas alternadas de nuevos productos en la gama.

La posibilidad de mantener cierta flexibilidad en la estructura de las importaciones, en condiciones de limitación de la capacidad para importar, reposa en la construcción a la brevedad posible de ciertos eslabones de la cadena productiva que poseen importancia esencial para llevar adelante el proceso. En otras palabras, la posibilidad de seguir sustituyendo depende del tipo de sustituciones previamente realizadas.

Si, por ejemplo, sólo continuaran sustituyéndose las categorías de bienes finales de consumo, la gama podría llegar a quedar prácticamente limitada a las importaciones necesarias para el mantenimiento de la producción corriente, sin dejar margen suficiente para la entrada de nuevos productos y, sobre todo, de los bienes de capital indispensables para la expansión de la capacidad de producción. Para evitar que ocurra tal cosa, es indispensable que se comience bastante pronto la sustitución en categorías nuevas, especialmente en productos intermedios y bienes de capital, antes que la rigidez excesiva de la gama comprometa la continuidad misma del proceso.

La sustitución de los productos intermedios y otros semielaborados ofrece la característica importante, desde el punto de vista de las restricciones internas, de ser relativamente modestos los elementos importados que se requieren para la continuación de su producción corriente. Esto obedece a dos motivos fundamentales. El primero es que una parte de las materias primas necesarias para su elaboración puede encontrarse dentro del propio país, consistiendo la parte importada en productos brutos, o poco elaborados, de bajo valor unitario. El segundo es que, en forma contraria a los bienes de consumo, el mercado interno de este tipo de bienes no tiende a crecer abruptamente por el simple hecho de que empiecen a producirse internamente. Probablemente, el mayor gasto de divisas se hará de una vez por todas con la adquisición del equipo necesario para la instalación de las unidades productoras.

Sin embargo, en este sector de la producción intermedia existe un lapso bastante considerable entre la decisión de invertir en determinado ramo y la puesta en marcha del proyecto. En consecuencia, si sólo se piensa en sustituir esos productos una vez que se hayan convertido en elementos significativos de la gama, es casi seguro que la aceleración de su demanda (derivada), unida al hiato temporal de la oferta interna, se traducirá por un aumento considerable de las importaciones, susceptible de sobrepasar las disponibilidades de divisas del país.

Hay algunas analogías entre lo que se dice, sobre todo en el último párrafo, acerca de la producción intermedia y la de ciertas categorías de bienes de capital. El comienzo de su producción lo antes posible tiene, además, la ventaja estratégica de permitir cierto grado de independencia al proceso de desarrollo interno en relación con las restricciones externas.

Resumiendo, se puede decir que, en las condiciones del modelo de sustitución de las importaciones, es prácticamente imposible que el proceso de industrialización se dé desde la base hacia la cúspide de la pirámide productiva, esto es, que parta de los bienes de consumo menos elaborados y avance lentamente hasta llegar a los bienes de capital. Es menester (usando un lenguaje figurado) que el "edificio" se construya simultáneamente en varios pisos, cambiando sólo el grado de concentración en cada uno de ellos de un período a otro.

Salta a la vista que el logro de este objetivo plantea una serie de problemas de todo orden, cuya solución exige un encadenamiento de circunstancias bastante favorable. Sólo se mencionarán dos tipos de

problemas, uno de naturaleza interna y uno de naturaleza externa, cuya pertinencia justifica que se les dé relieve especial.

El primero de ellos guarda relación con la selección de las categorías de productos de sustitución. En vista de lo que se expuso antes, parece evidente que esa selección no puede hacerse de acuerdo a una visión estática del mercado interno, de la estructura de las importaciones existente en un momento dado, o de uno y otra. Esto significa, por una parte, que no todas las inversiones pueden ser inducidas sólo por la demanda presente, y presupone, por otra, una capacidad de previsión y de decisión autónoma que sólo puede esperarse del estado y a veces de algunos raros empresarios innovadores<sup>8</sup>.

Las llamadas "inversiones de base", por ejemplo, difícilmente se efectuarán con la anticipación necesaria como no sea mediante decisiones gubernamentales, ya sea promoviéndolas directamente, ya sea estimulando y amparando la iniciativa privada con medidas de carácter financiero o de otra naturaleza.

Entre las propias inversiones inducidas por el mercado, hay muchas que nada tienen de "espontáneo"<sup>9</sup> ya que su aparición se debe, en gran parte, a decisiones de política económica, sobre todo de comercio exterior (política cambiaria y arancelaria), las cuales al modificar, a veces violentamente, el sistema de precios relativos, orientan (conscientemente o no) las transformaciones de la capacidad de producción.

El otro orden de problemas a que se ha hecho referencia guarda relación con la naturaleza de las limitaciones del sector externo. Es obvio que, en condiciones de estancamiento "absoluto" de la capacidad para importar, difícilmente podrá producirse una aceleración industrial suficiente para mantener un ritmo rápido de crecimiento. Las elevadas tasas de formación de capital y la composición de las inversiones que se requieren para una rápida diversificación e integración del mecanismo productivo, exigen que las limitaciones del sector externo sean a lo más

8. El término está empleado en el sentido que le da Schumpeter. Aunque no se niegue, pues, la existencia en algunas de las economías latinoamericanas de una considerable capacidad empresarial que está en condiciones de responder adecuadamente a los estímulos del mercado, a las decisiones de la política económica gubernamental, o a ambos, parece lícito considerar rara la del tipo "innovador", capaz de una visión de largo alcance que vaya al encuentro de las oportunidades existentes en la apertura de nuevas líneas de actividad productiva.

9. En el sentido de que resulten del "libre" juego de las fuerzas del mercado.

relativas, esto es, que haya alguna expansión de las importaciones, aunque sea a un ritmo inferior al del crecimiento del producto. Esto puede obtenerse mediante un aumento del poder de compra de las exportaciones, acompañado o no de una entrada autónoma o compensatorio de capital extranjero.

Como se verá más adelante, en el caso brasileño, los dos órdenes de problemas señalados alcanzaron, en el pasado reciente, soluciones relativamente favorables.



## DESARROLLO Y SUBDESARROLLO\*

Celso Furtado

\* Capítulo IV (páginas 163 a 177), en *Desarrollo y subdesarrollo*, séptima edición, Buenos Aires, EUDEBA, 1971. [Título de la obra original: *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1961].



#### LAS ESTRUCTURAS SUBDESARROLLADAS

El advenimiento de un núcleo industrial, en la Europa del siglo XVIII, provocó una ruptura en la economía mundial de la época y llegó a regular el desarrollo económico subsiguiente, en casi todas las regiones de la Tierra. La acción de ese poderoso núcleo dinámico pasó a ejercerse en tres direcciones distintas. La primera marca la línea de desarrollo, dentro de la propia Europa occidental, en el cuadro de las divisiones políticas que se habían cristalizado en la etapa mercantilista anterior. Ese desarrollo, tal como hemos visto, se caracterizó por la desorganización de la economía artesanal pre-capitalista y por la progresiva absorción de los factores liberados, a un nivel más alto de productividad. En este proceso se identifican dos fases: en la primera la liberación de la mano de obra era más rápida que la absorción, lo que volvía sumamente elástica la oferta de este factor; en la segunda, la oferta de mano de obra resultante, de la desarticulación de la economía precapitalista, tiende a agotarse, lo que exige una reorientación de la tecnología. Incumbe a ésta mantener la flexibilidad del sistema, para que los factores se combinen, en proporciones compatibles con su oferta. De esta manera, el desarrollo de la tecnología —esto es, las transformaciones de las industrias de bienes de capital— pasa a ser regulado cada vez más por la disponibilidad relativa de los factores en los centros industriales.

La segunda línea de desarrollo de la economía industrial europea consistió en un movimiento de avance de sus fronteras, dondequiera que hubiese tierras todavía desocupadas y de características similares a las de la propia Europa. Varios factores explican esa expansión. En el caso de

Australia y del Oeste norteamericano, el oro desempeñó un papel básico. La revolución de los transportes marítimos, al permitir traer cereales desde grandes distancias para competir en el mercado europeo, fue decisiva en otros casos. Pero conviene tener en cuenta que ese desplazamiento de la frontera no se diferenciaba, básicamente, del proceso de desarrollo de la propia Europa, del que formaba parte, por así decirlo: las economías australiana, canadiense o estadounidense, en esa fase, eran simples prolongaciones de la economía industrial europea. Las poblaciones que emigraban hacia esos nuevos territorios llevaban las técnicas y los hábitos de consumo de Europa y, al encontrar mayor abundancia de recursos naturales, alcanzaban rápidamente niveles de productividad e ingreso bastante elevados. Si consideramos que esas "colonias" solo se establecían donde preveían condiciones económicas excepcionalmente favorable, se explica que sus poblaciones hayan alcanzado, desde el principio, elevados niveles de vida, en comparación con los países europeos.

La tercera línea de expansión de la economía industrial europea se realizó en dirección de las regiones ya ocupadas, algunas de ellas densamente pobladas, con sus sistemas económicos seculares, de diversos tipos, pero todos ellos de naturaleza pre-capitalista. El contacto de las vigorosas economías capitalistas con esas regiones de antigua colonización no se efectuó de manera uniforme. En algunos casos el interés se limitó a la apertura de líneas de comercio. En otros, hubo, desde el principio, el deseo de fomentar la producción de materias primas, cuya demanda crecía en los centros industriales. El efecto del impacto de la expansión capitalista sobre las estructuras arcaicas varió de región en región, a impulsos de las circunstancias locales, del tipo de penetración capitalista y de su misma intensidad. Con todo, el resultado fue casi siempre la creación de estructuras híbridas, una parte de las cuales tendía a comportarse como un sistema capitalista, y la otra a mantenerse dentro de la estructura preexistente. Ese tipo de economía dualista constituye, específicamente, el fenómeno del subdesarrollo contemporáneo.

Por consiguiente, el subdesarrollo es un proceso histórico autónomo y no una etapa por la que debían haber pasado, necesariamente, las economías que ya alcanzaron un grado superior de desarrollo. Para captar la esencia del problema de las actuales economías subdesarrolladas es necesario tener en cuenta esa peculiaridad. Consideremos el caso típico de una economía que sufre una penetración capitalista bajo la

forma de actividades productivas destinadas a la exportación. Tomemos el caso de una explotación minera, bajo control de una empresa capitalista, que organice no solamente la producción sino también la comercialización del producto. La intensidad del impacto de este núcleo sobre la vieja estructura dependerá, fundamentalmente, de la importancia relativa del ingreso a que ella da origen y que queda a disposición dentro de la colectividad. Depende, por consiguiente, del volumen de mano de obra que absorba, del nivel del salario real y de la totalidad de impuestos que pague. Este último ítem tuvo reducida importancia en las etapas iniciales de la expansión capitalista, pues para atraer el capital foráneo se creaban estímulos de todo tipo, inclusive el de la exención total de impuesto. El nivel del salario real era el determinado por las condiciones de vida imperantes en la región donde se instalaban las nuevas empresas, sin conexión precisa con la productividad del trabajo en la nueva actividad económica. Bastaba que el salario de la empresa capitalista fuese algo superior a la media regional, para que se diese una oferta de mano de obra totalmente elástica. Siendo así, el factor decisivo era el volumen de mano de obra absorbida por el núcleo capitalista. Ahora bien, la experiencia demuestra que ese volumen de mano de obra no alcanzaba, generalmente, proporciones considerables. En el caso de las economías especializadas en la explotación minera, difícilmente alcanzaba al 5% de la población en edad de trabajar. Asimismo, las nuevas empresas entraban en contacto con las autoridades locales y trataban de habilitarlas para la ejecución de medidas de profilaxis y otras, cuyo resultado se hacía sentir en una reducción de la tasa de mortalidad, con el correspondiente aumento del índice de crecimiento vegetativo de la población. Al cabo de cierto tiempo, el número de habitantes había aumentado lo suficiente para restablecer la relación entre población y recursos que prevaleciera en la etapa anterior a la penetración de la empresa capitalista.

La estructura económica de la región donde se introdujo la empresa capitalista —en el ejemplo del párrafo anterior— no se modifica, necesariamente, como consecuencia de esa penetración. Solamente una reducida fracción de la mano de obra disponible es absorbida por la empresa foránea; los salarios pagados a esa mano de obra no son determinados por el nivel de productividad de la empresa. Sino por las condiciones de vida que prevalecen en la región. Hacemos notar, también, que era de esperar que la población aumentase su índice de crecimiento.

Como la empresa capitalista se halla ligada a la región donde se localizó casi exclusivamente como agente creador de salarios, sería necesario que el importe de los pagos al factor trabajo alcanzase gran importancia relativa para provocar modificaciones en la estructura económica. Hasta cierto punto, el fenómeno es idéntico al observado en la primera fase del desarrollo de la economía capitalista, cuando el sistema artesanal preexistente está en proceso de ser destruido o absorbido. Se trata de una fase anterior al momento en que el sector capitalista, en expansión, absorbería la totalidad o la casi totalidad de los recursos de mano de obra, permitiendo que los salarios reales, determinados antes en función de las condiciones de vida preexistentes, pasen a ser regulados por el nivel de productividad. Aun así la similitud es aparente, pues la empresa capitalista que penetra en una región de vieja colonización y estructura económica arcaica no se vincula, dinámicamente, a esta última por el simple hecho de que la masa de ganancias generadas por ella no se integra en la economía local.

El dinamismo de la economía capitalista resulta, en última instancia, del papel que desempeña en la misma la clase empresaria, a la cual cabe utilizar en forma reproductiva una parte sustancial del ingreso, en permanente proceso de formación. Ya nos hemos referido al hecho de que el consumo de la clase capitalista es determinado por factores institucionales y, prácticamente, no depende de las fluctuaciones, a corto plazo, del nivel del ingreso global. Constituye éste, por cierto, el elemento más estable entre los gastos de la colectividad. Por otra parte, el consumo de los asalariados es determinado por el nivel global del empleo, estándole asignado un papel fundamental en el proceso del desarrollo. En este estado de cosas, lo que garantiza el dinamismo del economía capitalista es la forma en que se utiliza la masa de ingresos que vuelve a los empresarios y que éstos ahorran. Ahora bien, trátase de una parte que no se vincula a la región donde se halla localizada la empresa; su utilización depende, casi exclusivamente, de las condiciones imperantes en la economía a la cual pertenece el capital. Consideremos el caso de los capitales ingleses invertidos en empresas productoras del té, la goma o los metales, en el sudeste de Asia. El ingreso generado por esas empresas intégrase en parte en la economía local y en parte en la economía inglesa. Es probable que la parte correspondiente a la economía local sea mayor que la otra. Pero es la cuota-parte que permanece ligada a la economía inglesa la que posee las características dinámicas del sistema capitalista.

En efecto: en una proporción sustancial la masa de ahorro, que todos los años la economía inglesa debe transformar en capacidad productiva, deriva de ganancias de empresas localizadas en todas partes del mundo.

Las observaciones del párrafo anterior explican por qué la expansión del comercio internacional en el siglo XIX —expansión causada por el desarrollo industrial de Europa— no determinó una propagación, en la misma escala, del sistema capitalista de producción. El avance de la frontera económica europea se tradujo, casi siempre, en la formación de economías híbridas, en las que un núcleo capitalista pasaba a coexistir, pacíficamente, con una estructura arcaica. En verdad, era raro observar que el llamado núcleo capitalista modificara las condiciones estructurales preexistentes, ya que se encontraba ligado a la economía local solamente como elemento formador de una masa de salarios. Únicamente cuando el tipo de empresa requería la absorción de gran número de asalariados —como fue el caso de las plantaciones de té, en Ceilán, y de goma, en Birmania— el efecto de la organización capitalista sobre la economía local asumía mayor importancia. Si la oferta de mano de obra local era relativamente escasa, como ocurrió en esos dos países, presentábase de inmediato la posibilidad de elevación del salario real, de ahí que tal tendencia pudiese ser parcialmente anulada —como ocurrió en los dos casos citados— mediante la importación de mano de obra proveniente de países de bajo nivel de vida. Con todo, a pesar de esa mejora en las condiciones de vida, no se registraba una modificación estructural en el sistema económico, esto es, no se daba el paso fundamental exigido para la creación de una economía típicamente capitalista. Y desde el momento en que las condiciones externas dejaron de permitir que continuase expandiéndose, en tales países, la producción del té o de la goma, se creó una situación de equilibrio, un nivel permanente de subempleo de factores, que resultaría inconcebible en una economía típicamente capitalista.

Como los salarios se hallan determinados por las condiciones de subsistencia —y, por consiguiente, es elevado el margen de ganancias—, la empresa queda en condiciones de absorber fuertes descensos de precios, razón por la cual el nivel de empleo sufre escasa fluctuación. Los descensos de precios, al afectar, preferentemente, el margen de ganancia, concentran sus efectos en el ingreso de la metrópoli, en el que se hallan integradas las ganancias de la empresa. *Mutatis mutandis*, la recuperación de los precios y la etapa de bonanza pasan casi inadvertidas en el país donde se halla radicada la empresa, a menos que factores de otro orden

aconsejen utilizar las mayores ganancias para expandir el negocio en la propia región donde son obtenidas. La decisión relativa en una posible expansión de los negocios es tomada en la metrópoli en función de los intereses de su propia economía. Es debido a ese motivo que, no obstante el hecho de que los llamados núcleos capitalistas sean relativamente fuertes, en economías como las de Ceilán o de las repúblicas centro-americanas, éstas siguen comportándose como estructuras pre-capitalistas.

No sería justo, sin embargo, suponer que las economías híbridas, a las que hemos estado haciendo referencia, se comporten en toda circunstancia como estructuras pre-capitalistas. En muchos casos —y el Brasil es un buen ejemplo— la masa de salarios en el sector ligado al mercado internacional fue suficiente para dar carácter monetario a una importante zona del sistema económico. El crecimiento de esa zona monetaria implicó modificaciones en los hábitos de consumo, con la introducción de innumerables artículos manufacturados de procedencia extranjera. La diversificación en los hábitos de consumo tuvo importantes consecuencias para el desarrollo posterior de la economía. Ya hemos visto que el nivel de empleo, en una economía de ese tipo, tiende a ser relativamente estable, aunque el valor de las exportaciones fluctúe a merced de las oscilaciones en los precios internacionales de las materias primas. La estabilidad del ingreso monetario interno, frente a la inestabilidad de la capacidad para importar, crea fuertes presiones sobre el balance de pagos, en las fases de baja de los precios internacionales y dificulta la adopción de las reglas del patrón oro. En la medida en que fue creciendo la importación relativa del ingreso monetario, dentro de la economía brasileña —como resultado de la expansión del sector ligado al mercado internacional— tendió a aumentar la presión sobre el balance de pagos, en las fases de baja de los precios internacionales. Surgieron así condiciones favorables a la creación de actividades ligadas al propio mercado interno. En las fases de fuerte declinación de los precios de exportación, la rentabilidad de los negocios ligados al mercado interno tendió a crecer, en términos relativos, ya que aumentaban los precios de las mercaderías importadas al mismo tiempo que se mantenía el nivel del ingreso monetario.

Cuando la actividad monetaria era controlada, sobre todo por capitales nacionales —como fue el caso del Brasil durante la expansión cafetalera—, el problema presentaba otros aspectos de importancia. La simple existencia de una voluminosa masa de ganancias logradas en la

actividad ligada al mercado externo, abría nuevas posibilidades, o creaba nuevos problemas. Es necesario tener en cuenta que esas ganancias no desempeñaban, en la economía del café, el mismo papel que cabía a las ganancias de una economía industrial. El elemento dinámico de la economía del café era la demanda externa, y no el volumen de las inversiones realizadas en ella. Si esas inversiones resultasen excesivas, el efecto último podría ser una pérdida de ingreso real, a través de la baja de precios. En las repúblicas centroamericanas se puede observar, simultáneamente, los dos fenómenos: el del efecto de la radicación de empresas extranjeras —en el caso de las plantaciones de banana; o el del efecto de una expansión controlada por los capitales nacionales— en el caso de los cafetales. El resultado no fue muy distinto, aun cuando el café diese origen a una corriente de ganancias, además de los salarios. Dichas ganancias fueron reinvertidas en el cultivo del café, en la medida en que lo permitió la disponibilidad de tierras y de mano de obra. Pero, una vez agotadas las posibilidades de expansión del sector cafetalero, la experiencia demostró que los nuevos capitales allí formados tendían más bien a expatriarse que a buscar otros campos de aplicación dentro del sistema.

La experiencia brasileña surge como un caso especial, lo que se debe a su propia magnitud. De hecho, dada la gran abundancia de tierras aptas para plantar café y la elasticidad de la oferta de mano de obra,<sup>1</sup> las inversiones en la cafeicultura no se encontraron limitadas por el lado de la oferta de factores. Explicase así que se haya formado, desde fines del siglo pasado, una situación crónica de exceso de oferta y al mismo tiempo que fuese posible controlar, por medios artificiales, esa oferta. Las ganancias del sector cafeicultor, en la fase de prosperidad, tendían a concentrarse en ese mismo sector, sin desempeñar ningún papel fundamental para la modificación de la estructura del sistema. La única diferencia, con respecto a la experiencia centro-americana, residía en que, habiendo oferta elástica de factores, las ganancias eran invertidas en la

1. La primera fase de la gran expansión cafetalera del Brasil —tercer cuarto del siglo pasado— tuvo como base la mano de obra que había permanecido semiutilizada, en la región minera, desde que entró en decadencia la economía del oro; en la segunda etapa de expansión —último cuarto del siglo pasado— el problema de la mano de obra fue resuelto mediante la inmigración europea; la expansión en las décadas del veinte, cuarenta y cincuenta de este siglo se efectuó en base a la absorción del excedente de la mano de obra proveniente de Minas Gerais y de los estados del Noreste.

propia base que los generaba. Y esas voluminosas inversiones efectuadas en el sector cafeicultor —aun cuando su rentabilidad fuese relativamente baja— provocaban la desorganización de la economía de subsistencia preexistente y financiaban la inmigración europea, promoviendo así la expansión del sector monetario dentro de la economía. Como las necesidades de manufacturas de ese sector eran bastante elevadas, surgió un mercado de productos manufacturados que justificaría, más tarde, la creación de un núcleo industrial, haciendo posible, con el tiempo, la transformación estructural de la economía.

Como ya hemos visto, el elemento dinámico de la primera etapa del desarrollo industrial europeo actuó por el lado de la oferta. La acción de los empresarios —mediante la introducción de nuevas combinaciones de factores— creó su propia demanda, en la medida en que consiguió ofrecer un producto más barato y más abundante. En el caso del desarrollo inducido desde afuera para adentro —como fue el brasileño— formóse, primeramente, la demanda de productos manufacturados, satisfecha con las importaciones. El factor dinámico actuaría por el lado de la demanda, a partir del momento en que en ésta no pudiese ser satisfecha por la oferta externa. Por una parte, la estabilidad del nivel del ingreso monetario; por la otra, la inestabilidad de la capacidad para importar, actuarían acumulativamente, en el sentido de garantizar atractivos a las inversiones relacionadas con el mercado interno. La hábil política del control artificial de la oferta del café, iniciada en la primera década de este siglo, dio mayor estabilidad a la capacidad de importar y, muy probablemente, afectó todo en forma negativa el desarrollo del núcleo industrial en formación. Pero debe tenerse en cuenta que esa política hizo más profunda y de efectos más duraderos la crisis del café, iniciada en 1929, precipitando, de este modo, las transformaciones estructurales que se venían anunciando.

El núcleo industrial, creado en base a la demanda preexistente de manufacturas —satisfecha antes con las importaciones—, se inició a partir de las industrias ligeras, productoras de artículos de consumo general, tales como los tejidos y alimentos elaborados. Entran a coexistir, entonces, dentro de la economía, tres sectores: en el primero predominan las actividades de subsistencia y es reducido el flujo monetario; en el segundo están las actividades que se hallan directamente ligadas al comercio exterior; en el tercero, finalmente, se encuentran las que se relacionan con el mercado interno de productos manufacturados de consumo general.

Se da entonces un tipo de estructura económica subdesarrollada mucho más complejo que el de la simple coexistencia de las empresas capitalistas con resabios de un sistema capitalista. En las estructuras subdesarrolladas de grado inferior, la masa de salarios generada en el sector exportador constituye el único elemento dinámico. La expansión del sector exportador engendra un flujo mayor de ingreso monetario, que hace posible la absorción de factores antes ocupados en el sector de subsistencia. Si se mantiene estacionario el sector exportador, el crecimiento de la población obligará a la reducción del salario real medio y a la disminución del ingreso por habitante.

En las estructuras subdesarrolladas más completas —donde ya existe un grupo industrial ligado al mercado interno— pueden surgir reacciones acumulativas, tendientes a provocar transformaciones estructurales en el sistema. El factor dinámico básico sigue siendo la demanda externa; la diferencia reside en que la acción de la misma resulta internamente modificada. Al aumentar el ingreso monetario, por inducción interna, aumentan también las ganancias del grupo industrial ligado al mercado interno y aumentan las inversiones en ese grupo, lo que también afecta favorablemente el nivel del ingreso monetario, con la consiguiente reducción de la importancia relativa de la zona de subsistencia. Con todo, como la expansión del sector externo es acompañada por mejoras en la capacidad de importación, el poder competitivo de las importaciones aumenta en esas fases, por regla general, reduciéndose la magnitud real del multiplicador interno del ingreso. La diferencia mayor se produce, sin embargo, en la etapa siguiente de contracción de la capacidad de importación, al disminuir los precios de los productos exportados. Como el ingreso monetario se mantiene en un nivel relativamente alto, la disminución de la capacidad de importación acarrea una desvalorización cambiaria. El grupo entra así en una etapa de bonanza, exactamente en la fase de declinación de la rentabilidad del sector exportador. Aunque disminuya el nivel del ingreso monetario, aumenta la demanda de manufacturas de producción interna, debido a la desvalorización cambiaria, mejorando la rentabilidad del sector ligado al mercado interno. A pesar de todo, las posibilidades efectivas de crecimiento son frustradas por la reducción de la capacidad de importación. La elevada rentabilidad de las industrias ligadas al mercado interno resulta, en parte, aparente, ya que los precios de reposición de los equipos importados aumentan con la desvalorización cambiaria. La existencia de una importante

masa de ganancias, proveniente actividades ligadas al mercado interno, en una etapa de aumento relativo de los precios de los equipos industriales, hace surgir una tendencia a invertir capitales en las actividades menos dependientes de las importaciones, tales como la construcción de viviendas. Como en esas inversiones no provocan modificaciones permanentes en la estructura de empleo, su aumento relativo tiende, en última instancia, a frenar el propio proceso de crecimiento.

La etapa superior del subdesarrollo es alcanzada cuando se diversifica el grupo industrial y éste queda capacitado para producir parte de los equipos requeridos por la expansión de su capacidad productiva. El hecho de alcanzar esa etapa no implica que el elemento dinámico principal pase a ser, automáticamente, el grupo industrial ligado al mercado interno. El proceso normal de desarrollo del grupo industrial sigue siendo el de la sustitución de importaciones; de este modo, el elemento dinámico reside todavía en la demanda preexistente —formada principalmente por inducción externa— y no en las innovaciones introducidas en los procesos productivos, como ocurre en las economías industriales totalmente desarrolladas. Sin embargo, como el sistema es capaz de producir parte de los bienes de capital que necesita para expandir su capacidad productiva, el proceso de crecimiento puede continuar durante mucho más tiempo aunque haya estancamiento de la capacidad de importación. En tales condiciones, el desarrollo se opera con fuerte presión inflacionaria, por una serie de razones que observamos más detenidamente en los capítulos siguientes.

Sintetizando el análisis anterior: el subdesarrollo no constituye una etapa necesaria del proceso de formación de las economías capitalistas modernas. Es, en sí, un proceso particular resultante de la penetración de las empresas capitalistas modernas en las estructuras arcaicas. El fenómeno de subdesarrollo se presenta en formas variadas y en distintas etapas. El caso más simple es el de la coexistencia de empresas extranjeras productoras de una mercadería de exportación, con una extensa zona de economía de subsistencia, cuya coexistencia puede proseguir, en equilibrio estático, durante largos períodos. El caso más complejo, del que la etapa actual de la economía brasileña presenta tres sectores: uno, principalmente de subsistencia; otro, dirigido sobre todo hacia la exportación, y el tercero, como un grupo industrial ligado al mercado interno, suficientemente diversificado para producir parte de los bienes de capital de que necesita para su propio crecimiento. El grupo industrial ligado al

mercado interno se desarrolla a través de un proceso de sustitución de manufacturas antes importadas, vale decir, en condiciones de permanente competencia con los productores foráneos. De ahí resulta que la mayor preocupación del industrial local es la de presentar un artículo similar al importado y adoptar métodos de producción que lo habiliten a competir con el exportador extranjero. En otras palabras, la estructura de precios, en el sector industrial ligado al mercado interno, tiende a asemejarse a la que prevalece en los países de elevado grado de industrialización y exportadores de manufacturas. Siendo así, las innovaciones tecnológicas que parecen más ventajosas son aquellas que permiten aproximarse a la estructura de costos y precios de los países exportadores de manufacturas, y no las que permiten una transformación más rápida de la estructura económica, por la absorción del sector de subsistencia. El resultado práctico –aunque crezca el sector industrial ligado al mercado interno y aumente su participación en el producto, y aunque también crezca el ingreso *per cápita* del conjunto de la población– es que la estructura ocupacional del país se modifica con lentitud. El contingente de la población afectada por el desarrollo se mantiene reducido, disminuyendo demasiado despacio la importancia relativa del sector cuya principal actividad es la producción para la subsistencia. Se explica, de este modo, que una economía donde la producción industrial ya ha alcanzado elevado grado de diversificación y tiene una participación en el producto que poco se distingue de la observada en países desarrollados, presente una estructura ocupacional típicamente precapitalista, y que gran parte de su población se halle ajena a los beneficios del desarrollo.

Como fenómeno específico que es, el subdesarrollo requiere un esfuerzo de teorización autónomo. La falta de ese esfuerzo ha movido a muchos economistas a explicar, por analogía con la experiencia de las economías desarrolladas, problemas que solo pueden ser debidamente planteados en base a una comprensión adecuada del fenómeno del subdesarrollo. La tendencia al desequilibrio en el balance de pagos es de los problemas que, por falta de un marco teórico adecuado, han sido más incorrectamente formulados e interpretados en los países de economía subdesarrollada, como en el caso del Brasil.



# INTRODUCCIÓN A LA TÉCNICA DE PROGRAMACIÓN\*

CEPAL

\* Capítulo III (páginas 39 a 54) "Naturaleza y metodología de las proyecciones generales", en *Introducción a la técnica de programación* (E/CN.12/363), México D.F., julio de 1955. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1955.II.G.2. Redactado por Celso Furtado.



## 1. ALCANCE DE LAS PROYECCIONES GENERALES

En los capítulos anteriores se ha sostenido que la programación ha de comenzar con las proyecciones generales de la economía, seguir con el estudio de los diversos sectores y confrontar, por último, las primeras con los resultados obtenidos en el estudio parcial de las distintas ramas, para poder hacer las rectificaciones y ajustes que sean necesarios. Tomar como punto de partida las proyecciones generales constituye un aspecto fundamental de la técnica que se está exponiendo, pues existe también la posibilidad de iniciar la preparación de un programa con el estudio de los diversos sectores, para luego, en una segunda etapa, reunir en un programa global los programas parciales así elaborados. Por ello se considera llegado el momento de exponer las razones que llevaron a preferir el primer método.

La elaboración de un programa general de desarrollo requiere datos previos fundamentales. En primer lugar, es necesario determinar de antemano la tasa de crecimiento que deberá alcanzar la economía durante el período de vigencia del programa, así como el volumen de inversiones necesario para llegar a ella. Sólo partiendo de esos datos básicos se podrán cubrir las etapas siguientes de la programación. Así, es objeto de un programa establecer las inversiones que deben llevarse a cabo en cada uno de los sectores de la economía, fijando el orden de prelación de las distintas inversiones. Ello exige la estimación anticipada, tanto de la demanda futura de exportaciones como de la demanda interna de bienes de consumo, intermedios y de capital. Pero esta estimación —en

particular la relativa a la demanda interna— ha de basarse en el crecimiento probable del ingreso y en su distribución, para lo que es necesario conocer de antemano la tasa de crecimiento de la economía. Un programa ha de establecer también la parte de la demanda que se abastecerá con bienes importados, y la que deberá atenderse con productos nacionales. Visto desde otro ángulo, tendrá que determinar las inversiones necesarias tanto para producir mercancías de exportación, como para el mercado interno. Ello requerirá asimismo conocer con antelación el volumen total de inversiones, por un lado, y, por otro, las perspectivas de las exportaciones y de la capacidad para importar. Al calcular las inversiones, será también necesario saber cómo habrán de financiarse, es decir, en qué medida podrá el ahorro interno proporcionar los capitales que se necesitan para alcanzar el nivel esperado, y, si éste fuere el caso, cuál sería la aportación del capital extranjero. Para ello habrían de estimarse —partiendo del aumento probable del ingreso— las tendencias del consumo y del ahorro internos, así como la actuación previsible del capital extranjero.

En cada uno de los aspectos mencionados caben distintas posibilidades. La tasa de desarrollo podrá ser más o menos elevada, según sean las perspectivas del comercio exterior o el grado del esfuerzo interno representado por el nivel de ahorro. La producción puede orientarse con mayor o menor intensidad hacia la realización de un programa de sustitución de importaciones, según las hipótesis que se hagan sobre el comercio exterior. La aportación de capital extranjero podrá ser de diferente magnitud, dada la estimación que se haga de la tasa de crecimiento y de la posibilidad de limitar el crecimiento de futuros aumentos del consumo.

Esas distintas posibilidades suponen también diversas orientaciones de la política económica aplicable. Una tasa de desarrollo reducida o una fuerte atracción de capital extranjero requerirán medidas distintas que un ritmo elevado de crecimiento o una alta tasa de ahorro. Del estudio de las diversas alternativas dependerá la decisión acerca de los objetivos del programa y de su aplicación más detallada en los diversos sectores de la economía.

Las proyecciones generales se proponen calcular los datos previos fundamentales antes mencionados. Con ello se persigue, en primer lugar, valorar las alternativas posibles que se presentan al intentar la programación de la economía y el grado del esfuerzo exigido por cada una de

ellas. Una vez establecido el objetivo, se procederá a base de él a la elaboración de los programas parciales que en su conjunto permitirán el cumplimiento total del programa.

El procedimiento de partir de planes o programas de los diversos sectores para reunirlos luego en un plan general, al que se recurre a veces a falta de elementos de información suficientes, difiere sustancialmente del método de las proyecciones generales. En ese caso no se fijarían las metas de cada sector como consecuencia de una estimación anticipada del ingreso probable y de la distribución del gasto, sino que se aplicarían criterios heterogéneos para la previsión de las necesidades o posibilidades de crecimiento de cada sector. De igual modo, las necesidades de capital tampoco serían el resultado de la distribución de un volumen de inversiones previamente establecido en función de una tasa de crecimiento, según criterios de prelación aplicables a la economía en su conjunto; las inversiones necesarias se fijarían más bien en cada caso aislado y el total del capital por invertir representaría un agregado de las inversiones parciales, que requeriría seguramente un ajuste posterior si la masa de capital disponible no alcanzase a cubrir las sumas previstas. Por último, en el método de las proyecciones generales la tasa de crecimiento es el criterio fundamental de que se parte para fijar el monto de las inversiones y los niveles requeridos de ahorro interno o de aportaciones extranjeras, mientras que en el sistema de la programación parcial la tasa futura de desarrollo no se conoce de antemano, sino que sólo puede apreciarse con posterioridad a la elaboración de los programas parciales, con la probabilidad muy grande de que no coincida con el ritmo óptimo de crecimiento que el país pueda alcanzar.

## 2. EL ANÁLISIS DEL PROCESO DE DESARROLLO

La elaboración de las proyecciones generales ha de basarse en un examen lo más completo posible de la situación económica del país y de la evolución de su desarrollo económico, en un período de tiempo de suficiente amplitud como para poder apreciar sus características esenciales y los agentes determinantes de dicho proceso. Este análisis de las tendencias históricas es indispensable para que tanto las proyecciones como las posibles decisiones posteriores, basadas en ellas, tengan su fundamento en la realidad misma y pongan al descubierto los puntos estratégicos en

que ha de incidir muy especialmente la acción de la política económica, con el fin de producir los resultados que se esperan de la programación.

Este análisis debe poner ante todo de manifiesto el ritmo de crecimiento experimentado por la economía de que se trate en el pasado inmediato. Pudiera suceder que este crecimiento fuera nulo o casi nulo, es decir, que la situación sea de estancamiento económico, lo que obligaría a determinar los factores responsables de ese estancamiento. Pero en el caso de que la economía haya atravesado por un período de desarrollo satisfactorio, habría que precisar cómo y en qué grado ese desarrollo ha afectado a las distintas ramas de la producción de bienes y servicios, a la distribución ocupacional de la población y a los ingresos de los diversos factores que colaboran en el proceso productivo.

En la evolución de la producción y el ingreso nacional actúan factores internos y otros que provienen de la economía internacional. La acción de cada uno de estos agentes debe estudiarse con el mayor cuidado.

Entre los de origen externo son de esencial interés el volumen del comercio exterior, la relación de precios del intercambio y el movimiento de entrada y salida de capitales. La importancia en el conjunto de la economía del comercio exterior —exportaciones e importaciones de bienes y servicios— indicará el grado en que la economía nacional está integrada con el comercio mundial en la venta de su producción y en la disponibilidad interna de bienes y servicios, así como las tendencias recientes en el movimiento de los principales rubros que componen ese comercio. La relación de precios del intercambio dará la medida en que han evolucionado los precios de los productos vendidos al exterior, de los adquiridos fuera para el consumo y la inversión internos, y la influencia de las variaciones de precios en la cuantía del ingreso bruto. El movimiento de capitales y la cuenta de servicios de los mismos pondrán de manifiesto la magnitud de la aportación del capital extranjero al proceso de inversión y desarrollo y la cuantía de lo que el país debe retornar por concepto de utilidades e intereses de dichos capitales o para su amortización.

El estudio de los factores internos en el proceso de desarrollo cubre una gran variedad de aspectos. Importancia especial tienen la valoración y la evolución de los recursos con que cuenta el país: población activa y población ocupada por sectores, capacidad productiva o capital instalado, recursos naturales utilizados y utilizables y productividad por hombre empleado y por unidad de capital en las distintas actividades. Es asimismo imprescindible disponer de datos sobre la participación de

los grupos sociales en la producción bruta y sobre la distribución del ingreso y del gasto, para conocer la proporción del ingreso utilizada para el consumo y cómo se ha movido éste, qué parte se ha ahorrado y en qué forma se han distribuido las inversiones. La relación, por factores de producción, entre los ingresos percibidos y la proporción ahorrada es fundamental para conocer la participación de cada uno de ellos en la formación de capital.

Mención especial merece la participación del sector público en el proceso de crecimiento. Esta participación se realiza en varias formas. Como receptor de impuestos y proveedor de servicios públicos, el estado actúa al mismo tiempo como un productor que percibe una remuneración, como un comprador de bienes y servicios en competencia con el sector privado y como un agente para la redistribución del ingreso global de la población. En su calidad de ejecutor de obras materiales de diversa índole, el estado es un sujeto de inversión que contribuye a la formación de capital. La proporción en que el estado participa en la creación del ingreso, el uso y la influencia de su función redistributiva en el proceso de desarrollo, la cuantía de la inversión pública y la forma que ésta asume, son datos imprescindibles para el estudio de la economía nacional y la apreciación de sus tendencias.

El análisis que se haga a base de los elementos de información mencionados tiene por objeto poder apreciar las formas y características del desarrollo de la economía en estudio, identificar sus centros dinámicos y puntos estratégicos y estimar la evolución de todos estos factores en el último período. Con ello se trata de hacer lo que se podría llamar el "diagnóstico" de la economía, sobre cuya base se podrán elaborar después las proyecciones generales.

La enumeración anterior no pretende en forma alguna abarcar todo el material de información necesario. Con ella se ha intentado apenas poner de manifiesto lo que es imprescindible para una parte de la tarea de programación, y aun así, la lista debe considerarse por demás defectuosa. La carencia de estadísticas e informaciones económicas básicas cuenta entre los más graves problemas a que hacen frente los países de escaso desarrollo para llevar a cabo una política económica eficaz. Uno de los primeros resultados positivos de una política tendiente a la programación sería justamente estimular el mejoramiento de los datos de que se pueda disponer. Un primer paso sería la elaboración de lo que hoy se denomina "sistema de cuentas nacionales". Las Naciones Unidas

han venido realizando una campaña en pro de la aplicación de normas universales en esta materia,<sup>1</sup> y sería deseable que los países de escaso desarrollo que aún no lo hayan hecho, iniciaran cuanto antes un esfuerzo serio para el uso de esas normas. Pero no es eso todo. La labor de programación requiere además otras informaciones y análisis que el presente trabajo irá poniendo de manifiesto, en especial en lo relativo a las estadísticas de consumo y a las relaciones interindustriales.

En los estudios concretos de aplicación de la técnica de programación que ha iniciado ya esta Secretaría y que forman parte de esta serie de trabajos, se podrá apreciar en la práctica el uso de las estadísticas e informaciones económicas para llevar a cabo un análisis del proceso de desarrollo. En esos estudios —los del Brasil, Colombia y Chile, ya citados— los materiales y los métodos son similares, con las diferencias naturales originadas en la mayor o menor disponibilidad de datos y en las diferencias de los casos examinados. Dichos estudios ilustran mejor que cualquier descripción la metodología de esta parte de la técnica de programación.

### 3. LOS INSTRUMENTOS ANALÍTICOS PARA EL CÁLCULO DE LAS PROYECCIONES GENERALES

La técnica de programación aquí presentada —y, en consecuencia, el cálculo de las proyecciones generales— se basa en el supuesto de que el desarrollo económico de una comunidad puede medirse por el aumento en el ingreso y en el producto por persona. Esta simplificación no desconoce los demás elementos económicos y sociológicos que caracterizan el proceso —composición demográfica, sistemas de distribución de la propiedad y del ingreso, aprovechamiento de la tecnología, movilidad social, espíritu de empresa, etc.—, sino que intenta buscar, dentro del conjunto de esos elementos heterogéneos, un instrumento cuantitativo que permita en un primer análisis apreciar si existe o no un caso de desarrollo y el grado de magnitud del mismo. El aumento del ingreso y del producto por persona es una condición necesaria para el desarrollo.

1. Véase «Un sistema de Cuentas Nacionales y correspondientes cuadros estadísticos» *Estudio de Métodos*, Serie F, N° 2; «Conceptos y Definiciones de Formación de Capital», Serie F, N° 3, etc. Naciones Unidas, Nueva York.

No es, sin embargo, una condición suficiente, pues ese crecimiento puede producirse sin que se den otras condiciones que aseguren al conjunto un grado mayor de bienestar económico o que permitan una continuidad adecuada del proceso. Así, en el curso del presente estudio se partirá fundamentalmente de la premisa sentada sobre el crecimiento del ingreso por persona, pero se procurará también tomar en consideración los otros elementos que integran el fenómeno del desarrollo. Debe reconocerse que es este un aspecto todavía poco elaborado y que requiere un mayor trabajo en la técnica preliminar de programación.

El próximo paso en el análisis consiste en establecer cuáles son los factores que determinan el crecimiento del ingreso y del producto.

Es sabido que los elementos fundamentales de ese proceso son la formación de capital o tasa de inversión y la productividad media del capital, denominada también relación producto-capital<sup>2</sup>. Así, si se supone que en un período dado una comunidad ha tenido una tasa de formación neta de capital —deducida la depreciación— equivalente a 15 por ciento del ingreso y la relación producto-capital es de 0,4, el ingreso neto aumentaría en un 6 por ciento. Si la población hubiera crecido en el mismo período en un 2 por ciento, el aumento del ingreso por persona habría sido aproximadamente de un 4 por ciento.

La ecuación expuesta entraña también un alto grado de simplificación. En primer lugar se ha centrado el análisis del proceso productivo en un solo factor —el factor capital— y no se mencionan explícitamente otros factores, de los cuales los más importantes son los recursos naturales y la productividad del trabajo. Un examen más cuidadoso conducirá a reconocer que esos factores sí están considerados. Los recursos naturales influyen en el aumento del ingreso a través de la relación producto-capital. Así, una misma inversión, aplicada a recursos naturales muy ricos, producirá más que cuando se aplica a recursos menos favorables. En el primer caso se tendrá una alta relación producto-capital, y en el segundo el efecto contrario. Algo parecido ocurre con el factor

2. Suele también usarse la recíproca de la relación producto-capital, o sea la relación capital-producto, llamada coeficiente de capital. Para exposiciones recientes sobre esta materia, ver, entre otros, R. Harrod, *Toward a Dynamic Economy*, MacMillan, Londres, 1949 y E. D. Domar, "Expansion and Employment", *The Economic Review*, 1947; "The Problem of Capital Accumulation", *The American Economic Review*, 1949; "Economic Growth for Econometric Approach", *The American Economic Review*, mayo de 1952.

trabajo. La habilidad técnica y la capacidad productiva humana se traducirán en general en un mayor rendimiento de la inversión, o, lo que es lo mismo, en un aumento de la productividad media del capital<sup>3</sup>.

Estos hechos revisten gran importancia, y en el curso del presente trabajo y de los estudios concretos sobre el Brasil y Colombia se podrá apreciar la aplicación práctica de estas consideraciones. Por otro lado, es indudable que la fórmula expuesta representa un instrumento de gran valor para el análisis del desarrollo y para su programación. Por lo tanto, conviene detenerse más en sus parámetros, o sea la tasa de inversión y la relación producto capital.

#### 4. LA TASA DE INVERSIÓN

No se intenta hacer aquí un análisis teórico de la formación de capital, que se saldría de los límites de este estudio. El propósito es sólo examinar algunos aspectos de la metodología en cuanto tienen relación con la técnica preliminar de programación.

Para los fines que se persiguen, se entiende por capital los bienes resultantes de la actividad económica que se usan para la producción futura de otros bienes. Es, pues, en primer término, un concepto real —en oposición al concepto monetario, aunque para medirlo se usen unidades monetarias— y, en segundo lugar, un concepto restringido. Así, se excluyen bienes de consumo o de uso duradero que en ciertas ocasiones se incluyen en el capital, los metales preciosos amonedados, al igual que aquellos recursos naturales que no son resultantes de la actividad económica, como la tierra, si bien se consideran incluidas las mejoras que a ésta se hacen por el hombre con fines productivos. A su vez, la inversión consistiría en toda adición al capital existente de bienes de la misma clase, o, lo que es lo mismo, el proceso mediante el cual una parte de los bienes disponibles por una comunidad, en un período dado, es sustraído al consumo final e incorporado a la capacidad productiva. La inversión puede considerarse en relación con el capital existente o con el ingreso. Así, si en cierto momento el capital de un país es de una magnitud de

3. Cuando, en lugar de usar la productividad del capital, se usa como medida la productividad del trabajo, se consideran también los otros factores a través de su efecto sobre el rendimiento del factor trabajo.

100 y la inversión o acumulación de nuevo capital es de 10, se dice que el capital o la capacidad productiva ha aumentado en un 10 por ciento. O también, si de un ingreso equivalente a 10 mil millones de dólares se invierte una cantidad de 1.300 millones, se tendrá una tasa de inversión en relación con el ingreso de un 13 por ciento.

Al considerar la tasa de inversión debe tenerse en cuenta que una parte de ella no consiste en adiciones propiamente dichas al capital existente, sino que sirve para reponer aquella porción del capital que se ha destruido por alguna razón o que se ha desgastado en el proceso de producción. Esto lleva al concepto de depreciación, que se ha definido como la diferencia entre el valor del equipo productivo al fin del período y el valor que se le asignara en su comienzo. Desde el punto de vista económico —a diferencia del contable, en que se permite el empleo de métodos un tanto burdos de aproximación— el cálculo de la depreciación del capital es uno de los más difíciles a causa de las diferencias en la duración de sus distintos componentes. Aplicando el criterio de depreciación, podrían definirse el capital neto o capital existente como el valor de reposición depreciado de los bienes de capital reproducibles, tangibles y duraderos, y la inversión neta como igual a la inversión total o bruta menos la depreciación.

Para la aplicación de la ecuación presentada en la sección anterior es necesario el uso de la inversión neta, es decir, deducida la depreciación de la inversión total. La tasa neta de inversión sería, pues, la relación entre la inversión neta y el ingreso nacional.

Se ha señalado ya que la deficiencia del material estadístico de que se dispone en América Latina constituye un serio obstáculo para poder aplicar a casos concretos los análisis y métodos requeridos en el estudio del desarrollo económico y de la programación. Sin embargo, en la Comisión Económica para América Latina se ha hecho un esfuerzo por utilizar el precario material existente, mejorándolo cada vez que ha sido posible y tratando siempre y en cada caso de emplear el buen sentido para sacar algunas conclusiones útiles. Por eso, se tiene conciencia de que los cálculos hechos, más que llevar a conclusiones exactas y definitivas, dan sólo una primera aproximación de la orientación de los fenómenos y permiten tener una idea del orden de magnitud que representan. Aparte del estímulo que ello puede significar para el mejoramiento progresivo de las estadísticas, se considera que el empleo del material actual representa un avance respecto a generalizaciones vagas o a

conceptos simplemente cualitativos acerca del desarrollo económico. Sin embargo, debe observarse que en algunos de los países del continente se han hecho ya progresos considerables y se dispone de material valioso, aunque en general incompleto, y que en todos existe una preocupación creciente por el perfeccionamiento de las estadísticas económicas.

Conviene ahora indicar el contenido y las fuentes de las cifras sobre capital e inversión en América Latina que utiliza esta Secretaría. Las cifras sobre capital existente que aparecen en sus trabajos incluyen los bienes de capital reproducibles, tangibles y duraderos, y excluyen la tierra, los bienes de consumo duraderos, los metales preciosos en forma monetaria y, en la mayoría de los casos, las existencias. La carencia de datos acerca del monto de las últimas y de sus cambios de nivel ha sido el motivo de su exclusión. Para la estimación se han usado censos completos o parciales sobre capital existente y series cronológicas de formación bruta y neta de capital. Como se ha dicho ya en otro documento,<sup>4</sup> cabe hacer notar que el carácter, calidad y amplitud de los datos de que se ha dispuesto varían de un país a otro, y que se han presentado problemas de interpretación y ajuste. A falta de datos completos para un cálculo refinado de la depreciación, se ha aplicado como hipótesis de trabajo una vida útil de los bienes de capital superior a la de los Estados Unidos, tomando en consideración la distinta composición del capital, la disparidad en el carácter económico de la obsolescencia que se deriva de la diferencia entre los costos relativos de mano de obra y capital, y la influencia del ritmo de crecimiento sobre la tasa de depreciación. Las cifras sobre inversión se basan por lo general en series elaboradas en los países mismos, con algunos ajustes y correcciones en los casos en que parecieron necesarios, e incluyen el valor de importación de bienes de capital importados, más una provisión sobre dicho valor correspondiente a los gastos de instalación, el valor de la construcción pública y privada a precios de mercado, el valor de la producción interna de bienes de capital no exportados, y estimaciones acerca del aumento en las existencias de ganado y las mejoras introducidas en la agricultura.

En los países en que se han hecho estudios para aplicar la técnica preliminar de programación, se ha dispuesto de un nivel estadístico superior al promedio. En los trabajos sobre el Brasil y Colombia se indican las fuentes que han servido para elaborar las series correspondientes,

4. Véase *Estudio Económico de América Latina 1951-1952*, p. 34.

y puede afirmarse que en estos casos hay un mayor grado de exactitud en las estimaciones y en las conclusiones correspondientes. Como se podrá apreciar en esos estudios, la tasa de inversiones ha variado por causas bien definidas. En el Brasil, la tasa de inversión neta —que fue de 8,0 por ciento al iniciarse la segunda guerra mundial— comenzó a descender, hasta bajar repentinamente a 4,8 por ciento en 1945, debido sobre todo a las dificultades para importar equipos. En la postguerra se recupera, y llega en 1952 a 13,6 por ciento del ingreso neto, para sufrir en 1953 y 1954 un nuevo descenso: 10,4 y 9,4 por ciento respectivamente. En Colombia —que tuvo en 1925-30 una alta tasa de inversiones: 12,5 por ciento como promedio—, la depresión de los años treinta y la segunda guerra mundial provocaron una caída, con un promedio en todo el período de 6,3 por ciento. En 1945-54 vuelve a recuperarse la inversión y alcanza en todo el período un promedio de 11,4 por ciento.

##### 5. LA RELACIÓN PRODUCTO-CAPITAL

La expresión “relación producto-capital” es relativamente nueva en la ciencia económica. Sin embargo, su contenido se relaciona en forma estrecha con los conceptos clásicos acerca de la “composición orgánica del capital”, la “rotación del capital”, el “período medio de producción”, que se referían a la conexión existente entre la magnitud del equipo productivo y los otros factores, o la producción real de bienes y servicios, y mostraban que, a medida que un país acrecentaba su capital, era mayor el período de maduración o gestación del proceso productivo. La reaparición del concepto y de la preocupación por esta clase de problemas en los últimos años, es resultado de la importancia que han vuelto a alcanzar los estudios macroeconómicos en el campo científico, merced al impacto de los fenómenos cíclicos y del crecimiento de los países menos desarrollados.

La relación producto-capital o productividad del capital es la relación que existe en un período dado entre el producto nacional neto o ingreso nacional y el capital que ha participado en la producción. Desde luego es necesario distinguir entre, la relación producto-capital media y la marginal. La relación media tiene por términos el producto neto y el capital existente. La marginal tiene como términos la inversión neta en un período dado y el aumento en el producto neto en el período siguiente.

En este último caso, algunos autores son partidarios de tomar un período más largo —de dos o tres años, por ejemplo— para que puedan apreciarse los efectos directos e indirectos de la inversión, que sólo suelen hacerse efectivos por lo menos después de un lapso semejante.

Es fácil comprender que los factores que actúan sobre el capital y sobre el producto se hacen sentir con mayor fuerza en la relación marginal que en la media. En consecuencia, la segunda suele tener una cierta estabilidad, mientras que la primera está sujeta a continuas fluctuaciones. Por ello, y a fin de poder estimarla correctamente, es preciso usar un promedio de relaciones producto-capital marginales tomadas en un período largo —por ejemplo, una década—. Si se toma un período suficientemente largo, es inevitable que este promedio de relaciones marginales difiera muy poco de la relación media.

Aparte de la relación de precios del intercambio, los principales factores que suelen influir en la relación producto-capital son las existencias, el grado de utilización del capital, la composición del mismo y el período de gestación de las inversiones.

Si en el cálculo del capital existente se han incluido las existencias, o si sus variaciones han sido tomadas en cuenta al estimar la inversión neta, los cambios en las mismas harán aumentar o subir este término de la relación y, en consecuencia, actuarán en sentido contrario en el resultado. Es decir, que un aumento de las existencias tenderá a reducir la relación producto-capital, y viceversa.

El grado de utilización del capital es otro factor de variaciones. Si, por insuficiencia de la demanda —o por otras causas—, en un período dado disminuye la intensidad de utilización de la capacidad productiva, la relación aumenta en los períodos en que existen dificultades para el abastecimiento de bienes de capital y en que el equipo se utiliza a su máxima capacidad.

Finalmente, la composición del capital y el período de maduración de las inversiones son otros elementos importantes. Si en el capital existente predominan aquellas instalaciones de menor rendimiento —como por ejemplo, las inversiones agrícolas y edificaciones—, la relación será menor que en los casos en que el volumen mayor está representado por inversiones de alta productividad —por ejemplo, equipos industriales—. Asimismo, se sabe que existe un lapso entre el comienzo de la inversión y el momento en que su producto llega al mercado. Este período de maduración varía según la naturaleza de la inversión, pero, en general,

ciertas grandes inversiones en electricidad, transportes y otros servicios, así como las grandes obras de riego, suelen tener un período completo de gestación de varios años. En el cálculo de la relación producto-capital se incluyen, del lado de las inversiones, las que están aun en maduración. Por otro lado, parte de la producción nueva es fruto de las inversiones que se hicieron total o parcialmente en años anteriores. Es evidente que en los períodos de mayores inversiones —o en que éstas son de tal naturaleza que tienen un período de gestación largo o gran densidad de capital— la relación será menor que en los períodos en que estas inversiones han llegado a su etapa productiva completa, sobre todo si en estos últimos no están suficientemente compensadas por nuevas inversiones de ese tipo.

Hasta ahora se ha hecho referencia a la relación producto-capital global, o sea tomado el conjunto de la economía. Ahora bien, evidentemente esta relación global es el resultado de relaciones parciales y diferentes entre las inversiones y el producto, que se suceden en los distintos sectores de la economía, y en las más variadas y numerosas empresas dentro de cada sector. Cabe preguntarse entonces si tiene algún sentido la relación global y que utilidad representa para el análisis económico y la técnica de programación.

El valor del concepto global reside, primero, en que proporciona un elemento para estimar la productividad social del capital. Sólo la comparación del producto generado en el conjunto de la economía con la inversión realizada puede dar una idea aproximada de los efectos creados por dicha inversión. Aparte del interés teórico que esto pueda entrañar, reviste la importancia práctica de que sirve para juzgar acerca de la prelación de las inversiones. La relación producto-capital por sectores o por empresas no podría utilizarse para este fin, ya que su productividad está fuertemente influida por la situación relativa de los precios internos y por el efecto que pueda tener la nueva inversión en la producción de otros sectores. Precios relativos bajos en los servicios públicos pueden significar que existe un subsidio a la actividad industrial. En consecuencia, la productividad media de una inversión en electricidad o en transportes no podría medirse sólo por el producto del sector respectivo, pues habría que tomar en cuenta su efecto sobre los otros sectores; lo contrario sucedería en el caso de las empresas y ramas de la producción que se benefician de los precios relativos bajos. En cambio, puede suceder que una nueva inversión excluya del mercado a otras empresas; en este caso,

al medir su productividad social debería considerarse la disminución de la producción que ha ocasionado en otros sectores.

El otro interés que existe en utilizar la relación producto-capital global está más ligado con el cálculo de las proyecciones generales. Su uso permite lograr una primera estimación de la inversión necesaria para obtener determinado ingreso, lo que es imprescindible para tener una idea de las posibilidades de realización de las diversas alternativas. Escogida una de ellas, el volumen de inversión previsto será el factor de que deberá partirse para apreciar en una primera aproximación la contribución que habrá que exigir del ahorro interno y la cuantía de capital extranjero que se requerirá como complemento. Es cierto que estos cálculos no constituyen sino primeras aproximaciones y que en los que se hagan de las proyecciones sectoriales o de proyectos concretos deberán naturalmente utilizarse los respectivos coeficientes de capital parciales. Estas proyecciones parciales servirán luego para corregir y ajustar las cifras preliminares que resultan de las proyecciones generales. Pero ello no resta importancia al fundamental papel que desempeña la relación producto-capital en la primera etapa de la programación como elemento básico para apreciar la viabilidad de un programa y sus consecuencias.

En la Comisión Económica para América Latina se han hecho cálculos de la relación producto-capital media sobre un conjunto de países que representan más del 90 por ciento del capital existente en la región. Las cifras del producto que se han utilizado para el cálculo son las del producto bruto, y para ello se han tomado como base las estimaciones hechas en los propios países en la mayor parte de los casos y las preparadas por la Secretaría en otros. El grado de exactitud de estas estimaciones es variable, pero representan lo máximo a que se ha podido llegar con el material estadístico disponible. En las cifras del capital se excluyen las existencias y los bienes duraderos de consumo, a diferencia de los cálculos que se han hecho en los Estados Unidos<sup>5</sup>. El resultado ha sido una relación producto-capital que varía de 0,43 a 0,46 en los años que

5. Véase William J. Fellner, "Long-Term Projections of Private Capital Formation: The Rate of Growth and Capital Coefficients", National Bureau of Economic Research, *Conference on Research in Income and Wealth*, mayo de 1951, y Raymond Goldsmith, "The Growth of Reproducible Wealth of the United States from 1805 to 1950", International Association for Research in Income and Wealth, *Income and Wealth Series*, vol. II. En este último trabajo, sin embargo, Goldsmith calcula dos series de productividad del capital, en una de las cuales no toma en cuenta sino las edificaciones y el equipo, lo cual coincide más con las estimaciones hechas por la CEPAL.

median entre 1945 y 1954. La diferencia respecto a la cifra 0,30 que dan para los Estados Unidos los estudios citados se explica en parte por los métodos estadísticos empleados. Si en la relación encontrada para América Latina se añadieran al capital las existencias y los bienes duraderos de consumo —lo que significaría quizá un aumento de 20 por ciento— y se disminuyeran de la producción las depreciaciones —aproximadamente un 7 por ciento—, el valor medio sería alrededor de 0,35. Debe observarse que el cálculo más restringido empleado por Goldsmith da una relación para los Estados Unidos de una magnitud de 0.40.

En el estudio de aplicación sobre el Brasil se presenta un cálculo de la relación producto-capital en ese país. La estimación del capital existente se basó en las cifras del Censo Industrial de 1940 y en los datos sobre inversiones netas en el período 1939-53. Las cifras del producto son las del Instituto Brasileño de Economía de la Fundación Getulio Vargas. La relación media en el conjunto del período 1939-53 da una cifra de 0,52, habiéndose elevado de 0,49 en 1939 a 0,57 en 1947 y 1948, para situarse en 0,53 en 1953. La relación marginal se ha calculado para los años comprendidos entre 1947 y 1953. Los dos extremos dan 0,73 en 1950 y 0,34 en 1952, siendo la media entre ambos de 0,514.

Las investigaciones preliminares realizadas por la CEPAL en el estudio sobre desarrollo y programación económica de Colombia revelan aparentemente algunos hechos poco comunes. Uno de los aspectos más significativos del desarrollo económico colombiano ha sido el aumento continuo a largo plazo de la relación producto-capital a partir de 1925. En este año la relación media era de 0,22, como resultado de una estructura económica caracterizada por un acervo de capital que se empleaba principalmente en la agricultura y en la edificación, así como por un bajo nivel técnico. A consecuencia de cambios en la composición del capital —en el sentido de una mayor inversión en la industria y en servicios de transporte y electricidad— y del proceso de desarrollo integrado de la economía nacional, la relación asciende hasta llegar a 0,31 en 1938, 0,32 en 1945 y 0,40 en 1954.

Podría parecer muy elevada la relación producto-capital encontrada en América Latina. Aparte de las diferencias con los cálculos hechos en otros países en lo que respecta a los elementos comprendidos en los términos de la relación, es indudable que la imperfección de las estadísticas mismas puede originar un cierto margen de error. Sin embargo, no está fuera de lo posible que la cifra a que se ha llegado —tanto en los

cálculos más burdos para la mayoría de los países, como en los más elaborados del Brasil y Colombia— corresponda con gran aproximación a la realidad. Debe tenerse en cuenta que durante el período analizado actuaron en América Latina factores extraordinariamente favorables que han hecho posible una mejor utilización del capital, de la mano de obra y de los recursos naturales.

Los estudios acerca de la productividad del capital en los países poco desarrollados y de su evolución a medida que avanza el proceso de capitalización están aún en su fase inicial. Los resultados de investigaciones hechas en las regiones más desarrolladas arrojan hasta ahora poca luz sobre el caso de las regiones que lo están insuficientemente. Uno de los aspectos más interesantes de los estudios realizados en los Estados Unidos es que no muestran una tendencia marcada a la variación en la relación media producto-capital, sino que indican más bien una cierta estabilidad de la misma<sup>6</sup>. Algunos economistas sostienen que el proceso de capitalización tiende a provocar un descenso de la relación por un cierto período, y que ello se debe a muchas causas, entre las que cabe mencionar la necesidad de instalaciones básicas de poco rendimiento relativo, los costos derivados de la sustitución de importaciones, las pérdidas y rozamiento causados por la inexperiencia y —lo que es muy importante— la necesidad de mantener grandes existencias, tanto de materiales que se requieren para el proceso productivo estrictamente hablando, como de bienes de consumo para atender a una creciente demanda generada por inversiones que están aún en período de maduración. Es éste un tema sobre el que sería prematuro establecer conclusiones, pero cuya importancia teórica y práctica es evidente. Por ello es imprescindible continuar y profundizar los estudios iniciados, en particular en su aplicación a los países de América Latina. En todo caso, los resultados obtenidos permiten ya apreciar la importancia de este instrumento teórico en la técnica de programación.

#### 6. LA DEMANDA EXTERNA E INTERNA

Establecidos los instrumentos analíticos, es posible entrar ya a describir el método para el cálculo de las proyecciones generales. Un elemento

6. Véase Goldsmith, *loc. Cit.*

indispensable en la preparación de las proyecciones es la estimación de la demanda futura, tanto de los bienes y servicios de exportación como de los de consumo interno. Hay algunas diferencias en la metodología aplicable a cada uno de estos dos sectores. Para la elaboración de las proyecciones generales se necesita disponer de un cálculo lo más completo posible de la demanda de exportaciones, a fin de poder apreciar la magnitud probable del efecto de los factores externos en el producto y el ingreso. En cambio, sólo se requieren cifras globales indicativas del monto probable de la demanda interna, pues el análisis detallado de su composición se hará cuando se llegue al cálculo de las proyecciones por sectores.

Hay otra diferencia que debe tomarse en consideración. Las exportaciones dependen de condiciones económicas ajenas a la economía nacional y en las cuales ésta tiene generalmente limitadas o escasas posibilidades de influir. En cambio, la demanda interna es una resultante del proceso interno de desarrollo y de las decisiones tomadas en relación con su intensidad y su naturaleza.

La estimación de la demanda de exportaciones se basa en las tendencias probables de los factores que afectan a los productos y servicios que el país exporta o que podría exportar. Estos factores son el nivel futuro del ingreso en los mercados de exportación, la elasticidad-ingreso de la demanda de dichos productos y servicios, las tendencias probables de sus precios y la situación frente a los competidores, ya se trate de las mismas mercancías o de bienes que pudieran sustituirlas. Un análisis semejante tiene que ser hecho para cada producto por separado, tomando en consideración todas las peculiaridades del mercado del mismo. En las proyecciones de la demanda de exportaciones deberá tomarse también en cuenta —cuando éste sea el caso— la posible capacidad del país para influir en los mercados exteriores mediante medidas de política comercial o cambiaria. Esto dependerá de la posición relativa de ese país en la oferta mundial del producto considerado. Por ejemplo, podría suceder que, dada una elasticidad-precio de la demanda superior a la unidad, se considerara posible y conveniente aumentar las exportaciones mediante una baja del precio, con el fin de incrementar las disponibilidades de divisas. Casos como éstos pueden influir en las proyecciones de la producción futura para exportación, que tendrían que valorarse frente a otras alternativas, en función de sus efectos sobre la economía en su conjunto.

El grado de aproximación de las estimaciones de la demanda de exportaciones está limitado por la imprecisión de los elementos utilizados para su cálculo. Por lo general los datos y pronósticos relativos a los precios son los menos exactos. Hay una mayor probabilidad de acierto en la previsión de las tendencias del ingreso en los mercados externos cuando se trata de estimaciones a corto plazo. En cambio, estas probabilidades disminuyen en las estimaciones a largo plazo, que son precisamente las que más interesan para la programación. Por eso, las proyecciones de la demanda de exportaciones —más que cualesquiera otras— sólo indican hipótesis razonables y tienen que revisarse y ajustarse periódicamente para tomar en cuenta las modificaciones que hayan podido surgir en los mercados.

Mayores dificultades existen para estimar la evolución futura de la relación de precios del intercambio. Si los datos sobre los precios de las exportaciones son la parte más débil en los análisis de las mismas, los inconvenientes se multiplicarán cuando se intente prever la tendencia de los precios de las importaciones. Podría encontrarse una solución estudiando la tendencia histórica de los factores de intercambio y estableciendo una o más hipótesis basadas en esta tendencia, en el entendido de que cualquier variación en la relación, al influir en la magnitud del ingreso bruto, modificará los datos básicos del programa y exigirá su revisión y ajuste.

La demanda interna global se calcula como una función del ingreso, una vez deducido el ahorro interno. Conviene examinar cada uno de estos factores. El ingreso depende de la producción interna y de la relación de precios de intercambio. Aceptadas una o más hipótesis sobre la última, el ingreso estará determinado por la tasa de crecimiento del producto bruto. Aquí se llega a un punto crucial en la técnica de programación. Al plantear una tasa de crecimiento se está fijando la meta del programa y estableciendo al mismo tiempo una constante, de la cual dependerán todas las otras variables del problema. Por otra parte, esa tasa está sujeta a la capacidad que tenga la economía para alcanzarla —en particular al grado de esfuerzo que representa el ahorro interno— y a las inversiones extranjeras complementarias. El análisis del pasado y de la tendencia probable de los factores que han actuado sobre la tasa de crecimiento servirá para juzgar acerca de las posibilidades futuras. Pero habrá que tomar en cuenta otras circunstancias. Por ejemplo, pudiera ser que la tasa de crecimiento anterior sea muy baja y que se aspire a un

mayor ritmo de desarrollo. O, como ha sucedido en el estudio sobre el Brasil, que no se considere factible que en el futuro inmediato sigan actuando factores que han producido un crecimiento elevado en los últimos años. En la técnica preliminar se ha tomado como punto de partida la selección de varias tasas de crecimiento hipotéticas, pero basadas en el mayor grado posible en una apreciación de la realidad y de las posibilidades futuras de la economía. Sin lugar a dudas, hay un elemento de arbitrariedad en esta parte de la técnica, que se intenta reducir al mínimo con la selección de varias tasas de crecimiento alternativas. En el estudio sobre programación en el Brasil, cuya metodología tiene algunas variantes que se exponen más adelante,<sup>7</sup> se ha tratado de eliminar este factor de arbitrariedad en una forma diferente.

Admitida determinada hipótesis de crecimiento del ingreso, habrá que estimar cómo se dividirá ese ingreso entre el consumo y el ahorro. En esta materia los elementos de juicio dependen en primer lugar de la experiencia pasada. Los estudios hechos en varios países parecen indicar una tendencia de la población a consumir un porcentaje bastante estable de su ingreso, o, visto desde otro ángulo, una tendencia de la tasa de ahorro a permanecer dentro de ciertos límites. Kuznets ha encontrado una tasa bruta de formación de capital en los Estados Unidos que va de 22.8 por ciento como promedio en el periodo 1869-98, a 22.0 en 1894-1923 y 18.2 en 1919-48. La tasa neta tendría una tendencia más acusada a la baja, correspondiendo a los periodos citados los promedios de 15.2, 13.2 y 6.8<sup>8</sup>. En Canadá, excluidas las inversiones extranjeras, la tasa bruta de formación de capital ha oscilado en los últimos 50 años entre 15.3 por ciento (década 1931-40), y 19.3 por ciento (1926-30), habiéndose situado en 18.7 por ciento en 1941-50; la tasa neta, que en la década de la depresión (1931-40) fue de 5.9 por ciento, volvió a colocarse en 11,9 por ciento en los 10 años siguientes, cifra más representativa de la tendencia histórica. En Suecia, la tasa bruta promedio en los años 1891-1930 fue de 18.0 y la neta de 11.1. Las estadísticas citadas y los estudios realizados en otros países parecen indicar que el ahorro bruto de cualquier economía capitalista tiende a situarse alrededor de un 20 por ciento del ingreso

7. Véase el apéndice relativo, al final de este capítulo.

8. Véase Simon Kuznets, "Long-Term Changes in the National Income of the United States of America since 1870", en *Income and Wealth of the United States*, International Association for Research in Income and Wealth, *Income and Wealth Series* vol. II.

y el ahorro neto en una cifra rara vez superior a un 10 o 12 por ciento, lo que, por supuesto, no excluye que en torno a esos promedios se den variaciones que reflejen el esfuerzo que realiza una comunidad con el propósito de acelerar su capitalización,

En el estudio sobre desarrollo económico del Brasil se ha estimado que la tasa neta de ahorro varía en los últimos 16 años desde 6.8 por ciento en 1940 hasta 13.1 por ciento en 1950, siendo las de mayor frecuencia las comprendidas entre 8 y 9 por ciento, que ocurren en 5 años situados en su mayor parte en el período anterior a 1948, y las situadas entre 10 y 11 por ciento, también alcanzadas en cinco oportunidades. Con excepción de 1952, la tasa de ahorro se sitúa en un nivel superior al 10 por ciento a partir de 1948.

El estudio histórico de la tasa de ahorro permite apreciar los límites dentro de los cuales tiende a realizarse el grado de esfuerzo de una economía. El análisis de las circunstancias que hayan podido determinar las alzas o bajas de esa tasa y la estimación del comportamiento de los factores que la afectan aportarán elementos de juicio para la proyección de la misma en el futuro inmediato. Pudiera ocurrir que se considere que el ahorro futuro debe aumentarse para alcanzar un mayor grado de capitalización dentro de ciertos límites razonables que no redunden en peligros para el proceso de desarrollo. Hay aquí también posibles alternativas. El aumento de la tasa de ahorro deberá considerarse en relación con sus efectos sobre el nivel de consumo que requerirá la comunidad y con las posibilidades de comprimir el crecimiento del mismo, y, forzosamente, deberán estudiarse las medidas de política económica que habría que aplicar para conseguir ese objetivo. Un ejemplo de este análisis puede verse en el estudio sobre programación en el Brasil. La técnica de programación debe presentar de nuevo, si tal es el caso, las alternativas que sean necesarias para proporcionar una mejor información acerca de las consecuencias que para la economía se derivarían de diversos niveles de consumo y ahorro.

La diferencia entre el ingreso obtenido por determinada tasa de crecimiento —más los efectos de la relación de precios de intercambio— y el volumen de ahorro da el monto de la demanda interna de bienes y servicios de consumo. No se ha mencionado hasta ahora la demanda de bienes de capital. En principio, el volumen de ahorro interno es igual a la demanda, por los sectores inversionistas internos, de bienes y servicios para el proceso de producción. Pero este ahorro interno

puede no constituir sino una parte de la formación de capital. No se sabe todavía si para alcanzar la tasa de desarrollo prevista es suficiente el ahorro estimado y si, en consecuencia, se necesita una aportación complementaria de capital extranjero y en qué cuantía. Por lo tanto, la demanda de bienes y servicios destinados a la producción sólo puede calcularse una vez estimada la inversión total requerida para lograr la meta que se ha establecido, tema que se desarrolla en el punto siguiente.

#### 7. LA PROYECCIÓN DE LAS INVERSIONES

Hasta ahora se ha expuesto la metodología para estimar la tasa o tasas alternativas de crecimiento que se espera lograr con la realización de un programa y el monto probable o deseable del ahorro interno correspondiente a esos niveles de ingreso. Con esas bases y con el auxilio de la relación producto-capital, será posible calcular ahora dos elementos fundamentales, a saber, la inversión requerida para alcanzar el ingreso previsto y la aportación de capital extranjero a la misma.

El cálculo de la inversión global es una operación sencilla. Para cada volumen de ingreso, el capital requerido será igual al monto de dicho ingreso dividido por la relación producto-capital. Supóngase que en el año actual el ingreso sea de 100, el capital existente de 200 y la relación producto-capital de 0.50. Si para el período siguiente se desea un incremento del ingreso de 5 por ciento, la nueva inversión deberá ser de 10 por ciento. Si la población creció a una tasa de 2 por ciento en el mismo período, el aumento del ingreso por habitante habrá sido de 3 por ciento. El cálculo descrito, hecho año tras año en todo el lapso cubierto por el programa, indicará la suma de capital requerido.

Parece innecesario insistir sobre la naturaleza y limitaciones del cálculo tan elemental que se ha hecho. Su utilidad reside en hacer posible el conocimiento, en una forma muy burda y global, de la cuantía de las inversiones que exige el logro de una tasa de crecimiento determinada, y proporcionar así un elemento de juicio fundamental acerca de la aplicabilidad de un programa. Como se ha dicho repetidas veces, al calcular las proyecciones por sectores se emplearán cálculos más exactos, que se confrontarán luego con el resultado preliminar obtenido en las proyecciones generales y permitirán el ajuste de este último.

Hecha la estimación de las inversiones, habrá que compararlas con el ahorro interno previsto. La diferencia entre la inversión y el ahorro interno dará la cuantía del capital extranjero requerido, año por año y en su totalidad.

Tras la aparente sencillez de los procedimientos presentados se oculta un conjunto de decisiones en que desempeñan papel esencial estimaciones económicas y valoraciones de carácter político. Considérense las variables de las ecuaciones utilizadas, a saber, ritmo de crecimiento, relación producto-capital, tasa de ahorro interno e inversiones extranjeras. Lo que suceda con cada una de ellas tiene una repercusión inmediata sobre el conjunto del sistema. Supóngase que, como es probable, el ahorro interno no sea suficiente para alcanzar el volumen de inversiones requerido y que haya que recurrir al capital extranjero. Esto exige considerar varias situaciones. Por ejemplo, ¿es presumible que el capital extranjero afluya por tiempo indefinido y en la cuantía que se necesita? Y si se piensa que es un elemento transitorio, ¿conviene mantener una tasa de ahorro más moderada y prolongar la importación de capital, o vale la pena hacer un mayor esfuerzo en los primeros años mediante el aumento del ahorro y acortar así el plazo o el volumen de las inversiones extranjeras? ¿Cuáles serán los niveles de consumo en uno y otro caso en todo el período? ¿Qué medidas de política se exigirán para atraer esos capitales o para alcanzar determinada tasa de ahorro y cómo repercutirán en el conjunto de la economía? Y, si no es probable que el capital extranjero y el ahorro afluyan en las cantidades necesarias o que se acepte la política que lo haría posible, ¿no será inevitable reducir la meta propuesta originalmente y elaborar un programa menos ambicioso?

Todas estas situaciones han de tenerse en cuenta al elaborar las proyecciones generales. Ahora puede apreciarse mejor la presentación de varias alternativas, tema sobre el que se ha insistido tanto. El economista que prepara un programa valiéndose de las proyecciones generales puede adelantarse, prever el resultado de determinadas hipótesis de crecimiento y realizar una primera selección de las que sean viables. O señalar en cada caso posible las consecuencias que acarrearán sobre la economía y las medidas de política que exigirá cada situación.

#### 8. LA CAPACIDAD PARA IMPORTAR Y LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

El paso siguiente en la elaboración de las proyecciones generales es el cálculo de la capacidad para importar y de las importaciones que habrá que sustituir para utilizar esa capacidad en la forma que más convenga al desarrollo económico.

Las importaciones que un país puede realizar en un período dado dependen de dos factores: las exportaciones de bienes y servicios y el saldo de los movimientos de capital. Al tratar de las proyecciones de la demanda de exportaciones se ha hecho alusión a la metodología empleada para calcular su volumen y la relación de precios de intercambio. Las hipótesis que se establezcan en esas materias constituyen el primer elemento en el cálculo de la capacidad para importar.

En las cuentas relacionadas con los movimientos de capital, los componentes más importantes son la deuda pública exterior, los servicios de los capitales invertidos en el pasado y de los que ingresen en el futuro al país, el monto de las nuevas inversiones y el movimiento de capitales a corto plazo. Las obligaciones originadas en la deuda pública son de fácil apreciación en general y sobre ellas suele haber datos en todos los países. Los servicios del capital extranjero —o sea el monto de los intereses y dividendos que deban remitirse al exterior, ya sea por razón de préstamos o por la remuneración de inversiones directas— dan lugar a mayores dificultades. Aparte de las informaciones completas que es necesario reunir en este campo, el movimiento futuro de esos servicios puede verse afectado por la situación cambiaria y por la naturaleza de las futuras inversiones y sus modalidades en cuanto a tipos de interés, plazos de amortización, etc. No obstante, es posible llegar a prever este rubro con relativa aproximación. Las nuevas inversiones extranjeras serían calculadas de conformidad con las proyecciones sobre inversiones examinadas antes<sup>9</sup>. Los movimientos de capitales a corto plazo forman un elemento de más difícil apreciación, pero también menos importante desde el punto de vista de la programación. Su papel puede ser más bien perturbador, al provocar tendencias o alteraciones transitorias en las transacciones internacionales que no corresponden a la evolución de la

9. Véase el punto 7 anterior.

economía. Se puede desestimar en general este factor en la mayoría de los casos, en el supuesto de que la aplicación de un programa lleva implícita la fijación de una política para evitar las consecuencias indeseables del movimiento de capitales a corto plazo o para adaptarse en general a los elementos de inestabilidad provenientes del exterior.

La suma algebraica de las exportaciones y del saldo probable de la cuenta de capitales en el período de vigencia del programa arroja una estimación de la capacidad para importar.

Cabe examinar ahora otro aspecto del problema: la proyección de las importaciones. En esta materia se debe distinguir entre la importación de bienes de consumo, de bienes intermedios —incluidos los combustibles— y de bienes de capital. Ya se han señalado en los capítulos anteriores las tendencias dispares que suelen seguir estas categorías de bienes a medida que progresa el desarrollo. Aun en el caso de que bajen las importaciones de bienes de consumo, las importaciones totales no tienden a disminuir, por la razón de que el coeficiente de importaciones en las inversiones es más elevado que el coeficiente de importaciones en el consumo. Por otro lado, en el proceso de crecimiento ocurrido hasta ahora en América Latina se ha podido comprobar la tendencia del coeficiente de importación de materias primas a permanecer estable a la vez que la del de importación de combustible a aumentar.

Para la proyección de las importaciones y de la sustitución de las mismas en esta etapa preliminar, se puede partir de una hipótesis provisional. Al efecto, cabe suponer que no variará el coeficiente de importaciones en ninguna de las categorías de bienes o, lo que es lo mismo, que en la composición del consumo y de las inversiones las importaciones seguirán manteniendo su participación actual. Con las cifras ya calculadas del consumo y la inversión será posible hacer una proyección de las importaciones futuras de esos bienes. La estimación es más compleja en el caso de los productos intermedios y los combustibles, pues para un cálculo de cierta veracidad debería disponerse de información respecto a su participación en el proceso de producción. Sin embargo, como primera aproximación y podrían aplicársela los coeficientes actuales de importación de los mismos con respecto al consumo. A los resultados obtenidos habrá que añadir una estimación de los servicios que se obtienen del exterior, en los cuales —también a título provisional— se puede suponer que mantendrán su proporción actual respecto al ingreso.<sup>10</sup>

10. O respecto al comercio exterior en el caso de los servicios que con él se relacionan.

La confrontación de las proyecciones de la capacidad para importar con las de las importaciones arrojarán una diferencia, salvo en el caso de que las perspectivas de las exportaciones resulten altamente favorables o, para ser más exactos, de que la tasa de aumento de la capacidad para importar sea por lo menos igual a la tasa de aumento de la demanda de importaciones.

Si no es este último el caso, la diferencia entre la capacidad para importar y el monto de las importaciones indicará la magnitud en que habrá que sustituir importaciones por producción interna para poder cumplir el programa. Como en la experiencia latinoamericana lo frecuente ha sido que las importaciones tiendan a crecer en mayor escala que la capacidad para importar, el problema de la sustitución es uno de los más importantes que deben resolverse en materia de programación.

#### 9. LOS RESULTADOS DE LAS PROYECCIONES GENERALES

Puede hacerse ya un resumen de los resultados obtenidos con el cálculo de las proyecciones generales y situar dichas proyecciones en el sitio que les corresponde en la elaboración de un programa, como se verá a continuación.

En primer término, se han establecido las metas probables de crecimiento de la economía y se ha calculado la evolución de la producción y el ingreso que correspondería a cada una de las tasas de crecimiento escogidas. En segundo lugar, se han fijado también objetivos respecto a la futura distribución del ingreso en consumo y ahorro y, en consecuencia, al grado de esfuerzo de comunidad para alcanzar una mayor capitalización. Se ha calculado luego el monto de las inversiones necesarias para llevar adelante cada hipótesis y, confrontando el monto de esas inversiones con el ahorro interno, se ha estimado la aportación de capital extranjero. Asimismo se ha establecido un supuesto acerca del crecimiento de la capacidad para importar y, comparando ésta con la demanda probable de importaciones, se ha fijado el monto necesario de las sustituciones que habrá que realizar para llevar adelante el programa.

Hasta aquí se ha trabajado con cifras globales. Ahora bien, en última instancia, la finalidad de un programa es establecer la distribución de las inversiones futuras para poder alcanzar las metas previstas. Esto significa que del análisis global hay que pasar al de cada uno de los sectores

de la actividad económica. Lo primero que habrá que determinar es cómo se repartirá la demanda futura entre los distintos bienes de consumo y qué repercusión tendrá esta estructura del consumo en la demanda de los bienes intermedios y de capital. Una vez conocidas en detalle las futuras necesidades de bienes y servicios, deberá estudiarse qué parte de esas necesidades ha de ser cubierta con importaciones y dónde es más viable la sustitución. El monto de la demanda en cada sector, menos la parte que se atienda a través de las importaciones, dará las metas de producción que es necesario cumplir en cada rama de la actividad interna. A ello habrá que agregar las metas previstas para las actividades de exportación. El paso inmediato será determinar las medidas que deban aplicarse para conseguir esas metas. Esto exigirá un análisis a fondo de la situación de cada sector, con el fin de lograr el mejor aprovechamiento de los recursos existentes y fijar el monto y naturaleza de las inversiones que haya que realizar. Entre los recursos existentes, el trabajo tiene especial importancia. La elevación de la productividad por hombre es una de las finalidades esenciales de un programa. El estudio de cada sector deberá indicar cuál es el nivel de la productividad del trabajo, y cuáles son las posibilidades de mejorarla. Ligada a este problema está la necesidad de deslazar población ocupada de los sectores menos productivos a los sectores menos productivos de la economía, y modificar así la estructura ocupacional de la población.

Así pues, las proyecciones por sectores constituyen la segunda fase de la técnica de programación. Una vez elaboradas, la confrontación de sus resultados con las proyecciones generales constituye la etapa final en la elaboración de esta fase de la programación, pero no en la preparación de un programa. Fijados determinados objetivos como resultado de las proyecciones, quedarán aún dos grandes campos por cubrir, a saber, la determinación de la política económica que deba seguirse y la organización administrativa adecuada para la ejecución del programa. El presente trabajo no abarca estos dos últimos aspectos, sino que se detiene en el nivel de las proyecciones.

#### ALCANCE DE LAS PROYECCIONES GENERALES

En los capítulos anteriores se ha sostenido que la programación ha de comenzar con las proyecciones generales de la economía, seguir con el

estudio de los diversos sectores y confrontar, por último, las primeras con los resultados obtenidos en el estudio parcial de las distintas ramas, para poder hacer las rectificaciones y ajustes que sean necesarios. Tomar como punto de partida las proyecciones generales constituye un aspecto fundamental de la técnica que se está exponiendo, pues existe también la posibilidad de iniciar la preparación de un programa con el estudio de los diversos sectores, para luego, en una segunda etapa, reunir en un programa global los programas parciales así elaborados. Por ello se considera llegado el momento de exponer las razones que llevaron a preferir el primer método.



INFLACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO  
EN CHILE Y MÉXICO\*

Juan F. Noyola Vásquez

\* Publicado en *Panorama económico*, año 11, N° 170, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, julio de 1957.



La inflación no es un fenómeno monetario. Es el resultado de desequilibrios de carácter real que se manifiestan en forma de aumentos del nivel general de precios. Este carácter real del proceso inflacionario es mucho más perceptible en los países subdesarrollados que en los países industriales.

No basta sin embargo decir que la inflación es un fenómeno no resultante de desequilibrios reales en el sistema económico. Para comprender ese fenómeno es preciso disponer de una teoría o de una serie de categorías o herramientas teóricas. Pero el análisis de la inflación no puede quedarse en la aplicación mecánica, de esas categorías, y sobre todo cuando se trata de las que provienen de esquemas teóricos muy simplificados como el keinesiano o el sueco que explica la inflación en términos de sobreinversión o de un exceso de demanda sobre la oferta disponible ex-ante.

Hay sin duda otros enfoques más refinados que arrojan mucha luz sobre la verdadera naturaleza de la inflación; entre éstos cabe citar, como todos ustedes conocen, el análisis de Kalecki, que destaca la importancia de la rigidez de la oferta y del girado del monopolio en el sistema económico, y sobre todo planteamientos como el de Henri Aujac, que examina el comportamiento de las diversas clases sociales y su capacidad de regateo. Este último enfoque revela, con meridiana claridad, que la inflación no es sino un aspecto particular del fenómeno mucho más general de la lucha de clases.

Pero ni siquiera estos planteamientos nos pueden llevar muy lejos en la comprensión de los fenómenos inflacionarios en la América Latina, si no se introducen en el análisis una serie de elementos derivados de la observación de la estructura y del funcionamiento de la economía de

nuestros países. Al introducir tales elementos, se llega a la conclusión inevitable de que la inflación es en cada país latinoamericano un problema específico y distinto, aun cuando puedan encontrarse una serie de rasgos comunes entre todos ellos. ¿Cuáles son los elementos que deben introducirse en el análisis? En rigor, todos los que sean capaces de dar origen a desequilibrios en el sistema económico. Entre ellos existen elementos de carácter estructural, como la distribución de la población por ocupaciones y las diferencias de productividad entre los diversos sectores de la economía.

Existen también elementos de carácter dinámico, tales como las diferencias de ritmo de crecimiento entre la economía y su conjunto y algunos sectores específicos: las exportaciones, la producción agrícola, etc.

Existen por último elementos de carácter institucional bien en la organización productiva del sector privado, grado de monopolio, métodos de fijación de los precios, grado de organización sindical, bien en la organización y el funcionamiento del Estado y en el grado y orientación de su intervención en la vida económica.

Ahora bien, ¿cómo combinar todos estos elementos en un esquema teórico fácil de manejar? Yo quisiera sugerirles un modelo muy simple. En este modelo se distinguen dos categorías fundamentales, las presiones inflacionarias básicas y los mecanismos de propagación. Las presiones inflacionarias básicas se originan comúnmente en desequilibrios de crecimiento localizados casi siempre en dos sectores: el comercio exterior y la agricultura. Los mecanismos de propagación pueden ser muy variados, pero normalmente se pueden agrupar en tres categorías: el mecanismo fiscal (en el cual hay que incluir el sistema de previsión social y el sistema cambiario), el mecanismo del crédito y el mecanismo de reajuste de precios e ingresos.

En definitiva, la intensidad de una inflación depende primordialmente de la magnitud de las presiones inflacionarias básicas y secundariamente de la existencia de mecanismos de propagación y de la acción que éstos desempeñan. Por lo tanto, para analizar la inflación en diversos países latinoamericanos es preciso identificar en cada uno de ellos las presiones inflacionarias básicas y determinar su intensidad, y en seguida observar si existen condiciones favorables a la aparición de mecanismos de propagación, descubrir cuáles son éstos y cómo actúan.

Con el instrumental teórico esbozado antes trataré de analizar en esta ocasión dos casos que pueden considerarse extremos: la inflación chilena

y la inflación mexicana, en el período que va de mediados de los años treinta hasta la época actual.

Empezaré por señalar a ustedes un contraste entre ambas inflaciones, que fue particularmente marcado durante todo el período, pero sobre todo durante los años de la Segunda Guerra Mundial. Entre 1939 y 1947 el general de precios aumento 3,6 veces en Chile y sólo 2,6 veces en México. En cambio, la distribución del ingreso, si bien se alteró en cierta medida en Chile en detrimento de los asalariados, no sufrió nada parecido a la radical transformación ocurrida en México. Todos ustedes conocen los datos revelados por la Comisión Mixta, que indican que la participación de los salarios en el ingreso nacional cayó de 30 a menos de 22% en ese período, en tanto que la de las utilidades subió de 26% a 45%. En Chile se crearon, sin duda, nuevas y cuantiosas fortunas durante el período de guerra, pero de ninguna manera ocurrió lo que en México, que equivalió a una verdadera revolución social en sentido inverso, sin la cual no se explicarían muchas de las características sociales y políticas de nuestro país en el momento actual.

He establecido esta comparación para mostrar lo difícil que es responder a esta pregunta: ¿cuál inflación ha sido más intensa: la chilena o la mexicana? Es evidente que si la intensidad se mide en términos del aumento de los precios, la inflación de Chile se lleva la palma; pero si se acepta que la inflación es una lucha entre los diversos grupos sociales por mejorar a mantener su participación en el ingreso nacional, la inflación mexicana revela tener consecuencias distributivas mucho más profundas. Sin tratar de responder a la pregunta de cuál es más intensa, sí intentaré describir a ustedes los rasgos fundamentales de ambas inflaciones, para poder explicar por qué hay diferencias tan marcadas entre ellas.

Veamos en primer lugar el caso chileno. Para aplicar el método de análisis delineado antes, empezaremos por tratar de identificar las presiones inflacionarias básicas para después localizar los mecanismos de propagación. En la economía chilena han actuado en los últimos 25 años dos presiones inflacionarias básicas: una de origen externo y otra de origen interno. La presión de origen externo ha provenido esencialmente del estancamiento de las exportaciones frente al crecimiento de la población y de la demanda de importaciones. Pero además, ese estancamiento a largo plazo ha ido aparejado a fluctuaciones violentísimas a corto plazo del volumen de las exportaciones y de la relación de intercambio, y por consiguiente, de la capacidad para importar. La más intensa de esas

fluctuaciones correspondió, naturalmente, a la gran depresión de 1929 a 1932. En esos tres años, la capacidad para importar cayó 84% en Chile, como resultado de la baja catastrófica de la producción y de los precios internacionales del salitre, que entonces constituía el principal renglón de ingreso de divisas. Pero aún en épocas más recientes, en que las fluctuaciones cíclicas de la economía mundial han sido mucho más suaves se han experimentado variaciones de gran amplitud en la capacidad para importar. Por ejemplo, de 1952 a 1953 los ingresos de divisas provenientes del cobre cayeron de 250 millones de dólares a 150 millones, o sea en más de 40%, como consecuencia de la reducción de los precios y de la demanda de ese metal en los mercados mundiales.

Estos dos ejemplos ilustran la amplitud de las fluctuaciones de la capacidad para importar en aquel país. En cuanto a su tendencia a largo plazo, baste decir que la capacidad para importar por habitante en Chile no alcanzaba en 1953, todavía, el nivel de 1929. Este estancamiento de las exportaciones es un fenómeno que se ha dado, si bien en menor medida, en otros países latinoamericanos. Sin embargo, en Chile reviste características especiales que conviene indicar brevemente.

Por una parte, el desequilibrio externo no sólo se manifiesta a través de la demanda, sino que influye en los costos internos en dos formas. Una de ellas es la devaluación crónica del tipo de cambio, inducida por el desequilibrio de la balanza de pagos. Esta influencia en los costos es particularmente sensible en Chile por la gran importancia que tienen los insumos de materias primas importadas en las industrias que producen para el mercado popular (el algodón, por ejemplo). La otra forma en que el desequilibrio externo actúa en los costos, se deriva de las dificultades con que tropieza la sustitución de importaciones en Chile; estas dificultades son atribuibles a la acción conjugada de tres factores: limitación de la base de recursos naturales, en la industria y bienes de consumo, limitaciones del mercado en la industria y bienes de capital y productividad mucho menor en la industria y en la gran minería de exportación. Todo esto hace que la sustitución de importaciones por producción interna dé lugar a un aumento del nivel medio de costos reales a largo plazo.

La segunda presión inflacionaria básica en Chile ha provenido de la incapacidad de la producción agrícola para seguir el aumento de la demanda de alimentos. Este estancamiento agrícola es de naturaleza completamente distinta del estancamiento minero exportador. Aun cuando en los dos casos hay una organización monopólica y una utilización

insuficiente de la capacidad productiva, los motivos que determinan el estancamiento son de naturaleza radicalmente distinta. En tanto que en la gran minería el progreso técnico ha sido muy rápido, en la agricultura ha sido muy lento, y las decisiones de los productores están influenciadas por la organización semifeudal que se ha conservado hasta hoy en el régimen agrario chileno.

Descritas así las presiones inflacionarias básicas, es preciso indicar cómo se han transmitido a través de la economía; pero antes de señalar los mecanismos de propagación, conviene hacer mención de las razones por las cuales la economía chilena ofrece un ambiente propicio a la aparición de esos mecanismos, en contraste con lo que ocurre en otros países de Latinoamérica. Esas razones son tanto económicas como institucionales, y estas últimas no son independientes de las primeras. Entre las razones puramente económicas está la estructura ocupacional de la población, que se caracteriza por lo siguiente: a) proporción de población agrícola relativamente baja en comparación con otros países latinoamericanos (apenas 32% de la población activa), b) diferencias de salarios y de productividad relativamente estrechas entre las diversas actividades; c) aumentos muy lentos de la productividad, excepto en el sector exportador, en donde han estado neutralizados por el estancamiento de la demanda y la caída secular de los precios; d) como consecuencia de todo lo anterior transferencias de mano de obra de los sectores más productivos hacia los menos productivos y no al contrario como exige la teoría del desarrollo económico, o mejor dicho, las necesidades del desarrollo económico.

Todas estas características confieren una gran rigidez a la oferta de mano de obra, lo que ha facilitado la organización sindical y la defensa de los salarios reales. Al mismo tiempo y un poco paradójicamente, esas mismas características acentúan el peligro de la desocupación en las actividades mejor remuneradas. Esto ha obligado a los asalariados a considerar la deflación como un peligro mucho más grave que la inflación.

Además de estas razones hay otras que tienden a darle rigidez a los demás factores productivos. Entre ellas se cuentan el carácter monopólico de la minería de exportación y la estructura agraria prevaleciente, que hace posible la organización de los productores agrícolas para fijar precios, evadir impuestos, controlar el sistema bancario, etc. Además de estos factores económicos hay que tener en cuenta que la situación política chilena ha creado un equilibrio de fuerzas en el que ningún

grupo social puede hacer recaer plenamente en los demás las presiones inflacionarias básicas.

Con estos antecedentes, es fácil comprender cómo han funcionado los mecanismos de propagación. En primer término examinemos brevemente el mecanismo fiscal. Veamos primero el lado de los ingresos. El sistema tributario chileno es muy independiente del comercio exterior. Corrigiendo las estadísticas oficiales de recaudación para hacer comparables los impuestos pagados a diversos tipos de cambio, se observa que de 1929 a 1953 los impuestos al comercio exterior han representado del 45 al 60% de los ingresos fiscales; pero la participación de los impuestos a la exportación ha crecido mucho, en tanto que los derechos de aduana han bajado. Esto se debe, sobre todo, a la mayor tributación a la gran minería del cobre. En cuanto a los impuestos internos, el sistema tributario chileno muestra una regresividad creciente; los impuestos directos crecieron en términos reales 2.3 veces en el período 29-53, en tanto que los indirectos aumentaron 6.3 veces. Se observa así que el mecanismo fiscal tendió a gravar cada vez más a la minería de exportación y alivió por este medio a la economía de las presiones inflacionarias debidas a su crecimiento insuficiente. En cambio, entre los demás contribuyentes, la carga fiscal se trasladó de los grupos de altos ingresos hacia los asalariados.

Por el lado de los gastos, el mecanismo fiscal tendió a compensar el efecto regresivo de la tributación interna. Una de las formas en que lo hizo fue mediante el crecimiento de los gastos corrientes, pero esto no fue tan importante, ya que la participación de éstos en la oferta global pasó de 7% en 1929, a apenas 10% en los años recientes. Una forma de redistribución mucho más importante fueron las transferencias, incluyendo los gastos de previsión social y los subsidios de cambio. Las transferencias crecieron 4.6 veces en términos reales de 1929 a 1953, y entre ellas los subsidios de cambio que no aparecieron sino hasta 1932 son los que más aumentaron hasta llegar a ser más de la cuarta parte de los gastos públicos en 1953. Estos subsidios cambiarios defendieron en cierto grado el poder adquisitivo de las clases populares contra el efecto de la devaluación crónica, manteniendo relativamente bajos los precios de artículos importados esenciales (azúcar, trigo, algodón, tractolina, etc.). Sin embargo, como los gastos corrientes y las transferencias crecieron mucho más aprisa que los ingresos tributarios, los gastos de inversión no han logrado recuperar, ni siquiera en años recientes, el nivel que alcanzaron en 1929.

En lo que se refiere a la expansión del crédito, puede afirmarse, contra la opinión corriente, que ha sido el más pasivo de los mecanismos de propagación; su función ha consistido en dotar a la economía de una liquidez suficiente en términos reales para seguir el ritmo de aumento de los precios. Desde luego, esta expansión fue posible, por las condiciones institucionales que han permitido dar a los empresarios un control casi total del sistema financiero, incluyendo el Banco Central.

En cuanto al mecanismo de reajuste de precios e ingresos, es el más simple de los mecanismos de propagación: en sí ha revestido tres formas principales: reajuste de precios propiamente dichos, reajustes de salarios y reajustes de ingresos de rentistas. Los reajustes de precios propiamente dichos han dependido fundamentalmente del grado de monopolio y de las condiciones de escasez en los mercados de diversos productos. Los controles de precios de abastecimientos y los subsidios han limitado, sin embargo, la capacidad de los industriales y comerciantes para realizar esos reajustes, aun cuando la eficacia de estos instrumentos ha sido limitada.

Los reajustes de salarios en Chile, gracias a la organización sindical, lograron defender hasta cierto punto la participación de los asalariados en el ingreso nacional, más o menos hasta 1953. La aceleración de la inflación desde ese año hasta fines de 1955 y las recientes medidas de estabilización, deterioraron sensiblemente esta defensa de los salarios.

En realidad, todo lo dicho hasta aquí sobre Chile describe la situación hasta cómo era a fines de 1955. Sin embargo, a fines de 1955, y las recientes medidas de estabilización, deterioraron sis.

La aceleración que había registrado en la inflación después de la crisis del cobre en 1953, condujo a tasas de aumento de los precios de 75% a 80% al año, en 1954 y en 1955; y a la quiebra del sistema de cambios diferenciales. En los últimos 6 ó 7 meses se han combinado una serie de factores que empezaron a actuar desde mediados del año pasado. Por un lado los precios del cobre, y en menor medida también la producción, se han recuperado y han mitigado considerablemente la presión inflacionaria básica. Al mismo tiempo se ha seguido una política de crédito francamente deflacionaria, y se ha roto temporalmente el equilibrio político, desorganizando la estructura sindical un poco por la violencia, y se ha forzado así un descenso de los salarios reales; de modo que la mejora de la situación de oferta y la contención de la defensa de los salarios ha permitido que en los últimos meses la inflación chilena que llevaba tantos años de existir esté prácticamente frenada.

Veamos ahora el caso mexicano: la presión inflacionaria básica en México, también ha provenido de la incapacidad de las exportaciones para crecer con la misma velocidad que la economía interna; se han creado así desequilibrios de la balanza de pagos, se han originado una serie de devaluaciones sucesivas, cuyo efecto en el nivel de precios internos no ha sido mitigado por subsidios cambiarios, dado la ausencia de tipos de cambio preferenciales en el régimen cambiario que tenemos.

Sin embargo, las exportaciones mexicanas han tenido una tasa de crecimiento mayor que las chilenas; esto se ha debido en muy buena medida a la diversificación creciente de los productos exportados y al hecho de que, como consecuencia de esta diversificación, las condiciones de la demanda internacional y de los precios de unos artículos sean distintas de las de otros y las fluctuaciones en ciertos casos tiendan a neutralizarse. Esto explica también por qué en México las oscilaciones de la relación de intercambio no tengan la amplitud y por consiguiente la gravedad que en Chile.

Una diferencia fundamental entre la inflación chilena y la mexicana está en el comportamiento de la oferta de alimento. Casi no ha habido en México una presión inflacionaria originada en la rigidez de la producción agrícola. En este sentido nuestro país contrasta, no sólo con Chile, sino con casi todos los países latinoamericanos y en general con todos los países subdesarrollados. ¿A qué se debe esta situación excepcional? Creo que la explicación está en la vigorosa reforma agraria llevada a cabo de 1934 a 1940, y en la política oficial de fomento agrícola que se ha seguido ininterrumpidamente durante más de 30 años.

Sin embargo, aunque la rigidez de la oferta agrícola no haya actuado a largo plazo como fuente de presión inflacionaria, a corto plazo sí ha desempeñado ese papel y en ocasiones con gran intensidad. Por ejemplo, la aceleración de la inflación en 1952 no fue sólo resultado del alto nivel de inversiones públicas y de exportaciones. Tan importante como esta elevación de la demanda es la contracción de la oferta de alimentos, debido a las malas cosechas que por factores meteorológicos adversos se tuvieron ese año.

Resulta, pues, que las presiones inflacionarias básicas han sido, en términos generales, menos intensos en México que en Chile. Sin embargo, la diferencia entre las dos inflaciones y sobre todo entre sus efectos en la distribución del ingreso, parece radicar en el funcionamiento de los mecanismos de propagación. Intentaremos indicar en seguida cómo en

México su acción ha sido más débil en general; pero lo que hay que subrayar particularmente, es cómo esta debilidad se ha sentido en forma extrema en los mecanismos defensivos de los grupos sociales de menores ingresos.

Siguiendo el orden trazado al examinar el caso chileno, examinemos cómo ha funcionado el sistema fiscal en nuestro país; en primer término, el sistema parece haber tendido a hacerse más regresivo. A casi todos ustedes les parecerá extraña e incluso inaceptable esta afirmación, ya que toda la información estadística disponible indica una participación creciente de los impuestos directos en los ingresos federales. Sin embargo, esto no contradice lo que acabo de afirmar, por dos razones; la primera es que el impuesto sobre la renta tiende a hacerse menos progresivo si el nivel general de precios aumenta. Cuando esto ocurre, la tasa mínima de exención disminuye en términos reales y entran al campo gravable los grupos sociales que el legislador intentó dejar exentos por su debilidad económica. En el otro extremo de la escala las tasas más progresivas quedan rezagadas frente al crecimiento de las grandes fortunas.

La segunda razón y la más importante, por la cual, un aumento relativo en la tributación directa no significa una mayor progresividad del sistema, es la de que entre los impuestos directos se incluyen los impuestos a la exportación.

Ahora bien, el rendimiento del más importante de éstos; el impuesto *ad valorem*, ha aumentado considerablemente, después de cada una de las devaluaciones que se han sucedido de 1938 a 1954. Más aún, precisamente la finalidad del impuesto *ad valorem* ha sido la de captar las ganancias extraordinarias de los exportadores. Pero si bien se piensa, una devaluación no es más que una transferencia real de ingresos de los importadores a los exportadores. Esta transferencia de ingresos es evidentemente regresiva, si se tiene en cuenta que los exportadores son un pequeño grupo y los consumidores de artículos importados directa o indirectamente son la mayoría de los habitantes del país. A esta luz, el impuesto *ad valorem* aparece como una forma de captar en provecho del fisco una parte de esa transferencia de ingresos. Es decir, la combinación "devaluación-impuesto *ad valorem*" es en realidad un impuesto a la importación, parte del cual se destina a subsidiar a los exportadores. A mayor abundamiento, no existen en el régimen cambiario vigente en México tipos de cambio preferenciales que subsidien la importación de artículos de consumo popular como en Chile.

Si se observa el mecanismo fiscal del lado de los gastos, lo primero que se percibe es que la función de los gastos corrientes como, redistribuciones del ingreso nacional ha sido muy insuficiente. El hecho de que los gastos corrientes no hayan crecido con el mismo ritmo que el producto nacional ha tenido dos consecuencias importantes: la primera, es que los servicios que la población recibe del Estado y que forman parte de su ingreso real no han crecido al parejo de otros componentes de la producción nacional. La segunda es que los salarios reales de la gran masa de funcionarios públicos se han deteriorado tal vez en mayor medida que la de cualquier otro sector de los trabajadores.

Por otra parte, el sistema de previsión social tiene en México mucho menor alcance, tanto en amplitud como en profundidad del que rige en Chile. Como contrapartida, es de justicia consignar que México ha tenido un nivel de inversiones públicas muy alto, que ha servido no sólo para neutralizar la insuficiencia redistributiva de los gastos corrientes, sino también para contener las presiones inflacionarias básicas en su origen aumentando la elasticidad de la oferta, como se dijo antes.

Por lo que toca al mecanismo del crédito, hay grandes semejanzas, contra lo que pudiera creerse, entre el caso mexicano y el chileno. También en México este mecanismo ha sido el más pasivo en la propagación de la inflación, e incluso, en ocasiones, su papel ha sido negativo. Así ocurrió por ejemplo en el año 1947, en que la política monetaria restringió a tal punto la liquidez del sector privado, que las inversiones de éste cayeron en muchos sectores, y se observó el curioso espectáculo de una crisis de la construcción residencial al lado de un auge en las obras públicas. Esto, entre paréntesis, fue una demostración muy elegante del conocido axioma de que la política monetaria sólo es realmente eficaz cuando reduce la actividad económica, aumenta la desocupación o frena el desarrollo.

Observemos ahora cómo han funcionado los mecanismos de reajustes de precios e ingresos. Por lo que toca a los reajustes de precios propiamente dichos, el grado de monopolio es tal vez tan grande en México como en Chile; pero otro lado, los controles de precios y de abastecimientos han funcionado en menor escala, en períodos más cortos y tal vez con menos eficacia en nuestro país, con una excepción parcial: la de la congelación de ventas de casas habitación. En este caso y sólo para las viviendas baratas el control ha conseguido evitar la propagación de las presiones inflacionarias, al contrario de lo ocurrido en Chile. En casi

todos los demás precios de mercancías y servicios, los empresarios han tenido una gran facilidad para trasladar las presiones inflacionarias, pero no ha ocurrido lo mismo con los asalariados, y aquí está tal vez la diferencia fundamental entre la inflación chilena y la inflación mexicana. La explicación de la debilidad de los reajustes de salarios en México radica en parte en la estructura misma de la economía y en parte en motivos institucionales y políticos.

Entre las causas estructurales hay que señalar la existencia de un enorme ejército de reserva de trabajadores agrícolas de muy baja productividad. Es bien sabido de todos ustedes que todavía en 1950, casi el 60% de la población activa de México estaba ocupada en la agricultura, y sólo percibía el 20% del ingreso nacional. A esto hay que añadir la fuerte tasa de incremento demográfico, casi 3%, que es el doble de la de Chile. Esta abundancia de mano de obra barata tiende a deprimir el nivel de los salarios reales y a debilitar la organización sindical por consiguiente. Junto a estos factores económicos profundos hay otros extraeconómicos, que se explican por la historia del movimiento obrero mexicano, por la composición de algunos de sus cuadros directivos y por el tipo *sui géneris* de relaciones que ha tenido con el poder público desde fines de los años 20. Como resultado de estos últimos factores, la organización sindical mexicana ha sido débil en la base; su orientación general ha estado influida en mayor o menor grado por un cierto paternalismo oficial, y entre sus líderes no han sido raros casos de corrupción. Todo esto ha hecho que los salarios reales, aun cuando para el promedio de la población hayan subido ligeramente en los últimos 20 años, hayan quedado muy rezagados frente al gran crecimiento de la productividad. Los frutos de este crecimiento han sido así fácilmente absorbidos por el sector empresario.

El tema que se me asignó en esta serie de Mesas Redondas es "Inflación y Desarrollo Económico en México y otros países Latinoamericanos". Los otros países se me han reducido a uno: en parte por la brevedad del tiempo disponible, sobre todo por la magnitud de la tarea de considerar aunque fuese los casos más importantes.

Me hubiese gustado hablarles del caso brasileño, que en alguna ocasión tuve oportunidad de estudiar y que es muy sugestivo. Sin embargo, me cohibió bastante para hacerlo el hecho de que entre ustedes esté una autoridad en esa materia.

Por último, hubiera sido interesante analizar el caso cubano, en el que tanto la inflación como el desarrollo económico han estado ausentes.

En rigor, no se podrían derivar conclusiones para la discusión, pero yo sí quisiera plantear como base para ello, tres afirmaciones: la primera, es la de que si la alternativa a la inflación es el estancamiento económico o la desocupación, es preferible optar por la primera, es decir, por la inflación. La segunda es que lo grave de la inflación no es el aumento de precios en sí mismo, sino sus consecuencias en la distribución del ingreso y las distorsiones que trae aparejada entre la estructura productiva y la estructura de la demanda. Y la tercera es que es posible, no contener pero sí mitigar las presiones inflacionarias mediante una política fiscal muy progresiva y mediante controles de precios y mediante reajustes de salarios, controles de precios y abastecimientos y que estos recursos de política económica son una alternativa infinitamente preferible a la política monetaria, que sólo empieza a ser eficaz en el momento en que estrangula el desarrollo económico.

LA INFLACIÓN CHILENA:  
UN ENFOQUE HETERODOXO\*

Oswaldo Sunkel

\* Publicado en *El trimestre económico*, vol. 25 (4), N° 100, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre de 1958.

*No importan las equivocaciones ni las exageraciones. Lo que vale es el valor de pensar en voz alta, decir las cosas tal como se sienten en el momento en que se dicen. Ser lo suficientemente temerario para proclamar lo que uno cree que es la verdad... Si fuera uno a esperar a tener la verdad absoluta en la mano, o sería uno un necio o se volvería uno mudo para siempre...*

JOSÉ CLEMENTE OROZCO<sup>1</sup>

Ésta es una versión corregida y ampliada especialmente para el número de aniversario de El trimestre económico, de un trabajo presentado a las Primeras Jornadas de Desarrollo Económico, organizadas por la Asociación de Ingenieros Comerciales y el Círculo de Economía, con el auspicio del Departamento de Extensión Cultural y el Instituto de Economía de la Universidad de Chile, y realizadas en Santiago de Chile durante el mes de julio de 1958.

Las opiniones expresadas en este artículo son estrictamente personales y no deben ser asociadas en forma alguna con la institución en que el autor presta sus servicios. El autor desea dejar constancia expresa asimismo, de su profunda gratitud al licenciado Juan F. Noyola por el privilegio de haber podido someter las ideas que se exponen en este artículo a su excepcional capacidad crítica y por el estímulo que durante años le brindaron sus propios estudios y pensamientos relativos al tema de este ensayo. No obstante, lo que este trabajo tenga de objetable debe ser atribuido íntegramente al autor.

1. Fragmento de una carta de Orozco, citada por Justino Fernández: Orozco, forma e idea, Ed. Porrúa, México, 1956, segunda edición.

## I. INTRODUCCIÓN

El prolongado proceso inflacionario que ha venido experimentando la economía chilena ha sido siempre objeto de una gran curiosidad e interés internacional. Recientemente, con el agravamiento del ritmo de la inflación hasta tasas insospechadas, y luego, con la política de estabilización iniciada en los primeros meses del año 1956, esa curiosidad y ese interés se han acentuado de manera notable.

Por desgracia, los observadores internacionales han debido contentarse casi siempre con informaciones esporádicas y parciales, y —desde que se inició el programa de estabilización— hasta tendenciosas e interesadas. Por cierto que ello no ha contribuido a que el observador extranjero se forme un juicio adecuado del problema que aqueja a la economía chilena. Tal vez por esta misma causa las opiniones que se repiten con más insistencia pecan de un simplismo y una superficialidad inaceptables, lo cual no se justifica aun cuando en el propio país se emiten con demasiada frecuencia opiniones de similar categoría.

Tan lamentable situación no es fácil de explicar. Una somera familiaridad con las características de la inflación chilena —que no es mucho exigir de quien pretende opinar— debería ser suficiente para evitar tales desaciertos. Téngase presente, en efecto, que la inflación en Chile tiene una persistencia ya casi secular, que su ritmo ha sido muy elevado y aun creciente durante la posguerra, que a pesar de ello no se ha producido —como es frecuente— una hecatombe financiera y un completo desbarajuste del sistema productivo, y que sólo recientemente se han apreciado algunos de los efectos que tradicionalmente se esperan de la inflación:

la redistribución del ingreso en perjuicio de los sectores de rentas contractuales, el abandono del dinero como medio de cambio, la acumulación desmesurada de existencias, etcétera.

Estos pocos rasgos fundamentales del proceso inflacionario chileno acusan suficientemente la naturaleza un tanto peculiar del fenómeno. Parecería lógico entonces —para quienes no tengan obstruida la percepción por el “velo monetario-doctrinario”— que su diagnóstico y terapéutica no podrán realizarse a base del análisis y política prescritos tradicionalmente para estos casos. La verdad escueta —no por elemental menos desdeñada— es que la inflación no ocurre *in vacuo*, sino dentro del marco histórico, social, político e institucional del país. No parece desacertado suponer entonces que la inflación chilena —como la de otros países de similar grado de desarrollo, parecida estructura económica y comparable evolución histórica— debe ser analizada a la luz de una interpretación propia, condicionada por la realidad a la que pretende ser aplicada.

Descansa esta nueva interpretación del fenómeno inflacionario sobre un hecho que comienza a ser aceptado en forma cada vez más amplia: las fuentes subyacentes de la inflación en los países poco desarrollados se encuentran en los problemas básicos del desarrollo económico, en las características estructurales que presenta el sistema productivo de dichos países<sup>2</sup>. Es necesario, pues, comenzar a superar los tradicionales enfoques de corto plazo con que se acostumbra analizar la inflación en nuestros países, enfoques que consisten en exhibir acusadoramente las ya clásicas estadísticas monetarias y atribuir los calificativos de “manirroto”, “débil” e “irresponsable” al gobierno, el Banco Central y los sindicatos, respectivamente. Este tipo de “análisis”, que en el mejor de los casos apenas si permite delinear la trayectoria de la inflación en la esfera financiera, jamás logró explicar sus causas, su persistencia ni mucho menos sus características locales.

Partiendo en cambio del principio de la interdependencia entre el proceso de crecimiento y el fenómeno inflacionario es posible desarrollar un esquema analítico que permite organizar coherente y jerárquicamente los factores fundamentales y secundarios de la inflación, como también sus mecanismos característicos, todo ello dentro del marco de las condiciones

2. United Nations, World economic report, 1956, New York, 1957, pp. 7-8; CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1957, segunda parte, capítulo VI, Santiago, Chile, 1958 (Edición mimeografiada).

económicas estructurales del país. Ésta es, nada menos, la tal vez desmesurada pretensión del trabajo que aquí se presenta.

En los últimos años, a medida que la interpretación apriorística del fenómeno chileno ha venido siendo desplazada por la investigación seria y objetiva de los diversos factores de la inflación, se ha podido observar la naturaleza extremadamente compleja de los diversos elementos y mecanismos que intervienen en ella. Se han apreciado también las interrelaciones entre los fenómenos del crecimiento y la inflación como asimismo las ligazones entre las circunstancias puramente económicas, las políticas, las institucionales y las sociales<sup>3</sup>. Se ha hecho evidente entonces la necesidad de un marco analítico que permita desentrañar de entre todos los elementos causales los que son primordiales y los que desempeñan un papel secundario, y luego organizarlos todos de tal manera que se pueda llegar a una comprensión íntima del "funcionamiento" de la inflación. Las observaciones que siguen no constituyen sino un modesto primer paso en esa dirección. Se ha tratado apenas de bosquejar un esquema metodológico muy simple, pero que parece apropiado para el caso concreto de Chile, y tal vez para otros países similares. La presentación metodológica y formal de dicho esquema analítico —muy somera por cierto— se encuentra en la primera parte del artículo.

En la segunda parte se utiliza ese esquema en el análisis de la inflación chilena durante el período que va aproximadamente desde fines de la década de los años treinta hasta 1955. Luego se aplica el mismo enfoque al análisis del experimento de estabilización realizado durante 1956 y 1957 y, finalmente, se le utiliza como marco de referencia para plantear en términos muy generales los objetivos que debería perseguir una política de estabilización.

Dada la pretensión de presentar en este trabajo un enfoque integral del fenómeno inflacionario chileno, y la preocupación de mantenerlo dentro de límites razonables, la exposición ha tenido que ser necesariamente muy sucinta. En espera de poder presentar un estudio más amplio y completo, debidamente desarrollado y documentado, se ofrece por ahora este artículo a modo de tesis y únicamente con la intención de demostrar la viabilidad y posibilidades del enfoque propuesto. Solamente

3. Una síntesis bastante completa de los diversos estudios de la inflación chilena publicados en los últimos años, clasificados por tipo de enfoque o análisis, ha sido realizada por Gonzalo Martner: La inflación chilena en el pensamiento y en la acción, *Panorama Económico*, N° 192, julio de 1958, Santiago, Chile.

se ha tratado de exponer una hipótesis de trabajo, cuya propiedad —aunque no su demostración— parece quedar asegurada por los hechos mencionados, las estadísticas citadas y las investigaciones previas en que se basa.

El autor de estas notas desearía que economistas más capacitados y con mayor experiencia que él estuvieran dispuestos, en esta hora crucial para el país, a “pensar en voz alta”. Una apreciación desprejuiciada y franca de la situación económica de Chile, y sus perspectivas, es cada vez más necesaria. La desastrosa política de estabilización reciente, que no sólo ha limitado seriamente la actividad económica a corto plazo sino incluso comprometido las posibilidades de desarrollo a largo plazo, hace absolutamente indispensable la formulación de políticas debidamente condicionadas a la realidad chilena.

## II. EL MÉTODO DE ANÁLISIS DE LA INFLACIÓN

El análisis de la inflación puede reducirse a dos aspectos fundamentales: a) la identificación y clasificación de los diversos elementos y categorías que intervienen en el proceso inflacionario, y b) el análisis de sus interrelaciones. Se podría comenzar entonces por distinguir entre las *diversas presiones inflacionarias para analizar después los mecanismos de propagación*<sup>4</sup>. Es ésta una distinción fundamental, porque ambos tipos de factores constituyen categorías lógicas diferentes. Los mecanismos de propagación no pueden, por ejemplo, constituir una causa de la inflación, pero bien pueden mantenerla y aun contribuir a darle su carácter acumulativo. Sobre todo, son generalmente el aspecto más visible del mecanismo inflacionario, lo que conduce corrientemente a que sean confundidos con las verdaderas causas de la inflación.

Las presiones inflacionarias, por su parte, podrían a su vez clasificarse cuando menos en tres categorías lógicas independientes: a) las presiones inflacionarias básicas o estructurales; b) las presiones inflacionarias circunstanciales, y c) las presiones inflacionarias inducidas por el propio proceso inflacionario o acumulativas.

4. Juan F. Noyola, “El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos”, *Investigación Económica*, vol. XVI, N° 4, cuarto trimestre, 1956. México, pp. 604-605.

*a) Las presiones inflacionarias básicas*

Obedecen fundamentalmente a limitaciones, rigideces o inflexibilidades estructurales del sistema económico. En efecto, la incapacidad de determinados sectores productivos para atender las modificaciones de la demanda —o sea, en definitiva, la escasa movilidad de los recursos productivos y el deficiente funcionamiento del sistema de precios— sería el principal generador de los desequilibrios inflacionarios estructurales<sup>5</sup>. Como se verá más adelante se trataría básicamente a) del estancamiento de las disponibilidades de alimentos frente al desarrollo de la demanda, b) de la incapacidad de la economía chilena para ampliar, diversificándolas, el poder de compra de las exportaciones, c) de una deficiente tasa de formación de capital, y d) de deficiencias estructurales en el sistema tributario.

En estos fenómenos —y otros que se mencionarán más adelante— residiría entonces lo que se podría llamar “las causas últimas” de la inflación. Por consiguiente, sin su eliminación sería imposible recuperar la estabilidad.

*b) Las presiones inflacionarias circunstanciales*

Cabría citar entre ellas, por ejemplo, el aumento de los precios de las importaciones y los aumentos masivos en los gastos públicos determinados por una catástrofe nacional o por razones de índole política. Es evidente que este tipo de presiones inflacionarias está siempre latente y que lo más que la política económica puede pretender es amortiguar dichas presiones e impedir en lo posible su propagación.

5. United Nations, *World economic report*, 1956, pp. 7-8, New York, 1957; M. Kalecki, “El problema del financiamiento del desarrollo económico,” *El Trimestre Económico*, vol. XXI, N° 4, octubre-diciembre, México, 1955; Samuel Lurié, *Estabilidad y desarrollo económico*, CEMLA, México, 1955, pp. 139 y ss; Horacio Flores de la Peña, *Los obstáculos al desarrollo económico*, Escuela de Economía UNAM, México, 1955; Osvaldo Sunkel, “¿Cuál es la utilidad práctica de la teoría del multiplicador?” *El Trimestre Económico*, vol. XXIV, N° 3, julio-septiembre, México, 1957, pp. 271-274.

*c) Las presiones inflacionarias acumulativas*

Trátase en este caso de las presiones inflacionarias que son inducidas por la propia inflación, y que tienden a acentuar la intensidad del mismo fenómeno al que deben su existencia. Dado su carácter, la magnitud de estas presiones es una función creciente de la extensión y ritmo de la propia inflación.

Son estas presiones —junto a los mecanismos de propagación— las que en los últimos años tuvieron un papel protagónico en el escenario inflacionista chileno.

Casi no hace falta citar ejemplos de este tipo de presiones, pues no hay análisis de la inflación chilena que no subraye —entre otros factores— las deplorables distorsiones del sistema de precios, la ineficiente orientación de la inversión por actividades, los efectos del control de precios y la deformación de las expectativas económicas<sup>6</sup>.

*d) Los mecanismos de propagación*

Todos los tipos de presiones inflacionarias citados no se materializan, sin embargo, en un proceso violento y permanente de expansión monetaria y ascenso del nivel general de precios, si no fuera por la presencia de un “eficiente” mecanismo de propagación de tales presiones. Dicho mecanismo es fundamentalmente el resultado de la incapacidad política de la sociedad chilena para dar un fallo definitivo en dos grandes pugnas o choques de intereses económicos.

La primera de esas pugnas concierne a la distribución del ingreso entre los distintos grupos sociales que intervienen en el proceso económico. La segunda se refiere a la distribución de los recursos de la comunidad entre los sectores público y privado de la economía. La pugna de ingresos es una situación paradójica en que cada grupo definido de la comunidad pretende favorecerse a expensas de los grupos restantes, sin

6. El análisis teórico de los efectos de la “inflación reprimida” puede verse en: Bent Hansen, *The theory of inflation*, London, 1951, capítulos IV-VI; y H.K. Charlesworth, *The economics of repressed inflation*, London, 1956.

lograr nunca una ventaja permanente. La pugna por los recursos se manifiesta en la intención fiscal de aumentar o siquiera mantener su participación real en el gasto nacional, frente a su incapacidad para obtener la consiguiente transferencia de ingresos reales (recursos) de parte del sector privado.

En resumidas cuentas, el mecanismo de propagación viene a ser la capacidad de los diferentes sectores o grupos económicos y sociales para reajustar su ingreso o gasto real relativo: los asalariados vía los reajustes de sueldos, salarios y otros beneficios; los empresarios privados vía las alzas de precios; y el sector público vía el aumento del gasto fiscal nominal<sup>7</sup>.

### III. EL DIAGNÓSTICO DEL CASO CHILENO

#### a) *La inflación chilena antes de 1956*

##### 1. Las presiones inflacionarias estructurales

a) *La inflexibilidad de la oferta*. Uno de los elementos esenciales que intervienen en la generación de presiones inflacionarias estructurales en las economías poco desarrolladas reside en la escasa movilidad de los recursos productivos que caracteriza a dichas economías. Esta circunstancia impide que la estructura de la producción se ajuste con la debida prontitud a las modificaciones en el patrón de la demanda y así —dada la limitación a las importaciones impuesta por la capacidad para importar— permite la generación de presiones inflacionarias básicas. En el caso de Chile, dichas presiones se pueden agrupar de la siguiente manera:

i) *La rigidez de la oferta de alimentos*. Según puede apreciarse en el cuadro 1, entre 1940 y 1952 el volumen de la ocupación, el ingreso real total y por persona, y los gastos de consumo en alimentación crecieron considerablemente, mientras que la producción agropecuaria prácticamente no se modificó. Si las cifras correspondientes se dividen por el

7. Henri Auiac, "Inflation as the Monetary Consequence of the Behaviour of Social Groups", *International Economic Papers*, N° 4, London, 1954. Para un análisis histórico del "empate político" en Chile y sus consecuencias inflacionarias, véase: Aníbal Pinto Santa Cruz, "Perspectivas del proceso inflacionario en Chile", *Comercio Exterior*, tomo VI, N° 11 y 12, México, 1956.

crecimiento de la población, de hecho se redujeron en alrededor de 16%. Esta evolución determinó necesariamente una presión sobre los precios de los artículos alimenticios que —no obstante la importación subsidiada de los mismos y los controles de precios— acabó siempre por materializarse<sup>8</sup>.

Para los propósitos del presente análisis no interesa investigar los factores que han frenado el crecimiento de la actividad agropecuaria, pero como frecuentemente se afirma que no se trata sino de un problema de precios agrícolas, conviene demostrar muy brevemente que tales afirmaciones carecen de base y que el problema es de naturaleza estructural. Véase antes que nada lo que ha venido ocurriendo con el poder de compra del sector agropecuario, tanto en términos de los productos finales que adquieren los agricultores como en términos de los insumos de esa actividad.

La gráfica 1 no deja lugar a dudas en lo que al primer punto se refiere. Desde 1937, una vez recuperados los desfavorables efectos de la depresión, la relación entre el índice de precios agropecuarios al por mayor y el índice general de precios al por mayor ha mostrado una persistente tendencia en favor de los precios de los productos agrarios. A partir de 1946, cuando se recuperó el elevado nivel relativo de los años 1928-1929, la relación de precios continuó mejorando hasta superar en 1955 en alrededor de 24% la cifra del año 1946.

En cuanto al poder de compra real del sector agrícola en términos de insumos, la evolución de posguerra ha sido aún mas favorable. En efecto, el cuadro 2 señala que la relación de precios entre los productos agropecuarios y los insumos de dicha actividad ha mejorado nada menos que un 45% entre 1946 y 1955. Hay aún otras estadísticas fácilmente asequibles, que demuestran fuera de toda duda que la agricultura en Chile no es tan mal negocio como algunos pretenden. El cuadro 3 permite, precisamente, apreciar el extraordinario incremento ocurrido en la posguerra en los insumos importados de la agricultura. ¡Una actividad económica poco lucrativa difícilmente aumentaría sus insumos importados

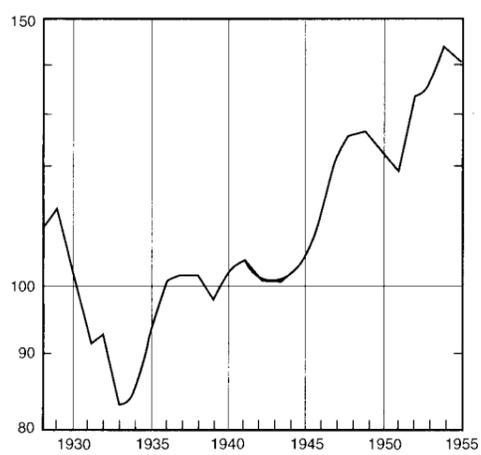
8. Naciones Unidas, Informe económico mundial, 1955, Nueva York, 1956, pp. 94—107; Nicholas Kaldor, "Informe sobre la inflación chilena, Panorama Económico, N° 180, Santiago de Chile, 1957; David Félix, Desequilibrios estructurales y crecimiento industrial: el caso chileno, Instituto de Economía de la Universidad de Chile, Santiago, 1958 (trabajo preparado para las Primeras Jornadas de Desarrollo Económico).

CUADRO 1  
 PRODUCCIÓN AGROPECUARIA, OCUPACIÓN E INGRESO NACIONAL,  
 1940-1952  
 (1940 = 100)

	1952
Producción agropecuaria	104
Población remunerada	127
Población en empleos no agrícolas	151
Ingreso nacional real	167
Ingreso nacional real por habitante remunerado	132
Gastos reales de consumo en alimentación	157
Capacidad para importar	115

Fuente: Naciones Unidas, *Informe económico mundial*, 1955, Nueva York, 1956, p. 97; Corporación de Fomento de la Producción, Departamento de Planificación y Estudios, *Cuentas nacionales de Chile, 1940-1954*, Santiago de Chile, 1957; Instituto de Economía de la Universidad de Chile: *Desarrollo económico de Chile, 1940-1956*, Santiago, 1956.

GRÁFICA 1  
 RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE DE PRECIOS AGROPECUARIOS AL POR  
 MAYOR Y EL ÍNDICE GENERAL DE PRECIOS AL POR MAYOR  
 (base 1934-1938 = 100) escala semilogarítmica



Fuente: Ministerio de Agricultura: *La agricultura chilena en el quinquenio 1951-55*, Santiago, 1957, cuadro 123.

CUADRO 2  
RELACIÓN DE PRECIOS ENTRE PRODUCTOS E  
INSUMOS AGROPECUARIOS  
(Índices base 1951-1955 = 100)

	Índice de precios de los insumos agropecuarios ( A )	Índice de precios de productos agropecuarios ( B )	Relación [(A) / (B)]x100
1946	24.3	18.1	74.5
1947	29.6	23.9	80.7
1948	34.4	27.4	79.6
1949	37.4	31.3	83.7
1950	40.8	37.2	91.2
1951	50.3	47.7	94.8
1952	65.5	63.3	96.6
1953	89.8	76.2	84.2
1954	113.9	117.6	103.2
1955	180.6	195.2	108.1

Fuente: Ministerio de Agricultura: *La agricultura chilena en el quinquenio 1951-1955*, Santiago, 1957.

—tractores y otras maquinarias, fertilizantes, semillas, etc.— de un promedio anual de 5.5 millones de dólares en el quinquenio 1946-1950 a un promedio de 14.0 millones de dólares en el quinquenio 1950-1955! Y finalmente, por si la evidencia señalada no fuera convincente, véase lo que ha ocurrido con la producción de trigo, producto que —se asegura— ha sido el más afectado por la política de precios. Según el cuadro 4, la región del país comprendida en las provincias de Valdivia, Osorno y Llanquihue ha venido aumentando rápidamente el área sembrada y aún más la producción de trigo, hasta llegar a representar en el quinquenio 1945-1949 más de un cuarto de la producción nacional, proporción que en años recientes ya se acerca al tercio. Esta región, que es de las menos favorecidas desde el punto de vista meteorológico y del transporte y cuya asequibilidad al crédito y a las instituciones de fomento agrario no es muy fácil, ha crecido estupendamente durante las últimas décadas dentro del mismo mercado nacional que el resto de la agricultura chilena. En consecuencia, el estancamiento de la producción agraria no se

CUADRO 3  
INSUMOS PARA LA AGRICULTURA

	Promedios quinquenales	
	1946-1950	1951-1955
A. Maquinaria y equipo importado		
	(unidades)	
Tractores	890	2 274
Arados y rastras	940	2 983
Automotrices	110	230
Enfardadoras	103	177
Trilladoras	84	44
Cosechadoras	146	78
Sembradoras	305	838
Segadoras	670	548
Abonadoras	108	234
	(dólares)	
Varios y repuestos	818 388	1 604 970
Total A.	4 644 287	11 599 897
B. Fertilizantes nacionales e importados		
	(toneladas métricas)	
Fosfatados *	20 779	29 169
Nitrogenados *	7 450	13 108
Potásicos *	4 969	6 841
	(dólares)	
Valor de la importación	456 561	1 879 409
C. Importación de semillas		
Valor de la importación	346 826	491 922
D. Total	5 447 674	13 971 228

Fuente: Ministerio de Agricultura: *La agricultura chilena en el quinquenio 1951-1955*, Santiago, 1957, cuadros 59, 60 y 61.

\* Unidades de P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>, de N y de K<sub>2</sub>O, respectivamente.

CUADRO 4  
CULTIVO DE TRIGO EN LAS PROVINCIAS DE  
VALDIVIA, OSORNO Y LLANQUIHUE

Promedios quinquenales	Área sembrada		Producción	
	(Miles de hectáreas)	(Por ciento del total del país)	(Miles de tonelada métricas)	(Por ciento del total del país)
1915-1919	42.4	8.5	630.1	11.0
1925-1929	78.8	12.2	1 156.7	15.8
1935-1939	103.8	13.0	1 391.0	16.4
1945-1949	146.0	18.4	2 526.6	25.8

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1949*, Nueva York, 1951, Cap. VIII.

puede atribuir a las condiciones del mercado, de la demanda y de los precios, sino a factores que se encuentran en la propia estructura de la actividad agropecuaria.

ii) *La inelasticidad e inestabilidad de la capacidad para importar.* El escaso desarrollo del poder de compra de las exportaciones chilenas frente al crecimiento de la población y del ingreso (véase nuevamente el cuadro 1) ha determinado una persistente presión de la demanda de importaciones sobre los recursos disponibles para importar. Este fenómeno de largo plazo ha sido acentuado periódicamente por violentas contracciones de corto plazo en el comercio exterior, a las que el país es cada vez más vulnerable. Ambos factores presionan constantemente sobre el tipo de cambio provocando la devaluación crónica del peso. Las devaluaciones inducen a su vez al reajuste de los niveles de costos e ingresos en el país. Esta última reacción es particularmente sensible en Chile debido a los siguientes factores: a) la producción industrial depende en gran medida de los insumos importados, b) hasta fecha reciente se importaban íntegramente los combustibles y lubricantes consumidos en el país, y c) la exagerada ampliación de la importación de alimentos (alrededor de 60 millones de dólares anuales en 1955 y 1956)<sup>9</sup>.

9. Los problemas básicos del comercio exterior de Chile han sido tratados en numerosas publicaciones. En esta oportunidad sólo se citarán los siguientes: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1949*, cap. VIII y *Estudio Económico de América Latina, 1954*, pp. 28 y ss.; Juan F. Noyola, *op. cit.*,

iii) *Los estrangulamientos específicos en la oferta de bienes y servicios.* Aparte de los casos generalizados de rigidez de oferta citados en los párrafos anteriores, el proceso de crecimiento de la economía chilena se ha caracterizado también por numerosos casos de estrangulamientos específicos en las disponibilidades de servicios básicos como el transporte y la energía, en la oferta de ciertos tipos de mano de obra calificada, en los suministros de determinadas materias primas o bienes intermedios y en general en todos los casos en que se conjuga una oferta rígida y una demanda inelástica.

Mención especial merecen las rigideces de oferta debidas a las situaciones monopólicas. Como es de conocimiento general, el subdesarrollo tiende a generar condiciones monopolísticas, particularmente en el comercio exterior —tanto importador como exportador— y en los sectores industrial y agrícola. Desgraciadamente, Chile es un caso que confirma con creces esta observación general<sup>10</sup>.

b) *La reducida tasa de formación de capital.* En los países poco desarrollados la creación de nuevas fuentes de ocupación depende fundamentalmente de la ampliación de la capacidad productiva. En Chile, la creación de nuevas fuentes de empleo en cantidad suficiente para absorber no sólo el crecimiento vegetativo de la población activa, sino también el desplazamiento de la mano de obra agrícola y minera, exigiría sin duda una elevación sustancial de la tasa de formación de capital, ya que durante la última década ésta no ha alcanzado en promedio al 10%. Esta notoria insuficiencia dinámica de la economía chilena para absorber los recursos humanos adicionales en la producción de bienes, y emplearlos en cambio en la producción de servicios (ver cuadro 5), ha contribuido poderosamente a la ampliación de la demanda de bienes mientras aumentaba sólo marginalmente la producción u oferta de dichos bienes<sup>11</sup>.

---

pp. 606-608; Albán Lataste, "Tendencias del desarrollo económico chileno desde 1930", *Panorama Económico*, N° 148, Santiago, 1956; Jorge Ahumada, Una tesis sobre el estancamiento de la economía chilena, Santiago, 1958; y Jaime Barrios, La inflación chilena como consecuencia de la agudización de la lucha de clases derivada de desequilibrios estructurales, Santiago, 1958 (ambos trabajos presentados a las Primeras Jornadas de Desarrollo Económico).

10. Algunas informaciones cuantitativas y cualitativas acerca de los puntos mencionados en este párrafo pueden encontrarse en: Instituto de Economía de la Universidad de Chile, *Desarrollo Económico de Chile, 1940-1956*, Santiago, 1956. Véanse principalmente los capítulos V, VII, IX y X.

11. Véase sobre todo: Nicholas Kaldor, *op. cit.*

CUADRO 5  
POBLACIÓN REMUNERADA<sup>a</sup> POR SECTORES  
(Porcientos)

	1940	1948	1953
Sectores "productivos"			
Agricultura, silvicultura y pesca	51.8	44.6	40.6
Minería	4.2	3.5	2.9
Industria y construcción	15.1	19.0	20.5
Electricidad, gas, agua, transportes y comunicaciones	4.2	4.7	4.7
Sub-total	75.3	71.8	68.7
Sectores de "servicios"			
Comercio, finanzas y seguros	6.9	7.3	7.7
Gobierno	5.1	5.8	6.7
Servicios personales	12.8	15.1	16.9
Sub-total	24.8	28.2	31.3
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Corporación de Fomento de la Producción, Departamento de Planificación y Estudios: *Cuentas nacionales de Chile, 1940-1954*, Santiago de Chile, 1957.

<sup>a</sup> La población remunerada incluye a todas las personas que trabajan por una remuneración, tantas veces como ocupaciones pagadas tengan.

c) *La tendencia al deterioro de la productividad media de la economía.* La economía chilena se caracteriza por la existencia de un sector exportador —la gran minería del cobre— cuya productividad media por persona ocupada, como puede verse en el cuadro 6, es más de diez veces superior a la de la economía en su conjunto. Ahora bien, la población ocupada en dicho sector se redujo de 86 mil personas en 1929 a 42 mil personas en 1940. Posteriormente, como puede verse en el cuadro 5 ya citado, siguió disminuyendo con bastante rapidez. Se ha producido, pues, un fuerte desplazamiento de mano de obra de una actividad extraordinariamente productiva a otras de niveles de productividad media muy inferiores, lo que implica necesariamente una presión negativa sobre el nivel general de productividad. Como este fenómeno va acompañado además de una relativa rigidez en los salarios de la mano de obra desplazada —o sea

CUADRO 6  
 PRODUCTO BRUTO POR PERSONA ACTIVA, TOTAL Y SECTORIAL  
 (Miles de pesos de 1950)

Años	Total economía	Gran minería del cobre	Industria	Agricultura
1950	69	771	60	40
1951	70	826	60	40
1952	71	853	63	40
1953	67	692	66	43
1954	67	837	-	-

Fuente: CEPAL, Boletín Económico de América Latina, vol. 1, N° 1: *Algunos aspectos de la aceleración del proceso inflacionario en Chile*, cuadro 1.

que la productividad baja en mayor proporción que la remuneración—se produce también un aumento de los costos reales de producción<sup>12</sup>.

d) *Inestabilidad, inflexibilidad y regresividad del sistema tributario*. El sistema tributario chileno ha sido tradicionalmente incapaz de reajustar su rendimiento a las necesidades de la política de gastos públicos. Por lo que se refiere a los ingresos derivados del sector externo —que en el período 1950-1954 constituían todavía el 52% del total—<sup>13</sup> su importancia relativa ha ido decayendo secularmente debido a los siguientes factores: a) el estancamiento de las exportaciones, b) la menor importancia relativa de las importaciones con respecto al producto bruto, c) la reducción en el margen de ingresos que percibía el fisco al comprar divisas a tipos de cambio considerablemente sobrevaluados a la gran minería y venderlos a tipos de cambio más normales a los importadores y d) al cambio en la estructura de las importaciones en favor de bienes esenciales cuyos derechos son menores.

El estancamiento secular de los ingresos tributarios derivados del sector externo se ve agravado por la inestabilidad de dichos ingresos,

12. Este problema ha sido estudiado detenidamente en un trabajo inédito de Juan F. Noyola. Véase también: CEPAL, Boletín Económico de América Latina, *Algunos aspectos de la aceleración del proceso inflacionario en Chile*, vol. I, N° 1, Santiago de Chile, 1956.

13. Incluye el impuesto implícito a la gran minería del cobre. Véase: Instituto de Economía, *op. cit.*, p. 180, cuadro 153.

que fluctúan en forma violenta de acuerdo con la evolución del comercio exterior y particularmente de la gran minería del cobre.

La contracción estructural de los ingresos tributarios de origen externo no ha podido ser compensada —ni a largo ni mucho menos a corto plazo— por un aumento de la carga tributaria interna. Los principales factores de la ineficacia del sistema tributario interno residen: a) en su inflexibilidad, característica que impide un aumento del rendimiento tributario que corresponda al aumento del ingreso nominal y del nivel general de los precios, b) en su regresividad, que permite por una parte —gracias a la transferencia del impuesto— que una elevada proporción de la recaudación sea pagada directamente por el consumidor contribuyendo así al aumento de los precios y, por la otra, anular las posibilidades de que el gobierno capte los mayores tributos potenciales derivados de la redistribución regresiva del ingreso, y c) en su complejidad legal y administrativa, que lo han transformado en “un sistema impositivo de manipulación casi imposible”<sup>14</sup>.

## 2. Las presiones inflacionarias circunstanciales

a) *Aumento general de remuneraciones.* En 1939, el gobierno del Frente Popular decretó un aumento masivo de salarios del 20%. Al destacar este hecho no se sugiere de ninguna manera que ésta haya sido la causa primera de la inflación porque en los años inmediatamente anteriores ya se habían observado incrementos sustanciales de los precios y el aumento de salarios de 1939 no vendría a ser sino una respuesta a aquellos aumentos de precios. Sin embargo, debe mencionarse este hecho porque señala el comienzo de una nueva etapa en la inflación chilena: la aceptación oficial de la política de reajuste de sueldos y salarios<sup>15</sup>.

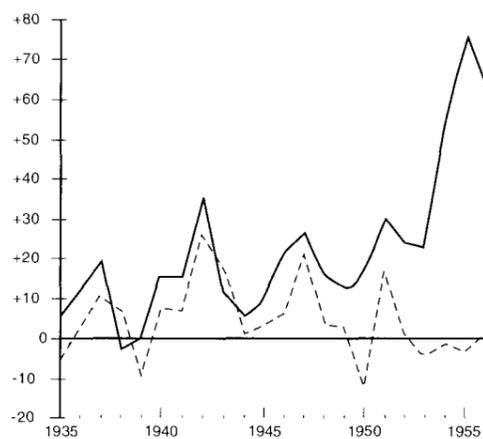
14. Herrik K. Lidstone, *Legislación y administración de impuestos en Chile*, Administración de Asistencia Técnica, Naciones Unidas, Nueva York, 1956, p. 3. Dos excelentes exposiciones de los problemas tributarios de Chile son: Instituto de Economía, *op. cit.*, cap. XI; y A. Pinto S.C., C. Matus R. y G. Martner G., *Política fiscal y desarrollo económico*, Santiago, 1958 (trabajo presentado a las Primeras Jornadas de Desarrollo Económico). Véanse también los diferentes estudios publicados por el Departamento de Estudios Financieros y la Oficina de Estudios Tributarios del Ministerio de Hacienda.

15. Una explicación del trasfondo político-social de este hecho trascendental puede encontrarse en: A. Pinto S.C., “Perspectivas del proceso inflacionario en Chile”, *Comercio Exterior*, tomo VI, N° 11 y 12, México, 1956.

b) *Catástrofes nacionales*. El violento sismo que devastó dos importantes provincias de la zona central en 1939 llevó a la creación de dos instituciones semifiscales —la Corporación de Fomento de la Producción y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio— cuya capitalización se realizó mediante préstamos del Banco Central que llegaron a representar casi un 20% de la oferta total de dinero<sup>16</sup>.

c) *El aumento de los precios de las importaciones*. El índice de precios de las importaciones se eleva año tras año entre 1940 y 1949, llegando casi a triplicarse. Posteriormente entre los años 1951 y 1953 hay nuevamente un alza considerable. El extraordinario paralelismo que existe entre las variaciones anuales relativas del índice de precios de importación y del índice de precios al por mayor señala claramente la destacada participación de este factor exógeno en el proceso inflacionario chileno (véase gráfica 2).

GRÁFICA 2  
VARIACIONES ANUALES DE LOS ÍNDICES DE PRECIOS AL POR MAYOR  
Y DE VALORES UNITARIOS DE IMPORTACIÓN



Fuente: (CEPAL) *Estudios económicos de América Latina, 1949 y 1954*, y Banco Central de Chile: *Boletín Mensual*, N° 356.

16. Banco Central de Chile, *Memoria Anual de 1955*, Santiago, 1956, p. 48.

d) *El período bélico*. Se caracterizó, en la esfera monetaria, por una considerable expansión del circulante, que correspondía a la acumulación de un monto importante de reservas monetarias internacionales. Simultáneamente a esta expansión del ingreso monetario, la oferta de bienes importados se restringía en forma severa y la escasez de combustibles, materias primas y bienes de capital agudizaba los problemas de estrangulamiento en el flujo de la producción<sup>17</sup>.

e) *Inestabilidad de la economía internacional*. Superados los problemas creados por la segunda Guerra Mundial, el sector externo de la economía chilena se enfrenta en una sola década con tres crisis del comercio exterior: 1949, 1953 y 1957, que someten a severas presiones el extremadamente sensible mecanismo de financiamiento fiscal y de las importaciones<sup>18</sup>.

### 3. Las presiones inflacionarias acumulativas

a) *La orientación de las inversiones*. El prolongado proceso inflacionario ha provocado a lo largo de su desarrollo notorias anomalías en el sistema de precios, particularmente en el caso de algunos artículos cuyos precios estaban controlados, como también en el caso de ciertas importaciones, de las tarifas de determinados servicios públicos básicos, de los arriendos y del precio de los bienes raíces. Las desviaciones consiguientes en el sistema de incentivos para la inversión han determinado, por una parte, que los fondos para formación de capital se hayan destinado muchas veces a la realización de inversiones financieras y, por la otra, que la formación de capital propiamente tal haya tendido a desviarse de la producción de ciertos artículos y ampliación de muchos servicios básicos —cuyos precios y tarifas estaban controlados— hacia actividades que contribuyen escasamente a la producción de bienes y servicios, como es el caso de la edificación<sup>19</sup>. En consecuencia, la propia inflación ha determinado, a través de la deformación de los incentivos a invertir, una reducción en la acumulación real de capital y un empeoramiento en la

17. *Op. cit.*, pp. 50-54.

18. Los efectos de la crisis de 1949, y sobre todo de la de 1953, se analizan ampliamente en CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1957, op. cit.*

19. En 1954 y 1955 la edificación llegó a constituir el 45% de la inversión bruta. Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1957, op. cit.*

productividad del mismo. Ambas tendencias contribuyen a limitar la oferta de bienes y servicios básicos —sobre todo en los casos en que la inversión neta ha sido negativa— reforzando así las presiones inflacionarias estructurales.

b) *Las expectativas.* Como consecuencia de la persistencia de la inflación, las perspectivas alcistas de los precios y de los ingresos han pasado a formar parte permanente de las expectativas o planes de las diversas unidades económicas. En las unidades económicas privadas se ha producido así una tendencia a gastar la mayor cantidad de dinero posible en el plazo más breve, incurriendo en un endeudamiento exagerado. Esta situación tiende a reducir los ahorros, a aumentar la liquidez del sistema financiero y a ampliar los márgenes de crédito no bancario.

En el sector público las expectativas de alzas de remuneraciones y de precios determina el consiguiente aumento en el presupuesto de gastos, incluso si sólo se pretende mantener la participación real del sector público en el gasto nacional. Se produce simultáneamente una presión para la reducción de las inversiones públicas, que es la parte menos rígida del gasto público. El efecto de esta última situación —tal como en el caso de la reducción de las inversiones privadas— contribuye a acen- tuar los estrangulamientos de los sectores de capital social básico, y con ello las presiones inflacionarias estructurales.

c) *La productividad.* La inflación ha dado lugar a numerosos efectos negativos sobre la productividad de la economía chilena. Entre ellos cabe citar los siguientes:

i) La permanente lucha por mantener el ingreso real de los diversos sectores ha determinado, en el sector asalariado, la proliferación de las huelgas y paros (véase el cuadro 7); en el sector empresario, la pérdida de capacidad directiva y técnica por el tiempo absorbido en la tramitación administrativa y financiera, y en el sector público la deformación de los sistemas de remuneraciones y estímulos y la postergación de toda consideración de largo plazo ante el peso abrumador de los problemas que requieren solución inmediata. Todo ello ha llevado a la consiguiente desorientación y desorganización de las actividades nacionales públicas y privadas;

ii) La inflación ha permitido la existencia y la proliferación de numerosas empresas y actividades antieconómicas e ineficientes;

CUADRO 7  
HUELGAS LEGALES E ILEGALES

Promedio anual	Número de Huelgas	Trabajadores afectados	Días-hombre perdidos
1947-1950	121	44 603	1 194 885
1951-1954	231	109 539	1 427 726
1955	274	127 626	<sup>a</sup>

Fuente: *Instituto de Economía de la Universidad de Chile, El desarrollo económico de Chile, 1940-1956, Santiago, 1956, cuadro 4.*

<sup>a</sup> No hay datos disponibles.

iii) La inflación ha dado lugar a diversos sistemas de control directo de sus manifestaciones monetarias. El control de precios ha producido una serie de distorsiones en el sistema de precios, según ya se indicó, y dado su mecanismo, ha protegido la permanencia de empresas marginales junto a la existencia de capacidad ociosa en empresas eficientes del mismo ramo industrial. Ha obligado, además, a la burla del control de precios a través del deterioro de la calidad de los bienes producidos;

iv) La inflación ha desorganizado seriamente el funcionamiento del sistema de seguridad social, llevando al aprovechamiento ineficiente del capital invertido en este sector (incluso el capital humano) y a una deficiente atención social de los recursos humanos de la comunidad.

d) *El desaliento de las exportaciones (excluida la gran minería del cobre y salitre).* El continuo aumento de los costos internos de producción frente a la existencia de tipos de cambio rígidos, obligaba cada cierto tiempo a un reajuste de los tipos de cambio de retorno. Gradualmente la obtención de tipos de cambio privilegiados fue transformándose en la preocupación principal de una parte de los exportadores, quienes, más que preocupados por su mercado externo se interesaban por la importación de artículos suntuarios mediante la libre disponibilidad del producto de las exportaciones<sup>20</sup>. Si en estas condiciones era difícil que aumentara, o siquiera se mantuviera el nivel de las exportaciones, tanto más difícil era que el sector exportador se diversificara.

20. Con el nuevo sistema cambiario establecido en 1956, aquellas presiones se materializaron en la concesión del status de "puerto libre" a Arica y otros puertos chilenos.

#### 4. Los mecanismos de propagación de las presiones inflacionarias

a) *El déficit del sector público.* Uno de los principales agentes de propagación de las presiones inflacionarias de todo tipo reside en el sistema de financiamiento del sector público, que lleva inevitablemente a la emisión monetaria. El problema surge fundamentalmente de la existencia de una gran rigidez en los gastos fiscales reales frente a las deficiencias estructurales ya citadas que caracterizan al sistema tributario, a saber: su inflexibilidad, su regresividad y su gran inestabilidad.

La rigidez de los gastos fiscales está determinada principalmente por los siguientes factores: a) la insuficiencia en la creación de oportunidades de ocupación en el sector productor de bienes que obliga al sector público y demás sectores de servicios a absorber el excedente de mano de obra derivado del crecimiento vegetativo y del desplazamiento sectorial de la población activa (véase de nuevo el cuadro 5); b) desde 1939, la política de gastos públicos ha sido expansionista, porque el dinamismo de dichos gastos ha constituido el principal estímulo al desarrollo económico del país; c) la insuficiencia creciente del sector público para atender los problemas fundamentales de administración general educación, salubridad, obras públicas, vivienda, etc., cuya solución es exigida al gobierno por la comunidad, y d) la incapacidad del sector público para limitar, ya sea por razones de empleo, políticas, o de tradición, los elevados gastos que representan las transferencias y subsidios y las fuerzas armadas (véase el cuadro 8).

Dada la rigidez del gasto público inducida por los factores ya mencionados y los problemas estructurales que impiden el correspondiente reajuste de los ingresos tributarios, el sector público presenta una tendencia estructural al déficit, agravada cada vez que se manifiesta la sensibilidad de los ingresos fiscales frente a las contracciones del comercio exterior.

En consecuencia, el déficit del sector público viene a ser la expresión de todo un conjunto de problemas de estructura que impiden la realización de una política de equilibrio presupuestario. El financiamiento de este déficit mediante los préstamos del sistema bancario, la colocación de bonos en las instituciones de previsión, la reevaluación de las reservas monetarias y otros expedientes para la emisión monetaria, por una parte,

CUADRO 8  
GASTOS PÚBLICOS EN TRANSFERENCIAS Y DEFENSA NACIONAL  
(Porcientos del total de gastos públicos)

	Transferencias	Defensa Nacional <sup>a</sup>
1940	34.3	14.1
1947	27.8	19.7
1954	30.2	15.9

Fuente: Instituto de Economía, Universidad de Chile, *Desarrollo económico de Chile y 1940-1956*, Santiago, Chile, 1956, cuadro 158.  
<sup>a</sup> No incluye gastos en moneda extranjera.

junto con las alzas de tarifas de las empresas públicas, los recargos tributarios, los aumentos en las imposiciones del seguro social y otros expedientes para aumentar los ingresos fiscales —todos transferibles directamente a los precios— por la otra, constituyen el mecanismo de propagación de las presiones inflacionarias a que está sometido el sector público.

b) *Los reajustes de sueldos y salarios.* Ya se ha indicado anteriormente que el ingreso real de los sectores asalariados sufre diversas presiones que tratan de reducirlo. Entre ellas conviene recordar principalmente la limitada disponibilidad de alimentos, que provoca el alza de precios correspondiente. Pero un aumento en los precios de tales productos significa automáticamente una reducción del ingreso real de los asalariados debido a la elevada proporción de su gasto que se destina a la adquisición de artículos alimenticios.

Las devaluaciones del tipo de cambio han contribuido también a presionar los ingresos reales del sector asalariado, no sólo por su efecto directo sobre los precios de los alimentos importados, sino también por el reajuste consiguiente en la estructura de costos de la industria y el transporte, sectores que son muy sensibles a los precios de los insumos importados.

Algo similar ha ocurrido con el sistema tributario, cuya regresividad constituye otra de las presiones a que está sometido el ingreso real de los

asalariados. En efecto, una fuerte proporción de los ingresos tributarios está constituida por impuestos indirectos, que como es bien sabido se transfieren directamente al consumidor. Además, en las condiciones inflacionarias imperantes incluso se transfiere una buena parte de los impuestos directos.

Para resarcirse de las pérdidas de ingreso real que se derivan de estas y otras presiones inflacionarias, el sector asalariado ejerce en forma efectiva su poder de negociación y —ya sea mediante los reajustes automáticos que le han sido concedidos o por intermedio de reajustes y compensaciones especiales— consigue mantener su posición relativa o cuando menos evitar que se deteriore en forma exagerada.

c) *Los reajustes de precios.* El sector de los empresarios percibe las presiones inflacionarias por la vía de los aumentos de costos. Los mayores costos pueden deberse: a) a los incrementos en las remuneraciones pagadas, b) a los mayores precios de las materias primas, la energía, los combustibles y los bienes de capital, c) al alza de los impuestos, d) a la elevación de la tasa de interés, y e) a una menor productividad.

Para que los ingresos netos de los empresarios se recuperen de los efectos de un aumento en los costos este sector debe reajustar los precios de venta de sus productos. Pero mientras los mayores ingresos consiguientes se rezagan durante un cierto período, el aumento en los costos es inmediato. Esta situación tiende a drenar el capital circulante que las empresas requieren para el normal desenvolvimiento de sus actividades lo que obliga a los empresarios a recurrir al crédito bancario. En consecuencia, los aumentos de precios apoyados por la reacción pasiva del sistema monetario y crediticio constituyen el mecanismo de propagación de las presiones inflacionarias a que se encuentra sometido el sector de las empresas.

d) *El sistema de subsidios a la importación.* Uno de los mecanismos de propagación de las presiones inflacionarias más importante —y muy característico de la economía chilena— ha sido el sistema de subsidios a la importación. Este sistema fue creado con la intención de mantener subsidiados —es decir, bajos y también estables— los precios de los alimentos, los bienes de capital, los combustibles y ciertas materias primas estratégicas de origen importado. De hecho, permitió atenuar los efectos de las diversas presiones inflacionarias mientras el comercio

exterior se, expandía, el gobierno aumentaba su participación en las divisas retornadas por la gran minería y la inflación interna no se agravaba demasiado. Pero a medida que los compromisos en dólares del propio sector público aumentaban (o sea, quedaba una menor disponibilidad de divisas para subsidiar las importaciones), que se ampliaba el volumen de la importación subsidiada (el caso ya citado de los alimentos, por ejemplo), que crecían los precios externos de las importaciones, y que se estancaba el poder de compra de las exportaciones, el financiamiento disponible para los subsidios cambiarios se limitaba progresivamente y obligaba a un continuo proceso de devaluación. Esta situación hizo crisis en 1953, cuando después de un año muy favorable, lo que permitió ampliar sustancialmente los subsidios, vino un año crítico que obligó a una devaluación tan severa que llegó a constituir el principal factor de la aceleración de la inflación a partir de 1953<sup>21</sup>.

En resumen, el sistema de subsidios a la importación permitió, durante su vigencia, absorber las presiones inflacionarias sobre el tipo de cambio en tanto las condiciones básicas del comercio exterior eran favorables, pero en cuanto éstas desmejoraban devolvía dichas presiones en forma acumulada, a través de fuertes devaluaciones. Ya se ha indicado cuán sensible es el nivel de precios y de costos internos a esa influencia. Se apreciará entonces que dichas alzas de costos y de precios afectaban severamente el ingreso real del sector asalariado, los gastos reales del sector empresas e incluso los del sector público. En esta forma, pues, el sistema de subsidios a la importación ha contribuido activamente a agudizar la reacción de dichos sectores —vía sus mecanismos de reajuste— para mantener su ingreso real relativo.

#### *b) El experimento de estabilización económica de 1956 y 1957*

##### 1. Las principales medidas de estabilización

El proceso inflacionario chileno se agudizó violentamente a partir del segundo semestre de 1953, por lo que el gobierno estimó necesario implantar una drástica política de estabilización. Durante los años 1956 y

21. Este caso se analiza ampliamente en: CEPAL, Boletín Económico de América Latina, *op. cit.*

1957 entraron en vigor una serie de medidas de orden económico para contener el alza del nivel general de los precios. Entre las más importantes cabe destacar las siguientes: a) una política monetaria restrictiva, b) la concesión de reajustes de sueldos y salarios en proporción inferior que el alza del costo de la vida, c) una cierta contención en el aumento del gasto público y, particularmente en la inversión estatal, d) una reforma cambiaria que significó una fuerte devaluación y un nuevo sistema de control de las importaciones, e) un aumento importante en las tarifas de los servicios públicos con el propósito de autofinanciar a las empresas estatales, y f) una gran liberalidad en la fijación de los precios de los productos agropecuarios<sup>22</sup>.

## 2. Los resultados de las medidas de estabilización (véase el cuadro 9)

Si las medidas de estabilización especificadas en el párrafo anterior se ordenan en virtud del esquema de análisis expuesto en este trabajo se podrá observar que la política de estabilización seguida es inadecuada para el tratamiento de la inflación chilena. Mientras la restricción crediticia está dirigida a atenuar la propagación de las presiones inflacionarias que se transmiten vía el aumento de los precios, el reajuste parcial de los sueldos y salarios procura limitar la presión que los aumentos de las remuneraciones ejercen sobre los costos de la producción. Por otra parte, la contención en el aumento del gasto público y las medidas tendientes a autofinanciar a las empresas estatales, estaban destinadas a eliminar o reducir el déficit fiscal e impedir así la propagación de las presiones inflacionarias que soporta este sector. Como se ve, se trata de un ataque frontal a lo que se ha denominado los mecanismos de propagación de las presiones inflacionarias, siendo particularmente efectiva la política de reajuste parcial de los sueldos y salarios frente al alza del costo de la vida.

Limitando de esta manera la capacidad de defensa de los diversos sectores, y particularmente la del sector asalariado, el ingreso real relativo de este último se contrajo severamente (cuadro 9, líneas 2 y 3). Como es natural, las manifestaciones monetarias de la inflación también se

22. CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1957, *op. cit.*

CUADRO 9  
 LA SITUACIÓN ECONÓMICA EN 1957, EN RELACIÓN AL  
 PROMEDIO ANUAL DEL PERÍODO 1953-1955  
 (Variaciones reales en porcentos)

1.	Producto bruto por habitante	-8.8
2.	Ingreso real por asalariado	-19.8
3.	Proporción del sector asalariado en los gastos de consumo	-10.5
4.	Inversión bruta <sup>1</sup>	-24.2
5.	Edificación <sup>2</sup>	-55.2
6.	Índice de producción de vestuarios <sup>2</sup>	-9.4
7.	Índice de producción de azúcar refinado <sup>2</sup>	-23.8
8.	Índice de producción de industrias varias <sup>2</sup>	-4.1
9.	Carga transportada por ferrocarriles	-13.5
10.	Cabotaje (carga) <sup>1</sup>	-8.1
11.	Beneficios de cesantía autorizados por el seguro social	+427.9
12.	Cheques protestados	+169.1
13.	Letras protestadas	+5.8
14.	Proporción del sector empresario en los gastos de consumo	+10.0

Fuente: Banco Central de Chile, *Boletín Mensual* N° 362, Santiago, abril de 1958; United Nations, *Monthly Bulletin of Statistics*, vol. XII, N° 8, Nueva York, 1958; CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1957*, ed. mimeografiada, Santiago, 1958.

<sup>1</sup> El período base de comparación es el promedio de los años 1954 y 1955.

<sup>2</sup> Estos cuatro índices parciales representan dos tercios del índice general de producción manufacturera.

atenuaron. No obstante, las presiones inflacionarias estructurales, exógenas y acumuladas continuaron latentes, ya que las restantes medidas de estabilización —la devaluación y la reforma cambiaria, el mejoramiento en los precios agrícolas y aun el alza de tarifas ya mencionado— no atacaban en realidad las presiones inflacionarias sino que significaban más bien dar libre expresión en el sistema de precios a dichas presiones.

En consecuencia, si persistían las presiones inflacionarias de todo tipo, también tenía que persistir la inflación. Sólo que en estas nuevas condiciones, privada del funcionamiento eficiente de los mecanismos de propagación, la inflación se comienza a materializar en una fuerte redistribución regresiva del ingreso (cuadro 9, líneas 2, 3 y 14) y en una limitada expansión del gasto público, en vez de provocar solamente el

aumento general de los precios<sup>23</sup>. Podría argumentarse que esos efectos no constituyen un precio demasiado elevado para conseguir la estabilidad. Pero quien pensara así estaría incurriendo en un error lógico, porque la alternativa no es esa. En un país poco desarrollado se trata, casi por definición, de procurar el desarrollo económico, y la manera como se está tratando de estabilizar la economía chilena pone en peligro las posibilidades de crecimiento económico del país a largo plazo.

En efecto, dados el papel dinámico que corresponde en un país poco desarrollado al sector público y la incapacidad de dichos países para reorientar su producción industrial hacia el mercado externo, la política de redistribución del ingreso y de limitación del gasto público provoca necesariamente la contracción de la actividad económica (vuélvase a ver el cuadro 9). Tanto es así que en el año 1956, cuando las condiciones externas alcanzaban niveles extremadamente favorables, la actividad económica interna cayó en más del 2%; hazaña sin duda tan espectacular como sería lograr lo contrario: que aumente el producto bruto real cuando la capacidad para importar se contrae violentamente. No se trata tampoco, como podría pensarse, de un período de "saneamiento" después del cual se volverá a reflotar la demanda efectiva reiniciándose el proceso de desarrollo, esta vez con estabilidad monetaria. Desde luego no ha habido tal saneamiento, puesto que persisten las presiones inflacionarias básicas y también las circunstanciales y las acumulativas.

En cambio, gracias a la redistribución del ingreso, los desajustes entre la estructura de la producción y la composición de la demanda han sido agravados considerablemente. En efecto, la redistribución regresiva del ingreso —si es lo suficientemente intensa— logrará ajustar la demanda de alimentos a las disponibilidades, pero simultáneamente producirá el desajuste entre la demanda restante y la capacidad instalada en los demás sectores productivos —la industria, los transportes y la energía, la construcción, el comercio y los servicios— de acuerdo con las respectivas elasticidades-ingreso de la demanda. A esta situación corresponde naturalmente la creación de un excedente estructural de mano de obra, que se agudizaría en virtud del crecimiento vegetativo de la población activa y de la caída en la tasa de formación de capital, que es el resultado

23. Con todo, el índice de costo de la vida aumentó 56% en 1956 y 33% en 1957, correspondiendo al subíndice de alimentación aumentos del 56 y 41 %, respectivamente. Véase: Banco Central de Chile, Boletín Mensual, N° 362, abril de 1958, Santiago de Chile.

lógico de la situación depresiva lograda y de la intención de limitar el gasto público (cuadro 9, líneas 11 y 14). Además, la reducción de la inversión pública es particularmente grave en las circunstancias actuales. La falta de reposición del capital social básico de la comunidad está permitiendo la creación de estrangulamientos que dificultarán en el futuro la realización de cualquier programa de desarrollo económico con estabilidad, mientras que la acumulación de los déficit de necesidades educacionales y habitacionales torna cada vez más difícil su solución<sup>24</sup>.

### 3. Las grandes alternativas de la política económica

En los últimos años se han dado en Chile dos de las tres políticas alternativas que se podrían adoptar si el país no está dispuesto a eliminar los problemas estructurales de su desarrollo económico y en los que residen también las presiones inflacionarias básicas. Desde 1953 o incluso desde 1947 hasta 1955, el país estaba viviendo una de dichas alternativas: la inflación sin desarrollo económico. La continuación de la política iniciada en 1956 podría llevar al país a la otra alternativa: relativa estabilidad monetaria sin desarrollo económico y en condiciones depresionarias.

Quedaría, dentro del marco de las condiciones estructurales actuales, una tercera alternativa: un flujo abundante y persistente de capital extranjero de largo plazo<sup>25</sup>. Sólo en este caso podría ser posible el desarrollo económico con estabilidad, aunque los problemas futuros serían seguramente abrumadores. Pero no es necesario entrar a considerar si esta posibilidad significa sólo una postergación de los problemas actuales, y lo que implicaría en términos de endeudamiento del país. Los recursos externos que se requerirían en esta alternativa son tan cuantiosos y deberían mantenerse por tanto tiempo, que sería absurdo considerar esta posibilidad como una alternativa factible.

En consecuencia, si la enorme mayoría de la comunidad exige alimentarse más y mejor, vestirse más y mejor, vivir por más tiempo y con mejor salud, habitar una casa decente, dar buena educación y oportunidades a

24. Instituto de Economía, *op. cit.*, p. 193 (déficit educacional) y p. 196 (déficit habitacional).

25. Se trataría de una entrada de capital que tendría que ser sustancialmente más abundante, más persistente y a mayor plazo que la que acompañó al experimento de estabilización de 1956-57, la cual ya significó un notable incremento en la deuda externa sin contribuir a resolver ningún problema básico o estructural de la economía chilena.

las nuevas generaciones, y tener ocio para su desarrollo cultural y espiritual, y todo esto con estabilidad monetaria, debería ser obvio que no existe más que una alternativa: la supresión de los obstáculos estructurales al desarrollo económico, o lo que es idéntico, la eliminación de las presiones inflacionarias básicas.

*c) Los planteamientos básicos de un programa de estabilización*

Si el método de análisis propuesto en este trabajo es correcto y la interpretación del fenómeno inflacionario y del experimento de estabilización adecuada, el mismo método debería ser utilizado como base para el planteamiento de una política de estabilización más acertada. No es este, evidentemente, el lugar más apropiado para tamaña tarea. Sin embargo, parecería útil tratar de aprovechar esta ocasión para esbozar en forma muy general los principales objetivos y la estrategia de un programa de estabilización, ya que ello permitiría apreciar la utilidad del enfoque sugerido en la formulación u orientación básica de la política antiinflacionista.

1. El frente de los problemas estructurales

De acuerdo con el análisis de los factores que generan las presiones inflacionarias básicas un programa de estabilización realista debería concentrar sus esfuerzos en dos frentes principales: la rigidez de la oferta de bienes y la inflexibilidad y regresividad del sistema tributario. Los dos problemas estructurales restantes —las tendencias al deterioro de la productividad media de la economía y la reducida tasa de formación de capital— quedarán incluidos en la discusión de los aspectos citados más arriba.

a) *La rigidez de la oferta de bienes.* El problema fundamental de una política de estabilización consiste en lograr a corto plazo un aumento sustancial en la disponibilidad de artículos alimenticios, tanto por aumento de la producción interna como de las importaciones. Sería preciso, por consiguiente, elaborar sendos planes de emergencia para el aumento de la producción de alimentos destinada al mercado interno y para el

incremento general de las exportaciones. Estos planes significarían evidentemente un aumento y reorientación de las inversiones públicas, sin perjuicio de la necesidad de medidas monetarias, fiscales, institucionales y de otro tipo, que persigan objetivos similares en el sector privado.

El aumento de la ocupación derivado de las mayores inversiones determinaría por sí mismo un aumento de la demanda de alimentos —que se agregaría al déficit existente— y significaría también un aumento en la demanda de bienes importados. Es por eso que el esfuerzo inicial de inversión debe realizarse en los sectores agropecuarios y de exportación, para que así, además de tenderse a solucionar los problemas fundamentales de rigidez de la oferta, sea posible atender a corto plazo la mayor parte de la demanda generada por la propia inversión adicional.

El aumento de las exportaciones es de excepcional importancia por otras razones todavía: a) porque permite superar a corto plazo algunos de los problemas de estrangulamiento específicos existentes, como también parte de los que se irían creando a medida que se recupere la actividad económica y b) porque, al tratarse fundamentalmente de un esfuerzo de diversificación de las exportaciones, contribuiría indirectamente a atenuar los problemas derivados de la inestabilidad y vulnerabilidad externa del sector público, la balanza de pagos y el sector industrial.

En la medida en que el aumento de las inversiones y su reorientación tiendan a aumentar la producción de bienes y a eliminar los estrangulamientos, la productividad media de la económica chilena tenderá a subir. Esto es especialmente cierto si los esfuerzos para aumentar la producción agrícola van acompañados —como debe ser— de un aumento sustancial en la productividad de dicho sector. Ello traería además como consecuencia un mayor desplazamiento de mano de obra de la agricultura a los sectores exportador e industrial, que pasarían seguramente a ser los más dinámicos. Así, el aumento de productividad en la agricultura se reforzaría en virtud del desplazamiento de la población ocupada en una actividad de baja productividad a otras de productividad más elevada. Todo ello tendería a contrarrestar las tendencias depresivas sobre la productividad derivadas del desplazamiento de mano de obra del sector más productivo del país (gran minería del cobre) al resto de la economía.

b) *Los problemas del sistema tributario.* Una reforma tributaria decisiva, que elimine la inflexibilidad y regresividad del sistema de ingresos fiscales y

haga expedita e implacable su aplicación y administración, es una condición *sine qua non* del programa de estabilización. Esta reforma debería tener muy en cuenta las necesidades de reorientación de las inversiones privadas, reduciendo los incentivos para la inversión en bienes raíces y edificación de lujo, por ejemplo, y canalizándola hacia la agricultura, las exportaciones y otros sectores básicos para el programa. Como es evidente, el sistema de control de cambios debe utilizarse también en la consecución de los fines indicados.

## 2. El frente de los problemas acumulativos

Simultáneamente con la aplicación de medidas para contener las presiones estructurales de la inflación, debería actuarse también sobre las presiones acumulativas, particularmente aquellas que agravan los problemas básicos de la inflación y el desarrollo.

a) *Las distorsiones del sistema de precios.* Las anormalidades en los precios relativos constituyen una de las consecuencias acumulativas más perjudiciales de la inflación, puesto que afectan la orientación de las inversiones. Se trata frecuentemente de situaciones creadas por los controles de precios u otros sistemas de control directo de las manifestaciones monetarias de la inflación. Un programa de estabilización que enfrente las presiones inflacionarias básicas y pretenda implantar simultáneamente una política de desarrollo económico, debería eliminar los controles directos en la medida en que los problemas de rigidez de la oferta vayan desapareciendo. Únicamente deberían subsistir cuando correspondan a una política positiva de reorientación de los recursos productivos. Pero aun en estos casos deberían preferirse las medidas indirectas de estímulo y castigo, como las medidas tributarias, monetarias, crediticias, el subsidio explícito o incluso la inversión pública.

Evidentemente, la política de liberalización de controles directos debería ir acompañada de una estricta vigilancia sobre el funcionamiento del mercado de bienes. Se procuraría solucionar con rapidez los problemas circunstanciales de rigidez de oferta creados por la variabilidad y estacionalidad de la producción agropecuaria y por las condiciones del transporte y mercadeo, así como se trataría también de controlar de cerca las situaciones monopólicas.

b) *La productividad.* La eliminación de los controles directos, en las circunstancias indicadas, debería ayudar a normalizar el sistema de precios. Ello serviría para orientar en forma más apropiada la asignación de los recursos productivos privados —dentro de los objetivos del programa de desarrollo naturalmente— y contribuiría a eliminar las empresas marginales, la mala calidad de la producción, y otros resultados de la inflación y los controles directos. Éste es un aspecto de la cuestión que no debe descuidarse en virtud de las posibilidades de un mercado común latinoamericano.

La mayor tranquilidad social creada por un programa de estabilización de este tipo y el aumento de la ocupación y del ingreso real por persona, probablemente reducirían al mínimo las huelgas y paros en el sector asalariado. Ello debería ir acompañado de medidas para la organización más racional y eficiente de la empresa privada, y sobre todo, de una drástica reorganización y modernización del sector público. Se trataría, fundamentalmente, de que la administración del estado se convierta en un eficaz servidor del público, facilitando sus actividades en vez de entorpecerlas; de crear un servicio civil en que los únicos criterios de incorporación, estabilidad y promoción sean la capacidad, el mérito y la antigüedad; y finalmente, orientar todas las actividades del sector público en función de un programa de largo aliento para el desarrollo económico, social y político del país, de acuerdo con las aspiraciones de la comunidad y las posibilidades de sus recursos productivos.

c) *Otros problemas acumulativos.* Se trataría particularmente de las expectativas alcistas y el desaliento de las exportaciones. Las expectativas alcistas, por definición, irían desapareciendo a medida que el programa de estabilización vaya dando resultado, y con ello se eliminarían sus efectos negativos sobre el ahorro, el exceso de endeudamiento, etc. Algo muy similar ocurriría con el desaliento de las exportaciones provocado por la inflación y un deficiente control cambiario, sobre todo porque éste sería precisamente uno de los sectores en que se concentrarían los esfuerzos de fomento y estímulo.

### 3. El frente de los mecanismos de propagación

a) *El déficit fiscal.* Este problema debería quedar eliminado en gran medida si la reforma tributario logra un sistema de ingresos flexible y progresivo. Por otra parte, la rigidez del gasto público podría ser atenuada por la mayor absorción de población activa en el sector productor de bienes y una actitud decidida en el caso de los gastos verdaderamente superfluos, lo que además daría al estado la posibilidad de aumentar su inversión.

Quedaría pendiente el problema de la inestabilidad externa, que sólo se iría solucionando en la medida en que aumenten la base y la recaudación tributaria interna, que se diversifiquen las exportaciones, que se negocie un sistema tributario más adecuado para la gran minería, y que la política internacional del país consiga influir en la ampliación y estabilización de los mercados de las materias primas.

b) *Los reajustes de sueldos y salarios.* Los aumentos de precios y tarifas que resulten de la liberación de precios y de la política de autofinanciamiento de las empresas públicas no afectarán seriamente el ingreso real del sector asalariado si esas presiones sobre su ingreso real se compensan con un aumento suficiente en la disponibilidad de alimentos y de otros bienes y servicios esenciales. Esto es particularmente cierto si la reforma tributaria es efectiva y si el proceso de desarrollo económico es acentuado y va acompañado por un fuerte incremento en la productividad.

En cualquier caso, como la estabilidad del sistema de precios nunca será absoluta en una economía tan abierta como la chilena, y dada además la tendencia a la concentración del ingreso que la caracteriza, el sistema de reajuste automático de remuneraciones debe seguir existiendo, aunque se modifique su funcionamiento para atenuar su efectividad como mecanismo de propagación. Desde luego, podría pensarse en realizar reajustes solamente cuando los niveles de precios excedan ciertos límites, los que se irían reduciendo a medida que se va controlando la inflación. Además, cuando corresponda realizar un reajuste, no se concedería de una sola vez, sino que se repartiría a través de un período de varios meses, para que la oferta tenga oportunidad de reaccionar.

c) *Los reajustes de precios.* Como se ha dicho anteriormente, la inflación hizo proliferar una multitud de empresas ineficientes, sobre todo en los sectores comercial y de servicios. Ante la política restrictiva actual, estas empresas están desapareciendo y quedan ociosos los recursos que empleaban, mientras que las más eficientes han debido reacondicionar su estructura financiera. Algo similar ocurriría con el programa de estabilización aquí bosquejado, pero como en este caso la economía no estaría estancada sino en proceso de expansión, los recursos empleados en las empresas ineficientes podrán ser reabsorbidos en la actividad económica.

En todo caso, al sistema monetario y crediticio corresponde un importante papel en la reorientación de las actividades nacionales, en el fomento del ahorro y de un mercado financiero propiamente tal, en la movilización de los recursos financieros ociosos y en el control del mercado de bienes raíces y la edificación de lujo.

#### 4. El frente de las presiones circunstanciales

La única defensa que el país tiene contra las presiones inflacionarias circunstanciales es que haya conciencia de dichos fenómenos. En otras palabras, la defensa contra estas presiones consiste fundamentalmente en la existencia, al más alto nivel, de un organismo económico que siga paso a paso el desarrollo del programa de estabilización, del programa de desarrollo y de las condiciones económicas nacionales e internacionales que pudieran afectar la situación del país. Solamente en esta forma se podrá estar preparado para reducir al mínimo la creación de presiones inflacionarias internas y atenuar en lo posible las que provengan de factores externos. De cualquier manera, el control de los mecanismos de propagación reduciría la posibilidad de que una presión inflacionaria circunstancial se convierta en un fenómeno acumulativo.

#### 5. Los requisitos de una política de estabilización y desarrollo económico

No escapa al autor de estos comentarios el hecho de que un programa basado en los planteamientos expuestos requiere una serie de condiciones

de diverso tipo para poder ser llevado a la práctica. Dichas condiciones pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

a) la existencia de una base política para la ejecución del programa (tal como la ejecución de la política de estabilización reciente descansaba sobre una determinada combinación de gobierno);

b) la existencia de un numeroso equipo de técnicos y el acopio de investigaciones que permitan diagnosticar los problemas específicos que deben enfrentarse y elaborar de inmediato un programa de medidas concretas;

c) la voluntad de la mayoría de los sectores de la comunidad para contribuir, positivamente al reacondicionamiento de la economía nacional; y,

d) la existencia de condiciones externas más o menos normales, o en su defecto, una contribución externa encuadrada dentro de los objetivos y requisitos del programa de estabilización y desarrollo económico.



## EL MERCADO COMÚN LATINOAMERICANO\*

CEPAL

\* Capítulo I "Significación del mercado común en el desarrollo económico de América Latina" de la primera parte del documento "El mercado común latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales", en *El mercado común latinoamericano* (E/CN.12/531), Santiago de Chile, 1959. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 59.II.G.4. Fue redactado por Raúl Prebisch.



## EL MERCADO COMÚN LATINOAMERICANO Y EL RÉGIMEN DE PAGOS MULTILATERALES

Primera Parte  
INFORME DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA

### SIGNIFICACIÓN DEL MERCADO COMÚN EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA

#### 1. CONCEPTO DINÁMICO DEL MERCADO COMÚN

Las páginas que siguen se proponen encarar el problema del mercado común desde el punto de vista del desarrollo económico latinoamericano. La imperiosa necesidad de formas progresivas de integración económica se fue haciendo presente desde los primeros trabajos de esta Secretaría<sup>1</sup> y después afirmándose<sup>2</sup> hasta llegar a concretarse en las recomendaciones que acerca de la estructura del mercado común y las normas que han de regir su funcionamiento, ha elaborado el Grupo de Trabajo del Mercado Regional con la estrecha colaboración de esta Secretaría<sup>3</sup>.

El Grupo de Trabajo se ha empeñado en encontrar soluciones ajustadas a la realidad. El mercado común deberá ser el resultado de una política más que de una fórmula. Podría pensarse desde luego en una

1. Véase *Estudio económico de América Latina 1949* (E/CN.12/164/Rev.1) Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.II.G.1

2. Véase el informe *Los pagos y el mercado regional en el comercio interlatinoamericano. Análisis y recomendaciones* (E/CN.12/C.1/4) preparado por los consultores señores Eusebio Campos y José Garrido Torres, en colaboración con la Secretaría. (Ese documento se incorporó después al volumen *Los problemas actuales del comercio interlatinoamericano* (E/CN.12/423), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1957.II.G.5, (pp. 101 ss.)

3. Los textos de los informes de la primera y segunda reuniones del Grupo se ofrecen en la Segunda Parte de esta sección A, pp. 22 ss.

fórmula completa y de largo alcance en que bienes y servicios, hombres y capitales circulen libremente, sin trabas de ninguna naturaleza, en un vasto mercado común latinoamericano. Este objetivo final deberá tenerse siempre presente, aunque sólo podrá alcanzarse por etapas. En la primera de ellas habría que limitarse a fijar metas parciales pero realizables. Y lograrlas tendrá que ser necesariamente el fruto paciente de una política concebida con realismo y practicada con persistencia de propósitos.

Esta política requiere pasar ineludiblemente por una etapa experimental. Tal es el concepto dominante en las recomendaciones. Habría una primera etapa de diez años al fin de la cual el nivel medio de derechos arancelarios entre los países latinoamericanos tendría que reducirse en forma sustancial. Y se dejaría para una nueva negociación el decidir acerca de cómo proseguir esta política en una segunda etapa futura.

La reducción de derechos que se desea hasta llegar al nivel medio no sería uniforme, sino que se establecería según grupos de países y categorías de productos. Estas distinciones más que a un simple propósito de clasificación, obedecen a una idea fundamental: tener en cuenta los diferentes grados de desarrollo económico de los países latinoamericanos y las dificultades prácticas de aplicar las reducciones.

El mercado común debiera dar iguales oportunidades para acelerar su desarrollo a todos y cada uno de los países latinoamericanos. Pero como sus situaciones relativas son desiguales en virtud de esos diferentes grados evolutivos, se impone un tratamiento diferencial para lograr en lo posible esa igualdad de oportunidades frente al mercado común.

Por grande que sea el cuidado que se haya puesto en llegar a fórmulas adecuadas, sólo su aplicación práctica permitirá aquilatar su verdadera eficacia. De ahí también la conveniencia de introducir una gran flexibilidad de procedimientos y de establecer previsoramente cláusulas de escape o salvaguardia en esta etapa experimental. Después de estos primeros diez años las enseñanzas de los hechos permitirán orientar más certeramente los esfuerzos hacia la consecución del objetivo definitivo.

Todo esto es de comprensible prudencia. La idea del mercado común se ha ido abriendo ancho camino en la conciencia latinoamericana. Pero subsisten aprensiones muy explicables: la de resguardar la producción existente —sea primaria o industrial— de una competencia que pudiera acarrear graves trastornos y que no son inherentes al mercado común. Este responde a un concepto esencialmente dinámico, y mira hacia el

futuro, al futuro inmediato y al futuro de una América Latina, cuyos 193 millones de habitantes se habrán aproximado a los 300 millones hacia 1975, excediendo probablemente los 450 millones al traspasar este siglo.

En países escasos de capital y cuya aptitud de crecimiento ha probado aún ser insuficiente para absorber con eficacia grandes masas de potencial humano que malogran gran parte de su esfuerzo en formas rudimentarias de producción, no sería admisible fórmula alguna que trajera consigo fenómenos persistentes de desempleo de factores productivos. No es otro el trasfondo de una preocupación frecuente: las consecuencias que podría tener la súbita eliminación del proteccionismo entre los países latinoamericanos. Ese proteccionismo ampara gran parte de las actividades existentes. Pero tal como se ha concebido, el mercado común no concierne tanto a esas actividades como a las que tendrán que desarrollarse de ahora en adelante en respuesta a las exigencias del crecimiento económico.

Esa exigencias serán de considerable amplitud. Para limitarse a un período relativamente corto: si América Latina recupera y mantiene persistentemente hasta 1975 el ritmo de crecimiento del producto medio por habitante de 2.7 por ciento anual que tuvo en el período 1945-55 y que después ha declinado, la demanda de productos industriales se habrá cuadruplicado. Alrededor del 90 por ciento de esta demanda industrial tendrá que satisfacerse con producción de los países latinoamericanos y solamente el resto podrá importarse.

Este incremento de la producción industrial dará amplio margen a la especialización y al intercambio recíproco, sobre todo en las nuevas actividades que habrán de desarrollarse en materia de bienes de capital, automotores y otros bienes duraderos de consumo, así como de productos intermedios. En efecto, a medida que se avanza en este proceso hay que abordar industrias cada vez más complejas en que la dimensión del mercado es factor primordial de productividad. De manera que si la producción continúa en los veinte compartimentos estancos en que ahora se realiza, el fruto de las nuevas inversiones de capital exigido por este avance de la industrialización seguirá alejándose del que se consigue en los grandes centros industriales de más dilatados mercados.

Se trata de industrias que no existen aún, o que están en grado incipiente de desarrollo, y es en ellas donde podrá hacerse con relativa facilidad la reducción o eliminación de derechos aduaneros que supone el mercado común. Por el contrario, en las industrias existentes habrá que

proceder con extremo cuidado para prevenir las perturbaciones a que más arriba se hizo referencia. Pero el crecimiento de la demanda podrá ir creando gradualmente allí mismo condiciones propicias a la especialización y el comercio recíproco, a medida que el impulso general de la economía vaya permitiendo el reajuste de las actividades que pudieran verse comprometidas.

En consecuencia, el mercado común podrá realizarse tanto mejor y con tantos menos trastornos en una América Latina que crezca vigorosamente. Pero ese crecimiento vigoroso no podrá lograrse sin la intensificación del comercio recíproco que aquél trata de conseguir. Hay pues estrecha interdependencia entre el mercado común y la aceleración del desarrollo económico.

En realidad, el mercado común responde al empeño de crear un nuevo módulo para un intercambio latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: la de la industrialización y la de atenuar la vulnerabilidad exterior de estos países. Mientras su economía convergía preferentemente hacia los grandes centros industriales para proveerlos de productos primarios, no existían mayores incentivos al intercambio recíproco. No había —ni tenía por qué haber— estrechas relaciones económicas entre aquéllos, salvo en cuanto a cierta complementación primaria. Lo grave es que ese mismo ordenamiento económico siga subsistiendo en esta etapa de desenvolvimiento industrial. La realización progresiva del mercado común permitirá ir transformándolo gradualmente, con las grandes ventajas que podrán derivarse de una organización más racional del sistema productivo en que se aproveche más eficazmente la potencialidad de la tierra y en que la industria, rompiendo los estrechos límites del mercado nacional, adquiera dimensiones más económicas y, por su mayor productividad, pueda acrecentar su ya ponderable aporte actual al nivel de vida latinoamericano.

Más aún, el mercado común podrá contribuir notablemente a atenuar la vulnerabilidad de estos países a las contingencias y fluctuaciones exteriores, vulnerabilidad que, a pesar de la industrialización, continúa siendo aguda por la misma forma de arbitrario fraccionamiento en que ha venido cumpliéndose este proceso.

## 2. EL MERCADO COMÚN Y LA ACELERACIÓN DEL CRECIMIENTO

Expuestos estos conceptos preliminares, se entrará ahora en la materia principal de esta sección. La tesis que aquí se sustenta es que el problema económico fundamental de América Latina reside en lograr una tasa satisfactoria de crecimiento económico que le permita estrechar progresivamente las diferencias de ingreso con los grandes centros industriales. Se ha señalado hace un momento la interdependencia entre el mercado común y la aceleración del desarrollo. América Latina pareció adquirir en los años de la postguerra un nuevo impulso de crecimiento económico; pero fue efímero, por ser extraordinarios los factores que en él influyeron preponderantemente. La tasa media acumulativa de crecimiento anual del producto por habitante llegó a ser de 2.7 por ciento y de 3.3 por ciento en el ingreso por habitante en el período 1945-55<sup>4</sup>. Trátase de tasas relativamente altas para América Latina, mas no pudieron mantenerse y en 1955-58 han bajado a 1.1 y 0.5 por ciento respectivamente.

La relación de precios del intercambio exterior ha sido un factor de gran importancia en este movimiento: su elevación en aquel período favoreció el ascenso de la tasa y su deterioro siguiente contribuyó mucho a su ulterior descenso. Mientras no haya signos inequívocos de un nuevo mejoramiento —y no es posible discernirlo por ahora—, recuperar esa tasa de 2.7 por ciento en el crecimiento del producto por habitante significará un problema más difícil que en el pasado y no sólo a causa del factor mencionado.

Por lo demás, una tasa de 2.7 por ciento no responde plenamente a la exigencia social del desarrollo ni se compara con la experiencia reciente de otros países que se industrializan rápidamente. Y sin embargo recuperarla y mantenerla representará vencer considerables obstáculos. Entre ellos hay dos muy importantes y de índole exterior, que están íntimamente ligados: *a)* la relativa lentitud con que tienden a crecer las exportaciones de bienes y servicios, y *b)* las limitaciones que ello mismo impone a la capacidad de absorción de capitales extranjeros. Conviene abordar primero la cuestión de las exportaciones, para plantear después el problema del capital extranjero.

4. La diferencia entre ambas tasas está dada por los efectos de la relación de precios del intercambio.

Una tasa de crecimiento de 2.7 por ciento en el producto por habitante significaría un crecimiento del producto global de aproximadamente 5.4 por ciento, dado el ritmo de aumento de la población latinoamericana. Pues bien, todo indica que las exportaciones primarias tenderán a crecer con menos intensidad que el producto. Con las perspectivas actuales no sería prudente calcular un crecimiento medio superior a 3 por ciento anual frente al 2 por ciento del período 1945-55<sup>5</sup>.

Preséntase una marcada disparidad entre este hecho y el probable crecimiento de la demanda de importaciones. Mientras las exportaciones tienden a crecer menos que el producto, las importaciones, como ya se sabe, tienden a hacerlo con mayor intensidad. Es, pues, indudable que la América Latina deberá proseguir la política de sustitución de importaciones y tendrá que hacerlo con toda intensidad para lograr la tasa de crecimiento global que se ha mencionado.

Habría que admitir la posibilidad de un crecimiento más intenso de las exportaciones. ¿Atenuará esto la necesidad de sustituir importaciones? Esta podría ser *una* de las soluciones alternativas. La otra podría ser aprovechar ese crecimiento más intenso de las exportaciones para acelerar el ritmo de crecimiento del producto por sobre la tasa mencionada de 2.7 por ciento por habitante. En tal caso las conclusiones y el orden de magnitud de las conclusiones no tendrían por qué alterarse sensiblemente.

### 3. DESARROLLO EXAGERADO DEL COEFICIENTE DE IMPORTACIONES

¿Hasta qué punto podrá hacerlo dentro del módulo actual del intercambio? Esta pregunta surge espontáneamente al estimar el descenso que habrá de ocurrir en el coeficiente de importaciones. Si se cumple en medida adecuada esa política sustitutiva, las importaciones –que ahora constituyen el 16 por ciento del producto global de América Latina– representarán apenas una proporción del 7.7 Por ciento hacia 1975, de acuerdo con la capacidad de compra derivada de las exportaciones tradicionales de la región.

5. Estas y otras proyecciones aquí mencionadas se ofrecen en el estudio *La influencia del mercado común en el desarrollo económico de América Latina* (E/CN.12/C.1/13) incorporado al presente volumen en su sección B, pp. 45 ss.

Este coeficiente representa el promedio del conjunto de los países latinoamericanos. Los países de Europa occidental tienen actualmente un coeficiente medio de 18.5 por ciento, que en buena parte está constituido por su comercio recíproco. En efecto, ese comercio representa aproximadamente el 9.0 por ciento del ingreso bruto global de estos países, en tanto que el 9.5 por ciento restante —hasta completar ese coeficiente global de 18.5 por ciento— corresponde al comercio con el resto del mundo.

En cambio, en ese coeficiente medio de 7.7 por ciento relativo a América Latina, el comercio recíproco apenas representaría el 1.2 por ciento, si no se introducen cambios fundamentales en la política comercial. Es manifiesto el contraste entre las dos situaciones. En Europa occidental la elasticidad ingreso relativamente pequeña de la demanda de importaciones de productos primarios y la política proteccionista a la agricultura han contribuido notablemente a reducir el coeficiente de importaciones con respecto al resto del mundo; pero, en cambio, el desarrollo del comercio entre los países que constituyen ese conjunto económico ha favorecido el proceso de especialización industrial entre ellos, proceso que el mercado común alentará considerablemente sin duda alguna.

Los Estados Unidos, en virtud de los mismos factores que en Europa occidental, han llegado a un coeficiente más bajo todavía con respecto al resto del mundo, pero tienen un coeficiente de intercambio interno a todas luces mucho más alto que el de Europa occidental, puesto que hay allí un verdadero mercado común entre las cincuenta partes constitutivas de esa vasta zona de integración económica. Lo mismo podría decirse de la URSS, cuyo coeficiente exterior parecería ser de apenas el 2 por ciento y que cuenta también con otro dilatadísimo mercado común y un desarrollo muy pujante.

Conviene ahora detenerse un momento en el coeficiente latinoamericano. El descenso tan intenso que experimentaría según las proyecciones mencionadas, señala los obstáculos cada vez mayores que irá encontrando la política sustitutiva de importaciones, política que tendrá que avanzar hacia tipos de producción que requieren amplio mercado para realizarse con satisfactoria economicidad. Los países de mayor población de América Latina han podido llegar a una dimensión económica adecuada en algunas de sus industrias de consumo, aunque el mercado nacional sigue siendo demasiado estrecho en muchos casos para hacer posible una racional especialización que permita reducir los costos. Y a medida

que se penetra en las industrias de bienes de capital, en las de automotores y en las de ciertos bienes duraderos de consumo se vuelve más evidente la necesidad de expandir el mercado nacional. Sin embargo, si no se organiza el mercado común, cada país, forzado por la necesidad ineludible de sustituir importaciones, tendrá que entrar cada vez más en esas industrias, y tendrá que hacerlo a costos sumamente altos. Es este un punto de la mayor importancia, pues la industrialización no es un fin en sí misma, sino un medio eficiente para acrecentar la productividad media y por tanto el nivel de vida de la población. Y si las cuantiosas inversiones que requieren esas industrias arrojan un producto medio muy inferior al que tienen en los centros industriales de amplio mercado, se habrán malogrado en gran parte las consecuencias benéficas de esta nueva etapa de la industrialización en los países latinoamericanos más avanzados.

Esos países —la Argentina, el Brasil, Chile y México— abarcan ahora alrededor del 70 por ciento de la producción industrial del conjunto de América Latina y tienen el 65.1 por ciento de su población. El resto de los países está aún en la etapa incipiente de la industrialización. ¿Van a repetir la experiencia de aquellos otros tratando de producir dentro de sus fronteras todos los bienes industriales de consumo corriente que requieren? ¿Abordarán también el tipo más complejo de producción en que están avanzando los países desarrollados?

La experiencia no podrá repetirse en las mismas condiciones, sino en condiciones generalmente inferiores debido a la menor población, al menor ingreso y, en consecuencia, a la menor demanda. La necesidad de industrialización de estos países es indiscutible, pero también es indudable que pretender cumplir este proceso dentro de cada compartimento estanco les privará —y en grado mucho mayor que a los países más grandes— de las oportunidades de especialización y costos bajos que sólo podrán lograrse dentro de un mercado común, y siempre que éste se organice en forma de estimular positivamente la expansión industrial de los países incipientemente desarrollados de la región.

La realización gradual del mercado común hará posible ir compensando —al menos en parte— la disminución del coeficiente de importaciones de resto del mundo a raíz del crecimiento relativamente lento de las exportaciones de productos primarios con el incremento del coeficiente de importaciones recíprocas. No es posible, desde luego, un cálculo seguro de lo que podría ser este coeficiente hacia 1975, pero sí lo

es disponer de un simple orden de magnitudes. Si ahora alcanza a 1.5 por ciento, sería ilusorio pensar que pudiera crecer hasta 9.5 por ciento y compensar totalmente el descenso del coeficiente con el resto del mundo. Ello significaría acrecentar en más de 17 veces el monto actual del tráfico interlatinoamericano que llega a 765 millones de dólares<sup>6</sup>. Si éste creciera 11 veces, el coeficiente sería de 5.9 por ciento con un monto de 8 300 millones. Esto podría constituir una meta plausible para el mercado común, a fin de no volver extremadamente difícil —si es que no imposible— el diseño de recuperar y mantener persistentemente la mencionada tasa de crecimiento medio anual de 2.7 por ciento en el producto por habitante.

#### 4. EL AUMENTO DE LAS EXPORTACIONES AL RESTO DEL MUNDO

Sin embargo, no es ésta la única posibilidad de compensar el descenso del coeficiente con el resto del mundo. Hay otras dos posibilidades que dependen principalmente de la política comercial de los grandes centros industriales frente a América Latina: *a)* atenuar el proteccionismo a los productos primarios *b)* estimular el tráfico de productos industriales con esta región.

Lo primero ha sido objeto de recomendaciones muy clara grupo de expertos que el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) reunió hace poco tiempo para dictaminar sobre este y otros problemas conexos<sup>7</sup>. En la medida en que los países latinoamericanos puedan acrecentar sus exportaciones primarias crecerán también sus importaciones industriales. Se ha señalado ya en otros informes que en todo esto hay un elemento implícito de reciprocidad; y la experiencia demuestra concluyentemente que en América Latina las mayores exportaciones son seguidas muy poco tiempo después por mayores importaciones. Pero estas importaciones no serán las mismas de antes. El desarrollo económico trae consigo la necesidad imperiosa de cambiar su composición en concordancia con las transformaciones de la estructura interna de la economía.

6. En dólares de 1950, promedio de los años 1954-56. Debe señalarse que las cifras de valores monetarios siempre están expresados en este informe en dólares de 1950. Las cifras globales de producción e ingreso pueden convertirse en dólares de 1959 aumentándolos como un 20 por ciento. En cambio, las cifras del comercio exterior y las de productos individuales tienen deflacionadores particulares.

7. Véase GATT, *Trends in International Trade. A Report by a Panel of Experts*, Ginebra, octubre de 1958.

Esta consideración tiene importancia para la política comercial. La tarifa aduanera entre los países latinoamericanos y el resto del mundo no podría cristalizarse en una determinada forma frente a las exigencias del desarrollo económico. A medida que se avanza en la sustitución de importaciones, habrá que ir modificándola por la necesidad de dar protección a nuevas industrias sustitutivas y sin perjuicio de las reducciones de derechos que sea posible establecer en las industrias ya existentes.

La otra posibilidad de atenuar el descenso del coeficiente de importaciones sería la exportación de manufacturas de países de América Latina a otras partes del mundo. Parecería un tanto paradójico que estos países, que requieren aún protección aduanera, puedan competir industrialmente en el propio territorio de los grandes centros. Pero esto es lo que está ocurriendo precisamente con los países de Europa occidental en el mercado de los Estados Unidos. Más aún, hay países asiáticos que están desarrollando ahora su exportación textil a países europeos. Que se expanda este tipo de intercambio industrial depende de dos factores: por un lado, la aptitud de América Latina para exportar y, por otro, la disposición de los grandes centros a facilitar las correspondientes importaciones mediante un tratamiento arancelario adecuado.

En cuanto a lo primero, el mercado común, al contribuir a la rebaja de los costos, podrá dar impulso decisivo a ciertas líneas de la exportación industrial. Hay que reconocer que las facilidades creadas en el mercado interno por la política sustitutiva de importaciones no han dado lugar, hasta ahora, a iniciativas ponderables en materia de exportaciones industriales al resto del mundo. Más aún, al haberse exagerado en muchos casos la política proteccionista mediante restricciones muy pronunciadas —cuando no prohibiciones— a la importación, se ha enrarecido considerablemente la atmósfera de competencia en el mercado interno. La vuelta a la tarifa de aduana como elemento de protección, la rebaja de derechos entre países latinoamericanos, en unos casos, y su eliminación en otros, tenderán a restablecer el espíritu de competencia con notorias ventajas para la política de industrialización. Dentro de este nuevo ambiente, el desarrollo gradual de una corriente de exportaciones industriales al resto del mundo podría ser uno de los objetivos de la política comercial latinoamericana.

Es claro que el éxito de esta política dependerá también de la receptividad de otros países, especialmente de los centros industriales

avanzados. En algunos de ellos se advierte ya cierta tendencia a emplear su mano de obra en industrias de alta calidad técnica y crecimiento relativamente rápido, en desmedro de otras que —en igualdad de condiciones competitivas— no podrían resistir la competencia de industrias similares de países relativamente nuevos en el campo industrial. Si los centros industriales más avanzados del resto del mundo logran mantener persistentemente una tasa satisfactoria de crecimiento económico, y su impulso técnico sigue llevándolos a formas cada vez más complejas y elaboradas de actividad industrial que absorban mano de obra desalojada de otras actividades, podrían abrirse perspectivas hasta ahora insospechadas para las exportaciones industriales latinoamericanas.

Se conciben así formas recíprocamente ventajosas de intercambio industrial muy diferentes, por su significación, del intercambio tradicional de materias primas por productos elaborados.

Todo esto pone de manifiesto que la política del mercado común latinoamericano, tal cual se ha concebido, lejos de conspirar contra el comercio internacional, podría estimularlo. Se ha demostrado repetidas veces que la industrialización ha tendido históricamente a aumentar antes que a restringir el intercambio entre los países que se industrializan, salvo cuando se ha desenvuelto en compartimentos estancos como en el caso latinoamericano. Pero este estímulo del comercio internacional no sólo depende de las formas en aquí se conciba el mercado común y de su influencia favorable sobre los costos de producción, sino también de la receptividad de los centros industriales y de que la política comercial entre unos y otros aproveche eficazmente estas nuevas posibilidades de intercambio.

Para decirlo de otro modo, será necesario una readaptación de la política comercial a las nuevas condiciones de la realidad. Sin ella, el mercado común latinoamericano no podrá por sí mismo alentar el intercambio con los grandes centros. Si la corriente comercial de América Latina hacia ellos continúa siendo de productos tradicionales, y éstos siguen sujetos a las mismas trabas que existen ahora, la cuantía de importaciones provenientes de esos grandes centros será la misma con o sin mercado común, y sólo habrá variado su composición. Pero si la readaptación de la política comercial mejorase la tendencia de esas exportaciones primarias, y al mismo tiempo abriera aquellas nuevas perspectivas de exportaciones industriales, el mercado común latinoamericano podría traducir concretamente su potencialidad para ampliar el intercambio.

##### 5. SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y CRECIMIENTO INDUSTRIAL

Dada una determinada tasa de desarrollo económico en América Latina, la política de sustitución de importaciones no necesitaría adquirir la amplitud que tendría de otro modo, si se desarrollara este género de exportaciones industriales. América Latina estaría pagando con ellas importaciones industriales que si no tendría que sustituir para lograr esa tasa de desarrollo. Esta posibilidad no significa en modo alguno que vaya a atenuarse el ritmo de crecimiento industrial que de otra forma tendría que alcanzarse.

Es éste un aspecto importante sobre el cual conviene detenerse un momento. Recuérdese ante todo que, desde el punto de vista del potencial humano, la industria —al igual que otras actividades urbanas— tiene la función dinámica de absorber la mano de obra que en virtud del progreso técnico no se necesita ya en la agricultura y otras actividades primarias, en la artesanía y en ocupaciones de tipo precapitalista y de muy baja productividad. Cuanto más intenso es allí el progreso técnico, tanto más fuerte tiene que ser el ritmo de crecimiento de la ocupación industrial, si las consecuencias de la tecnificación no han de malograrse en el desempleo o en el empleo ineficaz de la mano de obra que la producción primaria y aquellas otras actividades no requieren ya.

En consecuencia, la amplitud con que la industria tiene que cumplir este papel dinámico de absorber mano de obra no es en modo alguno arbitrario, dada una tasa de crecimiento de las exportaciones primarias. Si el comercio se mantiene dentro de sus moldes tradicionales y las exportaciones industriales no se desenvuelven, tendrá que emplearse en industrias sustitutivas de importación una proporción mayor de mano de obra que si se desarrolla ese otro tipo de exportaciones.

Esas proporciones tienen decisiva importancia en el ritmo de crecimiento de la masa de bienes-industriales de que disponga un país para su consumo y capitalización. Una proporción muy alta de mano de obra empleada en actividades sustitutivas —o sea, un bajo coeficiente de importaciones— significa que un país está estableciendo toda suerte de industrias sin atender a las ventajas de la especialización; de tal modo que la productividad de su mano de obra será menor que la que pudiera obtenerse con una organización racional de la industria con más amplios

mercados. Por lo tanto, la misma ocupación industrial podrá traducirse en una masa mayor o menor de bienes producidos, según sea el grado de especialización industrial que se hubiese logrado.

#### 6. EL PRINCIPIO ESENCIAL DE LA RECIPROCIDAD EL TRÁFICO INTERLATINOAMERICANO

El desarrollo de las exportaciones industriales hacia el resto del mundo podrá ser una de las consecuencias derivadas del mercado común, aunque no su objetivo primordial, directo e inmediato. Este objetivo es doble: *a)* desarrollar intensamente las exportaciones industriales de cada país latinoamericano al resto de ellos, y *b)* dar fuerte estímulo al comercio tradicional de productos primarios, a fin de mantener dentro de límites de razonable economicidad la política nacional de sustitución de importaciones. Si un país se propone crecer con un ritmo superior al lento ritmo impuesto por el crecimiento de sus exportaciones, no tiene actualmente otra alternativa que sustituir con producción interna todo aquello que no le es dable importar. El mercado común le dará otra alternativa: desarrollar exportaciones industriales a los otros países a fin de procurarse en ellos bienes que de otro modo se habría visto forzado a sustituir. En esta forma, en vez de tratar de implantar toda suerte de industrias sustitutivas, cada país podrá especializarse en las que juzgue más convenientes según sus recursos naturales, las aptitudes de su población y las posibilidades de su propio mercado; y acudirá a importaciones provenientes de los demás a fin de satisfacer otras necesidades de bienes industriales que no hubieran podido satisfacerse a base de importaciones del resto del mundo.

Todo ello plantea problemas de gran importancia para el funcionamiento del mercado común. Se acaba de decir que éste ofrece una alternativa a la política de sustitución de importaciones: adquirir en otros países latinoamericanos bienes industriales que antes se importaban del resto del mundo, pagándolos con un incremento de exportaciones. Este último punto es de primordial importancia. La política sustitutiva no es arbitrariamente en la práctica: se sustituyen importaciones porque no hay exportaciones ventaja del mercado común estriba en que ofrecerá la oportunidad de realizar estas exportaciones a otros países de América Latina a fin de adquirir olgadamente en ellos las importaciones que ya no pueden traerse del resto del mundo.

Ahora bien, si un país no pudiera realizar esas exportaciones en medida suficiente a otros países latinoamericanos, no se cumplirá la alternativa del mercado común; y el país en cuestión podría encontrarse en condiciones menos favorables de las que hubiese tenido sin ese mercado. Conviene esclarecer con un ejemplo este caso, a fin de discutir más adelante las medidas correctivas que habría que aplicar para conseguir el buen funcionamiento del mercado común.

Supóngase un país que, dada cierta tendencia de sus exportaciones, requiera llegar a una sustitución de importaciones de 200 millones de dólares en un determinado período. La falta de un mercado común obligaría a este país a establecer todas las industrias necesarias para lograr este objetivo, cualquiera que fuese su productividad. El mercado común va a ofrecerle la oportunidad de desviar una parte de esas importaciones hacia otros países de América Latina y limitar en esta forma la cuantía de las sustituciones. Supóngase que esta desviación de importaciones llega a 150 millones y que sustituyen los 50 millones restantes. Esto no significa que el país en cuestión desarrollará sólo nuevas industrias que produzcan esos 50 millones de sustitución; deberá también tener la posibilidad de aumentar la producción existente, o establecer otras industrias para exportar por valor de 150 millones de dólares. En otros términos, aparte del crecimiento de las actividades existentes, habría una producción adicional de 200 millones, con el consiguiente aumento de ocupación de factores productivos. El país lograría así una tasa de crecimiento mayor que la que hubiera tenido sin esta alternativa, debido a la mayor productividad aparejada por la especialización industrial.

¿Qué sucedería si, en vez de ello, el país desviase simplemente sus importaciones del resto del mundo a otros países latinoamericanos? Importaría 150 millones más de estos países y menos de aquél, y el establecimiento de nuevas industrias se limitaría a aquellos 50 millones de sustitución. No se habrían desarrollado industrias de exportación, ni habría aumentado la producción existente con tal no se habría conseguido la tasa se proponía alcanzar.

No se analizarán aquí las razones por las cuales un país situación. Si a causa de ello quedaran factores productivos sin ocupar, la sustitución de importaciones por aquellos 200 millones de dólares hubiera sido más conveniente que la desviación unilateral de importaciones hacia otros países latinoamericanos.

Hay pues un elemento esencial de reciprocidad en el mercado común cuya ausencia podría poner en precaria situación a algunos países, y de ello volverá a hablarse más adelante, porque ahora conviene abordar otro aspecto del problema que se considera. El mercado común no sólo permitirá diversificar las exportaciones, al agregar exportaciones industriales a las de productos primarios, sino también diversificar las importaciones. Todo ello contribuirá a atenuar la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos.

#### 7. LA VULNERABILIDAD EXTERIOR

Una de las paradojas del crecimiento económico de América Latina es que países que pretendían disminuir su vulnerabilidad mediante la industrialización han vuelto a encontrarse en situación muy vulnerable. Esto se debe justamente a que la política sustitutiva se ha realizado en compartimentos estancos. En los países más avanzados de América Latina la sustitución ha llegado a tales extremos que las importaciones se han reducido a aquellos productos que son esenciales para el mantenimiento de la actividad económica. De este modo, cuando en la fluctuación de las exportaciones se contrae la capacidad para importar, como ya no hay bienes de consumo corriente a los cuales aplicar restricciones, se vuelve forzoso hacer recaer éstas sobre los propios productos esenciales. Así pues, el hecho ya señalado de que el coeficiente de importaciones haya descendido a proporciones muy bajas, ha traído consigo una nueva forma de vulnerabilidad exterior que no se conocía antes. En tiempos pretéritos, cuando las exportaciones —y, por tanto, las importaciones— representaban una fuerte proporción del ingreso, había un amplio margen comprimible en tales importaciones para hacer frente a un movimiento adverso del intercambio exterior; pero la fluctuación de las exportaciones tenía, en cambio, sobre la demanda interna una influencia considerable, que se ha atenuado en gran medida con el descenso del coeficiente. En otros términos, la economía era entonces vulnerable sobre todo por el lado de la demanda; ahora lo es principalmente desde el otro extremo: el abastecimiento de importaciones esenciales que, al reducirse, comprometen el nivel de ocupación.

Compárese esta situación con la de los países de Europa occidental cuyo coeficiente de importaciones es más alto, y se notará un contraste

muy significativo. Allí también han cambiado su composición las importaciones, pero, aparte del comercio con el resto del mundo, el intercambio entre los diferentes países que constituyen esa zona está compuesto de una extensa gama de bienes de consumo, además de materias primas esenciales y bienes de capital. No se han visto esos países forzados a la selección arbitraria en que han debido incurrir los de América Latina; y si bien es cierto que en algunos países la escasez de dólares ha obligado a severas restricciones, se ha procurado no afectar —al menos en la misma medida— el tráfico recíproco, y ello ha permitido mantener esa amplia gama de importaciones. De esta manera, el país que sufre una crisis persistente de pagos tiene una libertad de maniobra que han perdido, o tienden a perder, los países más avanzados de América Latina.

El establecimiento del mercado común hará posible ir corrigiendo paulatinamente esta deformación del intercambio y previniendo que ocurra en los países en que no se ha registrado. Mediante una progresiva especialización, el mercado común permitirá abastecerse recíprocamente de una parte creciente de aquellos bienes de que se han visto privadas las importaciones, y esto dará margen para volver a diversificar las compras exteriores que se hagan en el resto del mundo. No se trata de volver hacia atrás en esta materia, pero el progreso técnico y la transformación de los hábitos y los gustos va incorporando continuamente nuevos bienes de consumo o nuevos tipos o modalidades en los bienes existentes, y, a medida que el comercio recíproco vaya desenvolviéndose entre los países latinoamericanos, podrá irse haciendo lugar a estas nuevas importaciones. Más aún, el desarrollo de las exportaciones industriales al resto del mundo podrá dar creciente impulso a este saludable proceso de rediversificación de las importaciones.

A todo ello podrá agregarse el desarrollo del intercambio recíproco de bienes industriales de consumo dentro del mercado común. Es cierto que en estas páginas se ha puesto el acento sobre aquellos bienes en que tendría que proseguir la sustitución de importaciones en los países más avanzados: las materias primas e intermedias, los bienes de capital, los automotores y otros bienes duraderos; pero ello no excluye la posibilidad de iniciar también un esfuerzo de especialización de ciertas industrias de consumo ya existentes, sobre todo en aquellos casos en que el crecimiento de la demanda facilita esta evolución. Más aún, el desarrollo de las industrias de consumo será con frecuencia el medio con que los países de incipiente desarrollo concurren al mercado común con sus exportaciones industriales.

De esta manera en la composición de las importaciones se introducirá gradualmente el elemento de flexibilidad que han ido perdiendo en virtud de la forma peculiar que la política sustitutivo ha adquirido en América Latina. Cuando ello se logre, se habrá atenuado considerablemente la vulnerabilidad exterior, porque se habrá restablecido un prudente margen de compresión de importaciones.

Sin embargo, en lo que concierne al intercambio recíproco de los países latinoamericanos cabe esperar que el establecimiento, junto al mercado común, de un régimen adecuado de pagos y créditos permita hacer frente a las fluctuaciones de aquél sin necesidad de acudir más que en casos extremos a ese margen comprimible.

#### 8. NECESIDAD INELUDIBLE DE DESARROLLAR INTENSAMENTE LAS INDUSTRIAS DE BIENES DE CAPITAL

Hay dos factores estrechamente ligados que obstaculizan la aceleración de la tasa de desarrollo económico latinoamericano: el crecimiento relativamente lento de las exportaciones de bienes y servicios y la limitada capacidad de absorción de capital extranjero. La organización del mercado común constituye la respuesta al gran problema que tales hechos plantean. Ese mercado —como se ha visto en la sección anterior— permitirá realizar racionalmente, mediante una adecuada especialización interlatinoamericana, la política de sustitución de importaciones provenientes del resto del mundo a fin de hacer frente a ese lento crecimiento de las exportaciones primarias. Pero el mercado común permitirá además afrontar el serio problema derivado de aquella limitación en la capacidad receptiva de capital extranjero.

En realidad, esta limitación es consecuencia del lento crecimiento de las exportaciones. A medida que aumenta la masa de capital extranjero se acrecientan también sus servicios financieros y van requiriendo una proporción creciente de los recursos provenientes de las exportaciones, y cuanto más crezca la proporción de estos servicios tanto menos margen habrá para la importación de bienes de capital con esos recursos. Alrededor del 15 por ciento del valor total de las exportaciones latinoamericanas hacia el resto del mundo se absorbe actualmente en el pago de servicios, incluyendo las amortizaciones. A la luz de la experiencia, podría suponerse que una proporción del 30 por ciento de las exportaciones debiera ser el límite máximo de los servicios financieros.

Véase ahora la cantidad de bienes de capital que podrían importarse hacia 1975 si se llegara a ese límite máximo. Para estimarla habrá que hacer supuestos razonables acerca del cambio que será posible en la composición de las importaciones en grandes categorías de bienes, según las cifras siguientes.

PROYECCIÓN DE LA COMPOSICIÓN RELATIVA  
DE LAS IMPORTACIONES<sup>a</sup>  
(Porcientos)

	1955	1975
Bienes de consumo	25.0	58.5
Bienes intermedios	40.0	
Bienes de capital	35.0	41.5
	100.0	100.0

<sup>a</sup> Las cifras corresponden a las importaciones procedentes del resto del mundo.

Se supone que la proporción conjunta de los bienes de consumo y los intermedios disminuiría a fin de dar más margen a la importación de bienes de capital, que pasaría así del 35 por ciento del total al 42 por ciento. Esto permitiría a las importaciones de maquinaria y equipo crecer de 2 000 millones de dólares a 3 700 millones. Pero como el crecimiento de la demanda de estos bienes sería mucho más amplio, su producción dentro de América Latina tendría que aumentar a un ritmo muy acentuado, como se desprende de estas otras cifras:

PROYECCIONES DE LA DEMANDA DE MAQUINARIA  
Y EQUIPO Y FORMA DE SATISFACERLA  
(En millones de dólares)

	1955	1975
Importaciones	2 000	3 700
Producción latinoamericana	200	5 400
Demanda	2 200	9 100

La producción de maquinaria y equipo es ahora relativamente pequeña. Según cálculos aproximados, asciende a unos 200 millones de dólares en toda América Latina, no incluyendo la fabricación de repuestos y las reparaciones, que alcanzan cifras considerable. Pues bien, para satisfacer el crecimiento de la demanda, la producción tendría que crecer a razón de 18 por ciento anual y llegar a unos 5 400 millones de dólares en 1975, lo cual significaría un aumento de 27 veces, mientras el conjunto de la producción industrial aumentaría en cuatro veces.

Si esas proyecciones se cumplieren, la producción latinoamericana de estos bienes de capital, que satisface ahora alrededor del 10 por ciento de la demanda, cubriría hacia 1975 cerca del 60 por ciento.

Estos cálculos no son desde luego pronósticos, sino que tienen un carácter meramente ilustrativo y permiten formarse una idea aproximada de las dimensiones del esfuerzo necesario en materia de producción de maquinaria y equipo en la hipótesis de que hasta 1975 se utilice al máximo la capacidad de absorción de capital extranjero.

Como quiera que fuere, y aun en el supuesto más moderado de absorción de capital extranjero y más favorable en cuanto a la posibilidad de importar maquinaria y equipo, es evidente que sin el desarrollo considerable de la producción latinoamericana de esos bienes no sería posible llegar a una meta de crecimiento económico como la que se postula en este informe. Por esta razón, las industrias de maquinarias y equipos deberán tener un alto orden de capital extranjero a fin de que el conjunto de América Latina pueda mantener con sus propios recursos una elevada tasa de capitalización. Aquí está, pues, el papel importantísimo que el capital extranjero tendrá que desempeñar en los próximos años: ayudar a crear las condiciones necesarias para que la economía latinoamericana pueda crecer intensamente con sus propios recursos.

Desde otro punto de vista, que los cambios estructurales que es necesario introducir en la producción industrial ofrezcan un campo propicio a la inversión extranjera no significa que la iniciativa y el capital latinoamericano habrán de dejarse de interesar grandemente por esas industrias. Por el contrario, uno de los puntos esenciales de la política del mercado común debiera ser estimular al empresario latinoamericano a penetrar resueltamente en estos nuevos campos de producción, tanto mediante la ayuda técnica como mediante la colaboración financiera. En este y otros sentidos sigue teniendo actualidad lo que se expresó hace algunos años en un informe presentado a la conferencia de Río de

Janeiro<sup>8</sup>. Se dijo entonces que los empresarios latinoamericanos “se encuentran indudablemente con condiciones económicas y técnicas inferiores a las de los extranjeros y el esfuerzo que se haga para atenuar esta diferencia tendrá notables efectos sobre el desarrollo económico y el funcionamiento del sistema de libre iniciativa”<sup>9</sup>.

#### 9. LA SITUACIÓN ESPECIAL DE LA AGRICULTURA

Se ha señalado ya el papel dinámico que correspondía a la industria desde el punto de vista de la distribución del potencial humano: absorber la mano de obra que, en virtud del proceso de tecnificación, no se necesita en la producción primaria, así como la que se va desalojando del artesanado y otras actividades precapitalistas de precaria productividad.

Si la producción industrial aumentara 4 veces hasta 1975, según la proyección de incremento del ingreso por habitante a razón de 2.7 por ciento anual, la proporción de la población activa en la agricultura, que es ahora aproximadamente de 50 por ciento, se reduciría aproximadamente a 36 por ciento. (Esta cifra se refiere al conjunto de América Latina. Hay países en que la proporción es y seguirá siendo muy elevada).

Ese hecho lleva a considerar otro aspecto de gran importancia. La población agrícola se divide en dos grandes categorías: *a*) la que trabaja en la agricultura para la exportación, y *b*) la consagrada a abastecer las necesidades del mercado interno. En la agricultura destinada al consumo interno suelen prevalecer formas de explotación anacrónicas de muy baja productividad, a las que se agrega en muchos casos el empobrecimiento del suelo tras largo tiempo de cultivo reiterado sin devolverle su fuerza productiva. Todo ello explica en parte —aunque no del todo— que la agricultura de consumo interno requiera en algunos casos medidas de protección para poder subsistir frente a la competencia extranjera.

No cabe duda que la brusca irrupción de esa competencia a raíz del mercado común afectaría profundamente a esas actividades protegidas.

8. Reunión de Ministros de Hacienda o Economía en Cuarta Sesión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA, celebrada en noviembre de 1954. Véase *La cooperación internacional en la política de desarrollo económico* (E/CN.12/359), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1954.II.G.2.

9. *Ibid.*, p. 34.

¿Dónde iría a ocuparse entonces la mano de obra de allí desalojada?  
¿Qué se haría con la tierra que quedara así sin ocupar?

El cálculo de la disminución porcentual de la mano de obra empleada en la agricultura antes señalado se refiere a las actividades existentes en el supuesto de que continúe acrecentándose la producción con un progresivo mejoramiento de la técnica. La industria tendría que desenvolverse con mayor amplitud todavía que en las proyecciones hechas, y con la consiguiente elevación de la tasa de crecimiento del producto por habitante, si además de ello hubiera que absorber una cuantía importante de mano de obra desalojada de la agricultura por la competencia exterior.

Sin embargo, llegar a ese crecimiento industrial supone un esfuerzo de considerable magnitud y no sería prudente asentar la política del mercado común en el supuesto de tasas más elevadas, aunque cabe admitir su posibilidad. De ahí que el problema de la producción agrícola tenga que encararse con un criterio muy especial, como es el caso del mercado común de Europa occidental y del proyecto escandinavo. No sería aconsejable pensar en disminuir o eliminar la protección existente sin un reajuste de la producción, conforme a un juicioso programa de desarrollo y tecnificación de la producción agrícola. Esto no significa que el mercado común no tendrá influencia alguna sobre la situación existente. Sin duda que podrá tenerla. En efecto, ofrecerá una alternativa de que ahora no se dispone con facilidad: importar un producto agrícola a más bajo costo que el producido internamente, ya sea a cambio de exportaciones de otros productos primarios o de productos industriales. En otros términos, el mercado común va a ofrecer la oportunidad, primero, de reajustar gradualmente la producción existente a fin de lograr un empleo más adecuado de la tierra combinado con las importaciones, y segundo, de contener por lo menos el avance de la protección frente a la competencia de otros países latinoamericanos cuando sea dable resolver más satisfactoriamente el problema de abastecimiento interno mediante el intercambio recíproco.

Las consideraciones de prudencia que se han mencionado más arriba no son en realidad incompatibles con un amplio desarrollo del comercio de productos agrícolas entre los países latinoamericanos. Este comercio llega actualmente a uno 400 millones de dólares, de los cuales 300 millones corresponden a 11 productos determinados. En las proyecciones contenidas en el informe antes citado,<sup>10</sup> se calcula hasta alrededor de

10. Véase nota 5.

1 100 millones hacia 1975, sin necesidad de retroceder en la producción que actualmente se haya un margen adecuado de incremento de las importaciones e otros países, de acuerdo con la alternativa a que acaba de hacerse referencia.

Desde otro punto de vista, y a medida que progrese la tecnificación y aumente la productividad de la tierra y la mano de obra, las relaciones actuales de costos podrán transformarse sustancialmente y hacer competitivas ciertas líneas de producción que ahora requieren medidas protectoras.

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA COMERCIAL  
EN PRO DEL DESARROLLO\*

Raúl Prebisch

\* Páginas seleccionadas (45 a 54, 58 a 61, 68 a 79 y 83 a 94), en Naciones Unidas, *Hacia una política comercial en pro del desarrollo. Informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (E/Conf.46/3), Nueva York, Naciones Unidas, 1964.



## EXPORTACIONES DE PRODUCTOS PRIMARIOS

### A. LA CUESTIÓN DE LOS PRECIOS

#### 1. LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN EL PLANO INTERNACIONAL

Tres grandes problemas se plantean en materia de productos primarios en el plano internacional: la cuestión de los precios, el acceso a los mercados de los países industriales y los excedentes agrícolas y su utilización en la política del desarrollo.

Ahora se comprende mejor que hace algunos años el fenómeno del deterioro de los precios de los productos primarios. Suelen percibirse mejor las dificultades de los otros cuando aparecen en el propio país.

Como se ha explicado en la primera parte, la producción primaria tiende a aumentar más de lo que exige el aumento relativamente lento de la demanda. De ahí la tendencia al deterioro en la relación de precios; esta tendencia se agrava por los efectos del progreso técnico sobre el volumen de la producción.

Los países industriales han podido comprobar que, si se deja actuar libremente las fuerzas del mercado, las alteraciones en la relación de precios entre la agricultura y la industria tienen efectos francamente regresivos sobre la distribución interna del ingreso. Los productores primarios se verían privados de parte de sus ingresos reales por la caída de precios relativos; y esta pérdida de ingreso sería en general tanto más grande cuanto mayor fuera el aumento de productividad debido al progreso técnico. Para evitar esto, se han tomado medidas en defensa de los precios o ingresos de los productos agrícolas en el plano interno.

También se necesitan medidas de defensa en el plano internacional en lo que concierne a las exportaciones primarias.

Esta mejor comprensión del problema se ha puesto de manifiesto en la actitud más favorable de grandes naciones industriales hacia los convenios sobre productos básicos. La concertación del Convenio del Café es prueba de ello, si bien es aún temprano para juzgar su aplicación. Asimismo, cualquiera que sea la opinión que se tenga sobre tales o cuales de sus aspectos, el plan francés de organización de los mercados<sup>1</sup> parece inspirarse en la convicción de que es necesario intervenir también en el ámbito internacional para evitar, o al menos atenuar, las consecuencias de la ingente redistribución regresiva del ingreso entre países desarrollados y países en desarrollo. Estas nuevas actitudes, sin embargo, no se afirman todavía sobre bases completamente sólidas. Conseguir esas bases es uno de los objetivos primordiales de la Conferencia.

Para alcanzar este objetivo se necesitaría que los países industriales importadores de productos primarios adoptasen una decisión política trascendental: tomar medidas para evitar esa redistribución regresiva del ingreso en el plano internacional. Ahora nos ocuparemos de los factores sobre los que esas medidas podrían apoyarse.

## 2. LOS PRECIOS, LAS FUERZAS DEL MERCADO Y LA DEMANDA

En primer término, es preciso encarar directamente el hecho de que los precios internacionales de los productos primarios en el plano internacional tendrían, en general, que ser sostenidos a niveles superiores a los que prevalecerían de no haber regulación internacional.

El mecanismo de precios no puede cumplir sus funciones tradicionales cuando la mayor parte de las transacciones en determinados productos básicos está sujeto a regulaciones gubernamentales en el plano nacional, de manera que los precios mundiales se establecen en un mercado residual muy reducido y no se los pueda considerar como representativos de las fuerzas reales del mercado. En términos generales, cuanto más pequeña sea la proporción del total de las exportaciones de un determinado producto básico, tanto mayor será la diferencia que probablemente

1. Véase el documento E/CONF.46/P/5.

resulte entre los precios en los diversos mercados nacionales sujetos a regulación y tanto mayor la diferencia entre esos precios nacionales y los precios del mercado mundial. Es claro que la pequeña proporción de comercio que se efectúa no provoca por sí sola estas discrepancias: antes bien, refleja la protección y aislamiento mutuo de los mercados nacionales que hacen imposible que el comercio internacional y la competencia desempeñen sus funciones normales de equilibrio. Así, los precios que prevalecen en el mercado mundial reflejan la existencia de desequilibrios temporales entre la oferta y la demanda, al margen de los principales mercados regulados: tales precios, por tanto, no pueden ofrecer base sólida para determinar en los convenios intergubernamentales el nivel de los precios de los productos básicos.

Esta situación existe especialmente con respecto a los productos agrícolas de clima templado que cultivan los países industriales, principalmente para su propio consumo, y que están al margen del mercado mundial gracias a diversos tipos de medidas de sostén de los precios. En 1959-61, se colocó en el mercado mundial menos del 20% de la producción mundial de esos bienes. Esta proporción contrasta con la que caracteriza a los productos tropicales, los cuales registran una alta proporción colocada en el mercado mundial.

Aunque los precios del mercado mundial revisten para las exportaciones de productos tropicales y minerales de los países en desarrollo una significación que no tienen en el caso de los productos de clima templado, tampoco proporcionan una orientación eficaz en las decisiones de los productores o de los gobiernos, aunque por una razón diferente de la mencionada en relación con esos productos de clima templado. En efecto, en situaciones en que los recursos destinados a la agricultura o la minería no pueden desplazarse fácilmente a otras actividades, y en que la reacción de los productores a una disminución de los precios podría en ciertas circunstancias traducirse en un aumento, antes que en una contracción de la producción, el mecanismo de los precios se muestra tan poco capaz de operar normalmente como en el caso de los mercados residuales antes mencionados.

Por estas razones, no se puede seguir sosteniendo que los convenios sobre productos básicos no deben entorpecer el funcionamiento a largo plazo de las fuerzas subyacentes del mercado a través del mecanismo de precios. Cuando los precios obedecen a situaciones como las que acaban de referirse, no reflejan la acción de esas fuerzas. En estas condiciones,

es necesario realizar, con carácter permanente, una confrontación de la política de producción y la política comercial de los distintos países a fin de llegar a soluciones satisfactorias para todos.

Esto, claro está, no significa que los precios pueden establecerse a cualquier nivel, de una manera completamente arbitraria. Es preciso tener en cuenta diversas consideraciones, en particular, el efecto sobre el consumo. Cuando los precios internos en los países importadores son superiores a los precios existentes en el mercado mundial, sería posible elevar estos últimos mediante convenios internacionales sin influir en los precios que paga el consumidor. Es claro que si existieran impuestos de importación o gravámenes internos sobre los respectivos productos, la reducción o eliminación de éstos sería indispensable a fin de lograr ese objetivo de no elevar los precios para el consumidor.

En el caso de algunos productos tropicales, es posible aumentar razonablemente los precios para los consumidores sin reducir mucho las cantidades destinadas al consumo. Además, en la mayoría de los casos en que estos productos están sujetos a una onerosa tribulación interna, los precios mundiales también podrían aumentarse sin subir el precio para el consumidor, siempre que los impuestos internos se reduzcan en forma correlativa. Más aun, estos son tan altos que, aun después de tal reducción, quedaría un margen que permitiría disminuir los precios. Dicho de otra forma, la disminución o eliminación de los gravámenes podría conseguir el doble propósito de permitir la mejora de los precios internacionales y al mismo tiempo disminuir los precios pagados por el consumidor, estimulando la demanda.

En particular, cuando los productos exportados por los países en desarrollo compiten con la producción de los mismos productos en los países desarrollados, o con similares productos naturales, sucedáneos o sintéticos, es claro que la posibilidad de elevar o mantener los precios depende de la cooperación de los países desarrollados. Aun en aquellos casos en que los países en desarrollo son los únicos productores de un determinado producto básico, la falta de acuerdo entre ellos o las diferencias de intereses entre los miembros de diversos sistemas preferenciales —lo mismo que entre estos miembros y los que no lo son— entorpecerían un esfuerzo concertado para elevar o mantener los precios.

En relación con los productos sintéticos se suscitan problemas particularmente difíciles. Se ha calculado que más de un tercio del alimento

en el consumo de materias primas industriales en los países desarrollados entre 1953 y 1961<sup>2</sup> ha sido absorbido por productos sintéticos y el aluminio; el desplazamiento relativo de exportaciones de los países en desarrollo ha sido casi con seguridad mayor aún de lo que esto haría suponer.

¿Cómo afrontar esta competencia? Desde luego, no podría pensarse seriamente en contrariar el progreso técnico. Pero esto no significa que sea aconsejable estimular ciertas investigaciones que, por el momento, no debieran tener relación alguna, como por ejemplo, la de substitutivos del café. Además, en ciertos casos cabría hacerse más llevadera la transición para los países productores si se establecieran proporciones mínimas en el empleo del producto natural, del mismo modo que se procede en algunos casos en el uso de ciertos productos primarios nacionales en relación con los importados.

En otro orden de ideas se preconiza hacer frente a la competencia de sintéticos o de sucedáneos con el progreso técnico en la producción natural. Por ejemplo, en el caso de la lana parecen alentadoras las posibilidades de desarrollar ciertas propiedades que, además de las naturales, podrían favorecer este producto en la competencia con las fibras artificiales. También se señalan las posibilidades de aumentar la productividad y bajar los precios para prevalecer en la competencia; y se menciona el caucho natural como uno de los productos en que podría lograrse este propósito. Es claro que en este caso nos encontraríamos con que el fruto del progreso técnico se transferiría al exterior, en forma de precios bajos correspondientes a los menores costos, lo cual sólo sería aceptable si fuera acompañado de un incremento considerable de los ingresos de exportación.

También se plantean problemas cuando los productos naturales exportados por los países en desarrollo compiten con productos idénticos o similares producidos en los países industriales. El esfuerzo por elevar los precios del azúcar de caña y de las grasas y aceites tropicales, por ejemplo, tropezaría con la dificultad de que estos productos compiten con el azúcar de remolacha y las grasas y aceites que producen los propios países industriales.

Cada caso concreto necesita especial consideración: sin embargo, podemos advertir aquí que cuando resulta imposible o poco aconsejable

2. Basado en datos suministrados por el Sr. A. Maizels, *National Institute of Economic and Social Research, Londres*

elevant o mantener los precios en el grado requerido para evitar el deterioro de la relación de intercambio, como en el caso que acaba de referirse de competencia de ciertos productos naturales con sintéticos, es necesario acudir al financiamiento compensatorio, como se explicará en el capítulo pertinente. En otras palabras, será necesario lograr de una manera indirecta lo que no se puede obtener actuando directamente sobre los precios.

Desde otro punto de vista, para mantener o elevar los precios habrá que acudir generalmente a la regulación de la oferta, con las correspondientes cuotas de exportación y acaso también con cuotas de importación.

Esto parecería inevitable si es que las medidas para elevar los precios restringen sensiblemente el consumo. Tal podría ocurrir si los países importadores de un producto primario establecieran impuestos de importación con el fin de transferir el correspondiente ingreso a los países productores, a fin de resarcirles de pérdidas por el deterioro de la relación de precios. Si el consumo se redujese por el alza de precios internos, y las exportaciones no se regularan, bajarían los precios internacionales; y en esta forma, quienes pagarían el impuesto, en todo o en parte, serían los propios países exportadores a los cuales se quisiera beneficiar. Lo mismo ocurriría si en vez de impuestos de importación, se acudiera a impuestos de exportación en los países productores.

Finalmente, hay que reconocer que cuando un convenio internacional sobre productos fija precios razonables para los exportadores primarios, debiera también contener disposiciones adecuadas para afrontar un eventual problema de escasez con la fijación de precios topes. Esto no solamente sería una protección para los consumidores sino que también beneficiaría a la larga a los productores, puesto que los precios excesivamente altos estimularían la sobreproducción con la caída ulterior de las cotizaciones para los productores.

### 3. EFECTO DE LA SUBIDA DE PRECIOS EN LA PRODUCCIÓN

Uno de los argumentos más válidos contra la elevación de los precios de los productos primarios es que el aumento fomentaría la producción. Si el deterioro de la relación de precios se debe a las dificultades de ajuste del volumen de la producción al incremento lento de la demanda, las dificultades serían mayores si el alza de los precios ofreciera incentivos adicionales a la expansión de la producción.

Los países en vías de desarrollo han adquirido ya bastante experiencia para fijar los precios a los productores a niveles distintos de los que prevalecen en el mercado mundial. Donde se ha recurrido a organismos gubernamentales de comercio, los precios recibidos por productores han sido generalmente diferentes de los prevalecientes en el mercado internacional. Además, se ha generalizado el uso de derechos de exportación y del sistema de tipos de cambios múltiples. Los motivos de tal política han sido distintos y han obedecido a finalidades como la estabilización de los precios del productor, la protección de los consumidores contra los cambios bruscos del costo de vida, el aumento de los ingresos del Estado y la contención de las fuerzas inflacionarias.

Por consiguiente, si se decidiese por acuerdo intergubernamental aumentar el precio internacional de un producto primario por encima del nivel vigente y que los ingresos adicionales no deberían ir a las manos de los productores individuales, ya se dispone de suficiente experiencia para poder ejecutar esta medida.

La idea de no permitir que el incentivo de los precios fomente la superproducción también se debería aplicar a los países importadores. Como se explica en otra parte, la política de proteccionismo agrícola que siguen muchos países de Europa occidental ha motivado precios muy elevados, lo que hace provechoso cultivar tierras marginales de alto costo en detrimento de las importaciones. Existe el peligro de que este proceso se intensifique durante las negociaciones que se van a celebrar dentro de la CEE. Se ha calculado<sup>3</sup> que las importaciones de granos de la CEE oscilarían entre 8,4 y 10 millones de toneladas a fines de este decenio, según distintos supuestos, si no cambian los precios actuales pagados al consumidor. Por el contrario, si los precios franceses subieran en 20% y se estableciera así un nivel común de precios dentro de la CEE, las importaciones de ésta se reducirían a cifras que oscilan entre 2,9 y 4,5 millones de toneladas, también al final del decenio.

Todos los países tienen derecho a redistribuir sus ingresos en el interior como lo consideren más apropiado desde el punto de vista económico y social. Esto no puede ser objeto de discusión internacional. Pero es posible discutir los medios empleados con ese fin. Existen algunos métodos que tienen efectos puramente internos y no suscitan objeciones,

3. *Agricultural Commodities and The European Economic Community*, preparado por la secretaria de la FAO (E/CONF.46/45, págs. 6-7).

pero hay otros que resuelven dificultades nacionales agravando los problemas de otros países. Si en lugar de recurrir a los precios elevados se pagara una suma adicional a los productores sin relacionarlo con el volumen de su producción, tal vez se podría alcanzar el objetivo social deseado, es decir, redistribuir los ingresos sin alentar la producción. La propia CEE ha considerado la idea de utilizar subsidios en vez de precios elevados para sostener la economía agrícola<sup>4</sup>.

Como se ha señalado anteriormente, la política de precios internos está estrechamente vinculada con la demanda de importaciones. Todo acuerdo sobre productos primarios u otras medidas internacionales convenidas en relación con el comercio de productos primarios debería establecer cuotas u obligaciones mínimas de importación por parte de los países industriales. No tendría sentido ponerse de acuerdo en precios más elevados para los productos primarios objeto del comercio internacional para encontrarse después con que la demanda de productos disminuía o quizás tendía a desaparecer enteramente debido al aumento de la producción nacional de los países industriales.

Este problema se manifiesta en el plan francés para la organización de los mercados cuando se reconoce que el desarrollo de la producción agrícola de la CEE podría generar excedentes agrícolas; el plan recomienda la venta de tales excedentes a título de concesión como forma de ayuda a los países en desarrollo. Acerca de la financiación de tales ventas se plantearían muchos problemas, pero, en todo caso, se necesitarían compromisos firmes que garantizaran el acceso a las importaciones provenientes de los países en desarrollo, aun si tales importaciones tuvieran por efecto aumentar el volumen de los excedentes que hubiera que liquidar mediante concesiones. Más aún, este asunto debiera tratarse mediante acción concertada en el plano internacional.

4. Véase Comunidad Económica Europea, Comisión, Documento VI/COM(60) 105. (Edición provisional, Parte segunda, párr. 11).

## B. ACCESO A LOS MERCADOS

### 1. LA RESTRICCIÓN DE LAS IMPORTACIONES

Como ya se ha expuesto anteriormente, la fijación de precios más elevados que los del mercado internacional —así como las medidas de financiación compensatorias— tiene que vincularse al acceso de los mercados. Esto no sólo se debe a la posibilidad de que disminuyan las importaciones cuando suben los precios, sino al hecho de que esta subida de precios recaería principalmente sobre aquellos países que siguen una política liberal de importaciones, países que en consecuencia, tendrían que afrontar una carga financiera más fuerte que los países que siguieran una política restrictiva.

La cuestión del acceso a los mercados debe ser considerada con larga perspectiva. No se trata solamente de la política seguida por miembros de la Comunidad o de la Asociación Europea de Libre Intercambio, sino de tendencias a largo plazo cuyo origen puede remontarse al período comprendido entre las dos guerras. Del mismo modo, no se trata sencillamente de la tendencia de la agricultura subvencionada de Europa occidental a ser cada vez más auto-suficiente, sino también de la tendencia de la agricultura subvencionada de los Estados Unidos a producir un exceso de productos cada vez mayor.

Si nos remontamos a los años que precedieron a la gran depresión mundial, se verá que el aumento posterior de las importaciones de productos primarios en los países de Europa occidental es extraordinariamente pequeña. Entre 1927-1929 y 1958-1961, las importaciones de la mayoría de productos importantes (excluido el petróleo) aumentaron solamente en 13% en todo el período, mientras que el consumo<sup>5</sup> aumentó con mucha mayor intensidad; las importaciones per cápita disminuyeron en un 2%.

Estos acontecimientos se pueden explicar principalmente por la tendencia de las importaciones de cereales, carne, fibras y azúcar. Las importaciones de cereales en 1958-61 representaron un 21% menos y las

5. No existen datos completos sobre consumo de carne para el primer período considerado. Si se excluye este producto y también el petróleo, resultaría que el consumo de los otros productos primarios habría subido en 52% en tanto que las importaciones apenas habrían aumentado en 16%.

importaciones de carne un 24% menos que las de los años anteriores a la gran depresión. La caída de las importaciones de esos dos grupos de productos puede atribuirse a una combinación de proteccionismo y revolución tecnológica. Las importaciones de fibras disminuyeron en 12% debido a la competencia de las fibras sintéticas. Las importaciones de azúcar ascendieron en un 30%, pero el consumo aumentó en un 87% en el conjunto de los países de Europa occidental.

El contraste entre los productos agrícolas y los minerales que Europa occidental no produce es muy marcado e indica las posibilidades de aumentar las importaciones donde el proteccionismo es menor. En Europa occidental, las importaciones de metales y minerales metalíferos aumentaron más de un 160% entre 1927-1929 y 1958-1961, y las importaciones de petróleo han aumentado 22 veces como se indica en el cuadro que figura más adelante.

Ese mismo cuadro indica las cifras correspondientes a los Estados Unidos. Las importaciones brutas han aumentado en ese país mucho más que en Europa occidental y también más rápidamente que el consumo. Sin embargo, el cuadro no ofrece una base válida para la comparación general con Europa occidental porque los Estados Unidos son un importante país exportador de productos primarios y sus exportaciones han aumentado al mismo tiempo que aumentaban sus importaciones y porque son distintos ritmos de crecimiento de la población.

## 2. POSIBILIDADES DE ACCIÓN EFECTIVA

Ahora consideraremos lo que podría hacerse frente a los hechos que se han mencionado anteriormente. En vista de los intereses legítimos de los países industriales y los países en desarrollo, el primer objetivo mínimo de la política en materia de granos podría ser no modificar la situación: los países importadores, mediante un convenio similar al del trigo, podrían comprometerse a mantener el acceso existente a los mercados y los países exportadores podrían comprometerse a no aumentar la presión sobre los mercados mundiales lanzando excedentes y a reducir los subsidios de exportación.

En el caso de Europa occidental, el total de la producción de granos representa actualmente el 90% del consumo poco más o menos; por consiguiente, sería deseable, asegurar que, por lo menos, la proporción

del 10% que actualmente se importa se mantuviera con respecto al conjunto de los cereales. Este concepto no podría aplicarse solamente al trigo, pues a medida que aumentan los ingresos, el consumo de este grano per cápita tiende a disminuir. Por el contrario, en el caso de los granos forrajeros destinados a la alimentación del ganado, el aumento del consumo podría ser importante pues la demanda de carne aumenta apreciablemente con la elevación del ingreso por persona. Es evidente que el logro de este objetivo de mantener la relación entre las importaciones y el consumo depende, como se dijo anteriormente, de la política interna de precios y de excedentes.

Con respecto a otros productos, el objetivo debe ser aumentar siempre que sea posible el grado de acceso a los mercados. Existen varios casos, tanto en la Europa occidental como en América del Norte, en que la producción agrícola es sumamente costosa y debería reajustarse gradualmente para proporcionar mayores oportunidades a las exportaciones que efectúan los países en desarrollo. Entre los productos de esa índole se destaca el azúcar, pero también hay muchos otros casos, por ejemplo, las grasas y aceites. Indudablemente debería prohibirse aplicar nuevos impuestos o derechos que afectasen las importaciones de productos primarios procedentes de países en desarrollo, como el gravamen que se está introduciendo en la CEE con respecto a la margarina. Al mismo tiempo debiera mejorarse el acceso de los productos tropicales a los mercados de Europa occidental y el de los minerales a los Estados Unidos; esto traería aparejada la eliminación gradual de las restricciones existentes incluso los impuestos de una u otra clase, ya sea internos o de importación.

No parecería posible que la Conferencia examinara detalladamente cada uno de los productos. Sin embargo, podría considerar la conveniencia de:

a) Tomar medidas para ampliar el acceso a los mercados de los países industriales, en parte, por metas crecientes de importación conforme aumente el consumo; y, en parte, por la eliminación de los distintos obstáculos que afectan las exportaciones de productos primarios entre ellos los impuestos al consumo, los aranceles y las cuotas de importación.

b) Establecer ciertas metas cuantitativas de importación en forma de compromisos de compra de los países importadores que especifiquen cantidades o precios. Esto podría vincularse a una garantía dada por los países exportadores de suministrar cantidades adecuadas de productos a los países importadores, asegurándoles así el abastecimiento de alimentos o materias primas esenciales en tiempos de escasez.

Todo esto sería una de las funciones más importantes y urgentes que debieran cumplirse dentro del nuevo esquema organizativo que se sugiere más adelante en este informe. Una vez aprobada en principio la política de metas, tendrían que proponerse concretamente estas metas y la forma de ponerlas en práctica.

Desde luego, la suficiencia de esas metas en relación con las necesidades de los países en desarrollo en materia de importaciones depende de que los países industriales estén dispuestos a modificar considerablemente su política interna. El caso de Suecia ofrece un ejemplo notable de un país al que le fue posible aumentar la productividad y los ingresos de su población agrícola sin verse obligado por ello a adoptar una política de autosuficiencia. El Gobierno ha adoptado como objetivo deliberado de su política la reducción de la producción agrícola a un nivel que corresponda al 90% de las necesidades del consumo interno. Los precios de los productos agrícolas suecos, aunque exceden los niveles del mercado mundial, reflejan por cierto los cambios que se registran en la estructura mundial de los precios y se fijan teniendo en cuenta los ingresos de exportaciones agrícolas eficientes. Los pequeños agricultores perciben pagos adicionales en efectivo, pero estos pagos se limitan al período de ocupación de las tierras por los actuales agricultores y no se abonan a sus sucesores.

Para facilitar la disminución de las explotaciones agrícolas ineficientes en los países industrializados podrían introducirse diversas medidas que variarían, desde el abandono de los cultivos de las tierras marginales de alto costo hasta la capacitación de la mano de obra agrícola para destinarla a nuevas ocupaciones. Estos asuntos han sido objeto de recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), así como de la Organización Europea de Cooperación Económica<sup>6</sup>.

6. Véase, por ejemplo, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación: *An Inquiry into the Problems of Agricultural Price Stabilization and Support Policies* (Roma) 1960, y "Políticas Agrarias Europeas en la década de 1960", Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícolas (Roma), enero.

ESTADOS UNIDOS Y EUROPA OCCIDENTAL:  
AUMENTO RELATIVO DEL CONSUMO Y DE LAS IMPORTACIONES  
[Índices, 1927-29 = 100]

Productos o grupos de productos <sup>a</sup>	ESTADO UNIDOS				EUROPA OCCIDENTAL			
	Consumo total		Importaciones brutas		Consumo total		Importaciones brutas	
	1955-57	1958-61	1955-57	1958-61	1955-57	1958-61	1955-57	1958-61
<b>I</b>								
Cereales	90	96	120	89	138	151	74	79
Carnes	215	217	136	1.077	-	-	78	76
Fibras	133	131	171	173	103	99	91	88
Copra y aceite de coco	91	98	91	97	122	96	122	99
<b>II</b>								
Tabaco	181	204	166	216	131	162	99	108
Café, cacao y té	163	176	170	179	125	153	121	143
Azúcar	133	149	100	113	159	187	142	130
Bananas	114	140	114	141	194	266	194	236
Metales y minerales	222	220	172	156	214	260	208	263
Caucho natural	139	114	126	106	356	255	343	264
Petróleo crudo	863	872	526	576	1.600	2.402	1.500	2.277
<b>III</b>								
Promedio (con inclusión del petróleo) <sup>b</sup>	167	172	167	176	167 <sup>c</sup>	179 <sup>c</sup>	126	141
Promedio (con exclusión del petróleo) <sup>b</sup>	131	136	145	151	149 <sup>c</sup>	152 <sup>c</sup>	108	113

Fuente: Naciones Unidas, World Economic Survey, 1958.

<sup>a</sup> Los grupos de productos comprenden los productos siguientes: cereales: trigo, arroz, cebada y maíz; carnes: de vaca y ternera, oveja y cordero; fibras: algodón, lana y yute; metales y minerales: aluminio, cobre, plomo, estaño y zinc.

<sup>b</sup> Todas las cifras están ponderadas por el promedio de los valores unitarios de exportación de 1962.

<sup>c</sup> Con exclusión de las carnes.

## D. CONVENIOS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS BÁSICOS

### 1. LA EXPERIENCIA RECIENTE

La experiencia sobre los convenios de productos básicos desde la terminación de la segunda guerra pone de manifiesto muchos elementos positivos y una evolución progresiva hacia un marco más favorable para el comercio internacional de estos productos. Pero se necesita una acción más vigorosa aún.

Por cierto, el problema no está tanto en crear nuevos mecanismos como en adaptar los mecanismos existentes a las exigencias de una política en que se definan más claramente y con mayor amplitud que hasta ahora los objetivos que se persigue.

La Carta de La Habana reconoce que el comercio internacional de productos primarios está sujeto a dificultades debidas al persistente desequilibrio entre la producción y el consumo. La Carta también se refiere a medidas destinadas a reducir gradualmente cualquier disparidad injustificada entre los precios mundiales de los productos básicos y de los productos manufacturados.

No obstante ello la propia Carta da una definición más bien limitada de las circunstancias en que pueden aplicarse convenios de productos básicos. Pero en la actualidad se encara estos problemas en forma más amplia y se considera, en general, que los convenios de productos deben incluir medidas apropiadas acerca de los diversos aspectos del comercio internacional, principalmente la fijación de precios mínimos, el acceso a los mercados y la liquidación de existencias. A pesar de este adelanto, sólo se han podido concertar, hasta la fecha, convenios de productos básicos sobre cinco productos —trigo, estaño, azúcar, café y aceite de oliva.

Entre las dificultades con que se han enfrentado los países que tratan de concertar tales convenios se cuenta el hecho de que cuando los precios de exportación son altos, muchos de los países exportadores están menos interesados en llegar a un acuerdo, y los importadores consideran que su posición negociadora sería mejor en otro momento; y cuando los precios son bajos sucede lo contrario.

Desde otro punto de vista, la Carta de La Habana estipula igual representación para los países importadores y los exportadores en la administración de los convenios. Ello no tiene en cuenta que en condiciones normales los países exportadores tienen mucho más interés que los países importadores en la aplicación de aquéllos, ya que sus ingresos totales de exportación suelen depender en sumo grado del comercio del producto de que se trate.

Es difícil que tengan éxito los esfuerzos para concertar convenios de productos básicos mientras tales convenios se consideran simplemente como fórmulas conciliatorias entre los intereses de los países exportadores e importadores, y si se inspiran principalmente en la idea de hacer frente a las fluctuaciones de los mercados. En realidad hay por lo menos dos aspectos que han de tener en cuenta los países importadores, además de su comprensible interés en tener precios más bajos para los productos que importan. El primero significa reconocer que, al disminuir los ingresos de exportación de los países en desarrollo, a raíz de la baja de los precios, desciende también su demanda de importaciones provenientes de los países industriales. Y el segundo aspecto que hay que tener en cuenta es la incidencia desfavorable de los bajos precios de los productos primarios en el crecimiento de los países en desarrollo, por tanto, en las perspectivas generales de bienestar político y económico de todo el mundo.

Parte de las dificultades en la negociación de convenios proviene de que estos aspectos del problema no siempre son objeto de debida consideración. Es posible que pudiera concertarse más de estos convenios y con mayor amplitud de contenido si estos aspectos gravitaran con más peso en el curso de las negociaciones. Pero es obvio que esto requiere definir más claramente la política a seguir en materia de productos primarios.

Como ejemplo del tipo de problemas que pueden plantearse en este sentido cabe citar la experiencia derivada de la negociación de convenios sobre el café y el cacao. Al parecer, durante varios años fue imposible negociar un convenio sobre el café debido a que el punto de vista de los países importadores estaba determinado en gran parte por intereses comerciales. Sin embargo, como resultado de las grandes bajas de los precios de este producto durante la última parte del decenio de 1950 y de sus graves consecuencias en gran número de países de la América Latina, los países importadores empezaron a adoptar un criterio más

amplio acerca de los problemas relativos a la regulación del comercio mundial de café. Fue esto lo que hizo posible que se llegara a un convenio basado en el concepto de apoyar los precios del café al nivel de 1962.

El precedente establecido en las negociaciones sobre el café dio pie a la esperanza de que se llegara a un resultado análogo en el caso del cacao. Sin embargo, esa actitud más favorable hacia los convenios de productos no parece haber llegado al caso del cacao. Los países gravemente afectados por las perspectivas de este producto no eran tantos, y, por consiguiente, el problema del cacao no tenía igual incidencia que el del café en las altas esferas de los gobiernos de los países importadores. Hubo pues considerables dificultades para llegar a un acuerdo sobre los precios. En estas condiciones fue quizá inevitable que fracasaran las negociaciones. Este fracaso constituye un gran desaliento y es de esperar que haya en el futuro mejores perspectivas.

## 2. AMPLIACIÓN DEL ALCANCE DE LOS CONVENIOS SOBRE PRODUCTOS BÁSICOS

Se requiere, pues, que los gobiernos formulen su política en esta materia y ofrezcan así el marco dentro del cual puedan realizarse las negociaciones.

En otros términos, es necesario que exista la voluntad política de llegar a estos convenios así como la voluntad de ejecutarlos. No cabe duda de que el principal obstáculo no es técnico sino político.

En primer lugar, debe hacerse un gran esfuerzo para aumentar considerablemente el número de productos básicos mediante convenios intergubernamentales.

Es más, resulta importante que se prosigan decididamente las labores preparatorias y las negociaciones para concertar nuevos convenios sobre productos básicos, sin tener en cuenta las condiciones presentes del mercado. Ya se están adoptando medidas para una serie de ellos. Es de esperar que vuelva a convocarse la Conferencia del Cacao tan pronto como haya indicios de mejores perspectivas para llegar a un acuerdo. Hace algún tiempo se examinaron proyectos de convenios sobre el algodón y el caucho. El Grupo Internacional de Estudio sobre el Plomo y el Zinc está examinando también la redacción de un convenio. Se ha

sugerido la creación de un grupo de estudio sobre el cobre, y los problemas del tungsteno están siendo objeto de examen intergubernamental en un comité de las Naciones Unidas. Los grupos de estudio de la FAO se están ocupando de algunos productos básicos agrícolas.

Desde el punto de vista técnico tiene importancia el estudio del problema de la normalización, y la adopción de procedimientos para fijar precios diferenciales entre grados o distintas calidades de los productos básicos, como se ha hecho con éxito para el trigo.

Como se dijo anteriormente, los convenios sobre productos básicos también deben ser más amplios y abarcar los distintos aspectos del comercio internacional de estos productos. Ya se percibe una tendencia hacia este enfoque más amplio. Por ejemplo, el Convenio Internacional del Café contiene un artículo acerca de la eliminación de las barreras comerciales; el Consejo Internacional del Estaño ha emprendido negociaciones sobre la colocación de existencias no comerciales, y el Convenio Internacional del Trigo prevé un examen anual del comercio de este producto, que podría influir en la determinación y la aplicación de la política interna en materia de producción y precios.

Esto último tiene especial importancia ya que, hasta ahora, una de las principales limitaciones de los convenios ha sido que sólo se ocupaban del comercio internacional del producto en cuestión y en algunos casos apenas de una parte de este comercio; de manera que otros aspectos muy importantes como el de la política de precios de sostén han quedado al margen, con consecuencias no siempre compatibles con los intereses de otros de los países exportadores.

Conforme a la Carta de La Habana ningún convenio se ha de aplicar por un plazo de más de cinco años, pues el objetivo principal ha sido tratar problemas a corto plazo o resolver problemas especiales de carácter temporal, más bien que la creación de condiciones favorables a la expansión a largo plazo del comercio de productos básicos a precios estables.

En resumen, es necesario reconocer el papel de los convenios sobre productos en la política de producción y de comercio de los países exportadores e importadores. La posibilidad de aumentar el consumo de productos primarios, y mejorar así las perspectivas a largo plazo, debiera también explotarse más. Ya se ha iniciado un movimiento en este sentido con la creación de un fondo de publicidad en el Convenio Internacional del Aceite de Oliva y en las diversas disposiciones para estimular el

consumo que contiene el Convenio Internacional del Café. Antes se han mencionado las posibilidades que puede ofrecer la investigación sobre nuevos usos de la lana; podrían emprenderse investigaciones análogas sobre otros productos básicos. Este es un aspecto en que los recursos internacionales podrían desempeñar una importante función.

También es posible considerar el caso de aquellos productos en que por el momento no habría lugar a convenios, sobre todo en aquellos casos en que estén sujetos a medidas de regulación en el plano nacional. En efecto, sería conveniente que se realicen consultas intergubernamentales acerca de estas medidas con objeto de alcanzar soluciones de común interés.

Gran parte del mecanismo necesario para una política más amplia y vigorosa de productos primarios existe ya en forma embrionario, como los grupos de estudio y órganos análogos y las comisiones de productos básicos de las Naciones Unidas y la FAO: lo que se requiere es un sentido más claro de los objetivos que han de lograrse y de la política que ha de seguirse así como una simplificación de su estructura.

Todo ello ha de ser objeto de nuevos estudios en caso que la Conferencia acepte en principio la necesidad de esa política.

## B. LA CUESTIÓN DE LAS PREFERENCIAS

### 1. SIGNIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Para estimular las exportaciones de productos industriales de los países en desarrollo se necesitan dos tipos de medidas. En primer lugar, deben abrirse vías hacia los mercados de los grandes centros industriales eliminando los obstáculos que impiden la corriente de exportaciones. En segundo lugar, debe iniciarse un proceso de fomento activo de las exportaciones, no sólo en los mismos países en desarrollo, sino también en el plano internacional.

Los obstáculos que dificultan actualmente a las exportaciones acaban de examinarse. Pero no basta con eliminar esos obstáculos; es necesario ir aún más lejos e introducir un sistema de preferencias.

El trato preferencial a las exportaciones de los países en desarrollo ayudaría a las industrias de dichos países a superar las dificultades con que pueden tropezar en los mercados de exportación por su elevado

costo inicial. Se trata de una medida temporal que, al abrir más amplios mercados a las industrias de los países en desarrollo, les permitiría reducir los costos y competir así en los mercados mundiales sin necesidad de continuar el trato preferencial.

Se trata, pues, de una extensión lógica de las razones que se aducen en favor de la industria naciente. Los economistas no discuten la oportunidad de la protección nacional a las industrias nacientes siempre que esas industrias tengan posibilidades de alcanzar a la larga un nivel elevado de eficiencia.

Para que las industrias sean eficientes, deben tener acceso a mercados amplios; de otro modo no podrían romper el círculo vicioso de la baja producción y el elevado costo. Esos mercados deben buscarse en los países desarrollados y en otros países en desarrollo. Pero si las industrias nacientes requieren protección en el mercado interno por razón de los costos elevados, es evidente que también necesitan protección en los mercados extranjeros, ya sea en los países en desarrollo o en los países desarrollados, en forma de trato preferencial. Por esta razón, se han hecho las sugerencias siguientes:

a) Que los países en desarrollo den preferencia en sus mercados a las importaciones procedentes de otros países en desarrollo.

b) Que los países desarrollados den preferencia en sus mercados a las importaciones procedentes de los países en desarrollo.

Estas dos sugerencias plantean problemas un tanto distintos. Las características principales de la primera ya han sido señaladas y el análisis que sigue se concentrará en la segunda.

Como ya se ha dicho anteriormente en este informe, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio sancionó la continuación de las medidas preferenciales vigentes en el momento en que se firmó el Acuerdo, pero prohibió que se adoptaran nuevas disposiciones de ese tipo, salvo cuando representaran una etapa en la creación de uniones aduaneras y zonas de libre comercio.

La razón de esa prohibición era —y sigue siendo— la creencia de que, en su comercio exterior, los países deben tratarse mutuamente en plan de igualdad y no conceder a unos países ventajas que no estén dispuestos a conceder a otros. Sin embargo, por muy válido que sea el principio de la nación más favorecida para regular relaciones comerciales entre iguales, no es un concepto aceptable ni adecuado para un comercio en que participen países de fuerza económica muy desigual. Las concesiones

arancelarias no recíprocas a los países en desarrollo autorizadas por la reunión ministerial del GATT en mayo de 1963 fueron un primer paso importante para reconocer la necesidad de alentar especialmente el comercio de esos países. La adopción del principio del trato preferencial para el comercio de los países en desarrollo es, lógicamente, el próximo paso.

Es de señalar que la concesión de un trato preferencial a los países en desarrollo no sería incompatible con el objetivo de las negociaciones arancelarias Kennedy, ni con ninguna otra tentativa encaminada a eliminar o reducir las barreras comerciales. Más aún, si las negociaciones Kennedy tuvieran pleno éxito, su resultado sería la reducción, pero no la eliminación, de los aranceles por los países participantes en esas negociaciones. Por tanto, el problema que se plantea es si los países industriales están dispuestos a conceder libre acceso por lo menos a los países en desarrollo aunque no se lo concedan mutuamente. La idea no es crear márgenes preferenciales permanentes que sólo podrían mantenerse conservando los aranceles existentes en los países desarrollados; se trata más bien de que, mientras los países desarrollados no eliminen los obstáculos al comercio, se ofrezca libertad de acceso a los países en desarrollo.

La introducción de un nuevo sistema preferencial supondría el ajuste mutuo de varios intereses contrapuestos, tanto entre países en desarrollo, como entre éstos, por una parte, y los países industriales, por otra. Es posible que se sienta la tentación de tratar de resolver las dificultades que surjan al efectuar ese ajuste introduciendo en el plan complicados dispositivos y afinamientos a fin de atender a determinadas preocupaciones. Podrían ser, en efecto, que algunos de esos dispositivos y afinamientos resulten indispensables, pero no hay que perder de vista el principio general de que, cuanto más complicado sea el plan, menos probabilidades tiene de ser aceptable o fácilmente aplicable.

La primera cuestión que debe examinarse es: ¿qué países deberían conceder preferencias? Como ya se ha dicho, es de desear y de esperar que todos los países desarrollados acepten la idea de conceder preferencias a todos los países en desarrollo. Si bien puede haber dudas sobre la posibilidad de aplicar efectivamente el plan a menos que todos los países desarrollados importantes acepten participar, la unanimidad no sería esencial. El plan podría entrar en vigor cuando un grupo importante de países indique que están dispuestos a tomar parte en él.

En cuanto a la participación de los países socialistas en la concesión de preferencias, como se señala en otro lugar, la tarifa no tiene en ellos

el mismo significado que en los países de iniciativa privada. Sin embargo, siempre que se impongan aranceles debería eximirse de ellos a las importaciones procedentes de los países en desarrollo. Al mismo tiempo, los países socialistas deberían favorecer en sus planes de comercio exterior las importaciones procedentes de los países en desarrollo, y sus empresas estatales de comercio tendrían que dar efectividad a esas medidas preferenciales al realizar las compras.

La efectividad de todas estas medidas tendría que considerarse a la luz de sus resultados prácticos y constituiría uno de los asuntos que habrían de examinarse anualmente dentro del nuevo esquema organizativo del comercio y desarrollo que surgiera de la Conferencia de Ginebra.

La selección de los países que hayan de beneficiarse de las medidas preferenciales es algo más difícil. No se ha encontrado ningún criterio único y satisfactorio para determinar qué países deben considerarse calificados para gozar del trato preferencial. Hay que considerar ciertos factores como el ingreso per cápita, el tamaño del país, la participación de la agricultura y de la industria en el empleo y en la producción totales y la incidencia de las exportaciones de productos primarios en el crecimiento de la economía. Si se tienen en cuenta estos factores, es relativamente fácil, en la gran mayoría de los casos, decidir cuáles son países en desarrollo y cuáles han dejado de serlo. Sin embargo, en el extremo superior de la escala de ingreso per cápita hay un pequeño grupo de casos indeterminados y no es fácil establecer una clara línea de delimitación entre ellos.

El problema no tiene quizás demasiada importancia desde el punto de vista de los países industriales, ya que, como hemos visto, no es probable que las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo tengan en ningún caso una importancia considerable para ellos. Pero si la tiene para algunos países en desarrollo que pudieran temer no poder beneficiarse de las medidas preferenciales si tienen que competir con otros países en desarrollo más avanzados. Así, pues, el problema de qué países en desarrollo deberían incluirse en el plan está estrechamente relacionado con el problema de la graduación o diferenciación de las preferencias, que se examina más adelante.

## 2. SELECCIÓN Y DURACIÓN DE LAS MEDIDAS PREFERENCIALES GENERALES

El examen del trato preferencial se basa generalmente en el supuesto de que debe concederse con carácter selectivo para determinados productos. La consideración principal en que se funda este criterio es, al parecer, el deseo de excluir los productos que podrían plantear problemas internos para los países desarrollados, sobre todo los producidos en sectores relativamente débiles o estancados de la economía de esos países. También puede tratarse del deseo de encauzar los esfuerzos de los países en desarrollo hacia las industrias que tienen considerable potencial de crecimiento y perspectivas de viabilidad dentro de un plazo razonable de varios años, al cabo del cual podrían suprimirse las medidas preferenciales.

Estas dos consideraciones parecen bastante lógicas, pero si se las examina más detenidamente pueden observarse serios inconvenientes.

Primero y principalmente, la experiencia adquirida por el GATT y otros organismos ha demostrado que el sistema de negociaciones selectivas, producto por producto, plantea grandes dificultades. Como es natural, cada industria que se considere amenazada por la competencia extranjera adopta una actitud severamente defensiva y trata de mantener el *statu quo*. Esta actitud muy comprensible no halla su contrapeso lógico en las industrias que pudieran aumentar sus exportaciones a los países en desarrollo a medida que aumentan los ingresos en divisas de estos últimos, ya que tales ventajas son aún problemáticas y, por lo tanto, no constituyen un incentivo tangible para la adopción de medidas preferenciales; tampoco se puede esperar, por lo general, que tal o cual industria que se crea afectada por las importaciones considere esta cuestión desde el punto de vista de la economía en su conjunto y no de su propia y particular situación.

Además, si el trato preferencial que concedan todos los países desarrollados ha de tener uniformidad en cuanto al número de productos abarcados, la lista definitiva de productos a los que se apliquen las medidas preferenciales será probablemente el mínimo común denominador de todas las listas nacionales; en efecto, es muy probable que toda industria que se considere vulnerable en un país dado imponga su criterio con respecto a la lista general de todos los países.

Es más, desde el punto de vista de los países en desarrollo, es difícil imaginar cómo podría hacerse una selección adecuada de industrias con miras al trato preferencial. Más valdría, ciertamente, dar libertad a las empresas para que ejerciten su propia iniciativa en la búsqueda de las mejores oportunidades, sin perjuicio de medidas de orientación y ayuda, en las que los gobiernos deberían desempeñar un papel muy importante, como se verá luego. Cabe preguntarse qué éxito habrían tenido en cualquiera de los países que ahora están industrializados los esfuerzos encaminados a establecer por adelantado, cuando se hallaban en las primeras etapas de desarrollo, una lista precisa de posibles exportaciones industriales. No es muy probable que de toda la gama de la industria pudiera hacerse ahora una selección eficaz de aquellas ramas que resultasen especialmente ventajosas con el andar del tiempo para los países en desarrollo.

Así, existe el peligro de que una lista selectiva de productos a los que se daría trato preferencial llegue a ser demasiado restrictiva y se establezca teniendo en cuenta consideraciones estáticas mucho más que las posibilidades dinámicas de una nueva división internacional del trabajo. Por esta razón, sería mejor y más sencillo que en principio se concediera trato preferencial a todas las importaciones de los países en desarrollo, con ciertas exclusiones específicas y también con ciertas salvaguardias, según se indica más adelante.

Hasta ahora, la discusión se ha basado en su mayor parte en el trato preferencial aplicable a las manufacturas y semimanufacturas únicamente. Esta limitación suscitaría varias dificultades en cuanto a la definición de dichos productos, y requeriría estudios y recomendaciones de expertos. También habría que recurrir a éstos para estudiar el problema de la definición del origen de los productos manufacturados o semimanufacturados fabricados en los países en desarrollo a base de componentes o materiales importados. Ninguna de estas u otras dificultades tiene, al parecer, gran importancia, ni debería impedir que la Conferencia adoptara una decisión de principio a favor de las medidas preferenciales. En realidad, es necesaria esta decisión de principio para establecer por común acuerdo de gobiernos las normas sobre cuya base habrán de elaborar los detalles prácticos.

No es muy probable que un reducido margen preferencial constituya incentivo suficiente para establecer nuevas industrias de exportación en

los países en desarrollo. Para que valiera la pena introducir un sistema preferencial, los márgenes debieran ser claramente adecuados en relación con la magnitud del problema.

Como muchos o la mayoría de los aranceles de los países industriales para los productos manufacturados son relativamente bajos y, según se prevé, han de bajar aún más como consecuencia de las negociaciones Kennedy, la solución óptima consistiría en dar entrada libre a las importaciones procedentes de los países en desarrollo. Para los miembros de la CEE y de la AELI esto equivaldría sencillamente a conceder a los países en desarrollo un trato no menos favorable que el que estén dispuestos a concederse mutuamente.

El nuevo sistema de trato preferencial se proyecta como incentivo a las industrias nacientes y, por tanto, es evidente que habrán de preverse ciertas disposiciones para la eliminación de las preferencias una vez que se hallen firmemente establecidas tales industrias. En general, las medidas preferenciales deberían implantarse por un período no menor de diez años con respecto a cualquier industria de cualquier país en desarrollo. Al cabo de los diez años se suprimirían esas medidas a menos que pudiera demostrarse a una autoridad internacional apropiada que la continuación del trato preferencial se halla justificada por circunstancias especiales. El plazo de diez años se contaría a partir del momento en que comenzaran las exportaciones de una industria determinada en cualquier país en desarrollo, aun cuando ello significara que las fábricas instaladas posteriormente en el mismo país no disfrutarían de todo el período de aplicación de las medidas preferenciales.

El hecho de que el trato preferencial concedido a una industria determinada de un país en desarrollo finalizaría normalmente al cabo de diez años tendría dos ventajas. En primer lugar, obligaría a los empresarios interesados a orientar sus esfuerzos de tal manera que la industria pudiera por sí misma hacer frente a la competencia cuando se suprimiera la protección preferencial. La segunda ventaja estribaría en que las industrias nacientes establecidas poco después de la iniciación del sistema, en los países que todavía se hallan en las primeras etapas de desarrollo, contarían el plazo preferencial de diez años a partir del momento en que ese trato se les aplicara por primera vez a cualquiera de sus industrias sujetas a este régimen. Quiere decir que esas industrias gozarían de trato preferencial no sólo en relación con las industrias de los países desarrollados, sino también en relación con la de los países en desarrollo más

avanzados, una vez que las respectivas industrias de estos últimos ya no tuvieran derecho a ese trato.

No sería aconsejable establecer un período menor de diez años para la duración de las preferencias. Hay que disponer de tiempo suficiente para que los incentivos de ese trato puedan surtir efecto y para que puedan lograrse resultados significativos en los mercados de exportación. En las condiciones que imperan en los países en desarrollo, un régimen preferencial de corta duración no ofrecería prácticamente ninguna ventaja.

Por consiguiente, el problema de la duración de las medidas preferenciales suscita cuestiones parecidas a las que entraña el problema del margen preferencial, a saber, que hay una escala y una duración mínimas por debajo de las cuales el incentivo sería inadecuado. No valdría la pena enfrentarse con todas las dificultades políticas y de otra índole que supondría una nueva desviación del principio de la nación más favorecida, sólo para obtener márgenes preferenciales puramente nominales respecto de unos cuantos productos y por un período muy limitado, lo cual equivaldría en conjunto a un mero gesto inconducente frente a los enormes problemas que plantea el déficit del intercambio.

### 3. SALVAGUARDIAS PARA LOS PAÍSES DESARROLLADOS

No sería extraño que, al principio, los países industriales vacilaran en aceptar un sistema que fomentaría la competencia de los países en desarrollo con algunas de sus propias industrias. Pero es indudable que con el tiempo percibirían las ventajas del sistema, pues constituiría un medio de aumentar las ventas a los países en desarrollo en proporción directa con el poder adquisitivo adicional que dichos países lograrían al aumentar sus exportaciones como resultado del trato preferencial. De este modo, los países industriales podrían llegar a comprender que les conviene aumentar el volumen de sus importaciones preferenciales en lugar de contraerlas. Sin embargo, especialmente al iniciarse un programa preferencial, los países desarrollados desearán, sin duda, tener seguridades con respecto al volumen total de las importaciones preferenciales y al de las importaciones de cualquier artículo en particular.

Como hemos visto, una expansión de las exportaciones de manufacturas que resultara muy grande en relación con las exportaciones corrientes de los

países en desarrollo, sería aún pequeñísima en relación con el consumo efectivo y potencial de manufacturas de los países desarrollados. Por consiguiente, si los países desarrollados desearan fijar un límite global al volumen de mercaderías importadas bajo el sistema preferencial, ese límite podría ser muy alto en relación con las exportaciones actuales de los países en desarrollo, y ser, sin embargo, muy pequeño en relación con la magnitud del mercado nacional de los países desarrollados.

Ahora bien, hay que determinar cómo se dividiría la cuota global de importaciones de manufacturas provenientes de los países en desarrollo entre los diversos países industriales. Una manera sería la de dividirla en relación con el consumo de manufacturas de cada país importador. Pero este procedimiento no tendría en cuenta el hecho de que los países grandes que cuentan con recursos y medios de producción muy diversificados tienden naturalmente a importar menos, en relación con el consumo, que los países pequeños cuyas economías son mucho más especializadas.

Otro procedimiento sería el de dividir la cuota de importación en relación con las importaciones de manufacturas de cada país avanzado. De esta manera las importaciones procedentes de países en desarrollo aumentarían de un año para otro proporcionalmente con el total de las importaciones de manufacturas. Sin embargo, este procedimiento tiene la ventaja de que los países desarrollados cuyo coeficiente de importación es muy bajo tendrían una cuota relativamente pequeña de importaciones preferenciales. Tal vez sea posible combinar esos dos procedimientos a fin de hallar una fórmula aceptable para todos los países desarrollados.

En cuanto al efecto de las importaciones preferenciales en determinadas industrias, es necesario tener presente que la finalidad del trato preferencial es ayudar a compensar los elevados costos de las industrias nacientes en los países en desarrollo. Pero si como resultado de ese trato un país ejerciera una presión indebida sobre los precios que prevalecen en los países industriales, demostraría con ello que no necesita trato preferencial, o bien que éste es excesivo.

No podría esperarse, por otra parte, que los países industriales ofrezcan aliciente de trato preferencial a las industrias de los países en desarrollo que ya pueden valerse por sus propios medios en los mercados mundiales, y aún menos a las industrias cuyos costos son mucho más bajos que los de industrias similares en países desarrollados.

En vista de ello, tal vez convenga que en el momento en que se introduzca el nuevo sistema de preferencias cada país desarrollado pueda reservar su derecho a no incluir en el trato preferencial productos que en conjunto representen un porcentaje razonable del total de sus importaciones o del consumo de manufacturas. Dentro de este mismo porcentaje podrían figurar también algunos artículos que se juzgara conveniente excluir del régimen preferencial para no afectar ciertas importaciones de otros países proveedores, así como ciertos artículos que se reservarían especialmente para los países en desarrollo menos avanzados, según se verá más adelante.

Una vez que el sistema esté en vigor, los países desarrollados podrían incluir otras excepciones al trato preferencial de acuerdo con criterios que deberán establecerse claramente.

Otra salvaguardia posible consistiría en disponer que las importaciones de determinados productos pueden dejar de reunir las condiciones requeridas para el trato preferencial cuando excedan de cierto porcentaje moderado del consumo nacional de un país importador dado, porcentaje que se fijaría previamente.

Debe advertirse que la denegación del trato preferencial con respecto a ciertos productos en virtud de disposiciones tales como las que acaban de considerarse significaría sencillamente aplicarles el trato normal de nación más favorecida. En ningún caso la denegación del trato preferencial podría justificar la aplicación de medidas para restringir las importaciones normales de dichos productos, al margen de las disposiciones del GATT.

#### 4. DIFERENCIAS ENTRE PAÍSES EN DESARROLLO EN RELACIÓN CON LAS MEDIDAS PREFERENCIALES

Ahora bien, es preciso considerar la posibilidad de que algunos de los países en desarrollo más adelantados absorban rápidamente una proporción tan grande de la cuota preferencial establecida por los países industriales que deje un margen insuficiente para los países que se encuentran en una fase mucho menos avanzada de desarrollo. En general, el peligro de que se absorba la cuota global depende evidentemente del volumen de ésta. Como se ha señalado ya, es posible que con el tiempo los países desarrollados vean en el sistema preferencial ventajas suficientes para decidirles a ampliar la cuota global.

Si la cuota fuera grande en relación con las exportaciones actuales de los países en desarrollo, habría margen para satisfacer a todos y probablemente no sería preciso tomar medidas en el futuro inmediato. Sólo habría que intervenir si, al efectuar el examen anual de la aplicación de este régimen, se pusiera en evidencia el peligro de que algunos países queden excluidos de la cuota sin que hubiera posibilidad de ampliarla.

Ahora bien, si la cuota global se fijara en un nivel relativamente bajo, estaría más justificado establecer cuotas para cada país exportador. La dificultad estriba en que ese criterio es tan complicado que probablemente no resultaría viable. Alrededor de una docena de países industriales tendrían que fijar una cuota para cada uno de los cien o más países en desarrollo, es decir, mucho más de mil cuotas en total. Más aún, por dificultosa que sea la distribución de una cuota global pequeña, resultará sencillísima en comparación con los problemas que supone la administración de esas cuotas respecto de cada uno de los productos de la lista de importación.

En vez de establecerse cuotas para cada uno de los países exportadores, tal vez sería mejor poner algún límite a la parte de la cuota global disponible que podría corresponder a cada país. Sólo se permitiría que los países excedieran ese límite cuando pudiera demostrarse que la parte no utilizada de la cuota global es tan grande en relación con las exportaciones de otros países en desarrollo que deja un amplio margen para estos últimos. Al mismo tiempo, deberían adoptarse medidas especiales para fomentar las exportaciones de los países menos desarrollados en la forma que se indica más adelante.

Uno de los problemas más difíciles que plantea la introducción de un nuevo sistema preferencial es el de si se han de atribuir a los países diferentes grados o tipos de preferencia según su ingreso per cápita o la etapa de desarrollo en que se encuentran.

La razón de ser de esa graduación de las preferencias es muy sencilla. Las diferencias de productividad entre los países en desarrollo menos adelantados y los más adelantados es mucho mayor que las diferencias correspondientes entre estos últimos y los países industrialmente desarrollados. En consecuencia, precisamente las mismas consideraciones que justificarían la concesión de preferencias a los países en desarrollo en general exigirían que se concedieran preferencias considerablemente mayores a los menos adelantados que a los más adelantados de ellos.

Una diferenciación de esta clase entre países en desarrollo ha quedado ya reflejada en el Tratado de Montevideo por el que se estableció la ALALC. En virtud de ese Tratado, los miembros latinoamericanos de la ALALC de menor desarrollo relativo reciben un trato especialmente favorable en lo que respecta a la reducción mutua de aranceles y en otros aspectos.

Es indudable que no todos los países en desarrollo se beneficiarían por igual de un sistema preferencial elaborado sobre una base uniforme. Según se ha señalado ya, el grupo de países en desarrollo que actualmente exportan manufacturas en escala apreciable a los países industriales es relativamente pequeño, y las ventajas inmediatas derivadas de las medidas preferenciales se limitarían a este pequeño grupo. Sin embargo, estas medidas preferenciales tienen por objeto ofrecer incentivos que facilitarían una más amplia distribución de las exportaciones de manufacturas, tanto en lo que respecta a los países abastecedores como a los tipos de productos. El peligro está en que si esos incentivos son uniformes, el incremento de las exportaciones podría tender a concentrarse en aquellos países que han tomado ya la delantera en este sector.

Desgraciadamente, el alcance de una graduación de las preferencias tal vez no sea muy grande, sobre todo si las negociaciones arancelarias Kennedy dan resultados apreciables.

Cuando los aranceles son relativamente bajos, por ejemplo del orden del 10% al 15%, la graduación de las preferencias podría ser en detrimento al incentivo para exportar de los países en desarrollo más avanzados, sin que los menos avanzados tengan una ventaja apreciable. En realidad, esta ventaja podría ser menor que la necesaria para sobrepasar las diferencias de costos en los países en desarrollo más avanzados.

Al mismo tiempo, se ha de señalar una vez más que, por muy fundadas que sean las razones que aconsejen introducir afinamientos en el sistema, cuanto mayores sean las complicaciones administrativas, menores serán las posibilidades de que algunos obtengan beneficio del mismo, ya que el sistema podría resultar inaplicable.

Ha de advertirse asimismo que en vista de la naturaleza del problema no todos los países se beneficiarán por igual de cada propuesta que se presente a la Conferencia, considerada aisladamente. Así, por ejemplo, los únicos países que están en condiciones de beneficiarse de la eliminación de los gravámenes indirectos sobre los productos tropicales en ciertos países industriales son los que producen o pueden producir esos

artículos; y los países cuya relación de intercambio no desciende no obtendrán ninguna ventaja de la financiación compensatoria a largo plazo.

Al mismo tiempo hay que reconocer que el problema de los países menos desarrollados en lo que respecta al sistema preferencial es un problema muy real y que la cuestión debe enfrentarse resueltamente. Esos países tal vez no se encuentran actualmente en situación de beneficiarse en grado apreciable de las medidas preferenciales en favor de los productos industriales, ni podrán estar en condiciones de hacerlo espontáneamente durante algunos años. Sería, pues, indispensable adoptar medidas prácticas inmediatas con miras a lograr en definitiva ese objetivo.

Se ha sugerido ya, respondiendo en parte a los problemas de estos países, que las preferencias concedidas a una industria determinada en un país determinado tengan una duración de diez años, de modo que los países menos desarrollados, si bien empezarán más tarde a recibir los beneficios, dejarán de percibirlos más tarde también. Y en esta forma gozarán de preferencias que habrían dejado de existir con respecto a otros países en desarrollo.

Además, se concibe muy bien la posibilidad de conceder preferencias para una serie de artículos a los países en desarrollo menos avanzados sin extenderlas a los más avanzados. Con este objetivo podría emplearse aquella lista de productos con respecto a los cuales los países industriales se hubieran reservado el derecho de no acordar preferencias generales.

Pero esto no basta. Será necesario establecer metas especiales en relación con los países menos desarrollados y adoptar medidas de carácter nacional e internacional para alcanzarlas. Habría que desplegar un esfuerzo especial para analizar las oportunidades de mercados exteriores y promover las exportaciones de los países y facilitarles mayor ayuda per cápita, a fin de tener en cuenta la inferioridad económica en que se encuentran con respecto a los países en desarrollo más avanzados. En otras palabras, puede ser que proporcionar un mayor volumen de ayuda per cápita y hacer un esfuerzo mayor de fomento sea el medio más efectivo de solucionar los problemas de los países que se encuentren en la etapa inicial del desarrollo económico.

No es esta una cuestión sobre la que pueda expresarse una posición dogmática, pero sí es, por excelencia, una cuestión importantísima que conviene analizar y discutir más a fondo.

##### 5. LA ALTERNATIVA DE SUBSIDIOS O DEVALUACIÓN

Como se dijo antes, las preferencias se justifican como medio de proteger a las industrias nacientes en su empeño de salir a los mercados de exportación. Cabría preguntarse si esto no podría conseguirse por el reajuste del tipo de cambio más que por un sistema preferencial.

En efecto, es un hecho bien conocido que en general el tipo de cambio adecuado al comercio tradicional de los países en desarrollo tiende a desalentar el desenvolvimiento de nuevos tipos de exportaciones. Mientras en el caso de un país industrialmente desarrollado basta un solo tipo de cambio para asegurar el equilibrio entre los costos internos de producción y los precios en los mercados extranjeros, en el caso de un país en desarrollo es posible que un solo tipo de cambio no logre ese resultado. Debe tenerse presente que el tipo de cambio de un país en desarrollo refleja la cuantía de los costos monetarios de la producción en los sectores primarios de la economía y no en el sector manufacturero. Por otra parte, cuanto menos desarrollado esté un país, tanto mayores serán sus costos de producción en general, en relación a los costos monetarios de los sectores primarios de la economía. Así, el tipo de cambio que equipara los costos y los precios internos del sector primario a los del mercado mundial, hará que los costos de la industria manufacturera resulten excesivamente elevados en términos de monedas extranjeras. Se trata, pues, de un tipo de cambio sobrevaluado desde el punto de vista de las exportaciones de manufacturas. Por otro lado, el tipo particular de cambio que permitiría a un país en desarrollo conquistar mercados de exportación para sus industrias manufactureras, llevaría aparejada una considerable subvaluación de la moneda respecto de los productos primarios que constituyen la gran masa de sus exportaciones.

En tales casos, la devaluación sería una solución posible, siempre que no llevara a nuevos aumentos de los costos. Tal vez esto resulte difícil de lograr en los países donde un alza de los precios de las importaciones tiene una repercusión directa y marcada en el costo de la vida, motivando en consecuencia demandas de aumento de salarios. Más aún, la devaluación llevaría probablemente o bien a una caída en los precios externos de las exportaciones tradicionales, o bien a beneficios excesivos para los productores primarios.

Se ha sugerido que, con objeto de evitar tales inconvenientes, la devaluación vaya acompañada de otras dos medidas: en primer lugar, un impuesto sobre las exportaciones tradicionales de cuantía equivalente a la de la devaluación, y en segundo lugar, una reducción de los aranceles proporcional también a la devaluación. Las exportaciones de nuevos productos no estarían sujetas, pues, al impuesto de exportación, sino que gozarían del incentivo de un más bajo tipo de cambio, mientras que el aumento del costo de las divisas para las importaciones estaría compensado en sus efectos sobre el consumo interno por la reducción de aranceles.

Si por razones políticas o de otra índole la devaluación fuere impracticable, podría estudiarse algún método de subvencionar las exportaciones de artículos manufacturados. En este caso, sería necesario conseguir que los países industriales consintieran en no aplicar derechos compensatorios. Su consentimiento estaría subordinado sin duda a la elaboración de un sistema aceptable que estipulase garantías contra los abusos.

Sobra decir que en la medida en que las soluciones anteriores suponen que el costo de estimular la exportación manufacturera recaiga sobre los propios países en desarrollo, ninguna de ellas sería tan satisfactoria para esos países como el trato preferencial para tales exportaciones.

## LA APORTACIÓN DE RECURSOS INTERNACIONALES A LOS PAÍSES EN DESARROLLO

### A. EL FINANCIAMIENTO COMPENSATORIO DEL DETERIORO DE LA RELACIÓN DE PRECIOS

#### 1. LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN FINANCIERA

Las grandes deficiencias observables en la política de cooperación financiera a los países en desarrollo no deberían hacer perder de vista el progreso considerable que se ha logrado con esa cooperación desde que se inició poco después de la segunda guerra mundial, tanto en la amplitud de esta política como en sus consecuencias.

La cuantía anual de recursos aportados por los países desarrollados de iniciativa privada en distintas formas (préstamos, inversiones privadas y ayuda propiamente dicha), ascendía a 1.800 millones de dólares en 1950 y a 6.600 millones en 1962. La tasa media de crecimiento ha sido de 11% al año, pero queda mucho que hacer todavía. Esas aportaciones constituyeron en 1962 sólo el 0,7% del ingreso total de estos países desarrollados, proporción que está lejos aún del 1% aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, si bien se compara favorablemente con la proporción de apenas 0,3% registrada en aquel año de 1950.

En la concepción de esta política ha habido adelantos muy positivos. Si bien se reconoce la significación de las inversiones de capital privado extranjero en los países en desarrollo, ya no se discute la necesidad de considerables aportaciones de recursos públicos. Las condiciones más liberales de estas últimas, en cuanto a duración, interés y forma de emplearse, representan asimismo un progreso notable. Han surgido instituciones regionales que completan provechosamente al organismo

mundial de financiamiento; y la evolución reciente de la política de este último ha venido a dar fuerte impulso a un proceso que venía desenvolviéndose años atrás a la luz de la experiencia. Y en la Carta de Punta del Este se han establecido objetivos cuantitativos a alcanzar en la aportación de recursos internacionales y se ha vinculado la cuantía y orientación de éstos, no sólo a la viabilidad de proyectos específicos, sino a planes de desarrollo en que las transformaciones de la estructura económica y social se reconocen como exigencias ineludibles del mismo desarrollo.

Sin embargo, este progreso de la política de cooperación financiera no está exento de contrastes. Dos son los principales que aquí nos concierne. El deterioro de la relación de precios de intercambio ha disminuido seriamente en los países en desarrollo su capacidad de importar bienes de capital, contrarrestando así los efectos positivos de las aportaciones de recursos internacionales. Y el plazo relativamente corto de una proporción considerable de esas aportaciones, conjuntamente con los servicios financieros que algunas de ellas exigen, significa una carga opresiva para muchos países en desarrollo, y pasará a serlo en otros si continúa el curso actual de cosas. Estos son puntos de manifiesta importancia que se examinarán en seguida por su estrecha vinculación a los objetivos de la Conferencia.

## 2. NECESIDAD DEL FINANCIAMIENTO COMPENSATORIO

Para que los países en desarrollo alcancen y sobrepasen las metas del Decenio para el Desarrollo es preciso que puedan planear la movilización de recursos internos y externos con este fin. Toda aceleración del crecimiento supone aumentar el ritmo de inversiones; y en la medida en que esto exija importaciones de bienes de capital, sólo podrán programar estas inversiones partiendo del supuesto de que se dispondrá de divisas en la cuantía que sea necesaria.

La mayoría de los países en desarrollo cuentan con un margen de seguridad escaso o nulo para poder hacer frente a una disminución seria de la disponibilidad de divisa. Sus reservas exteriores son generalmente bajas y en muchos casos sus importaciones de artículos no esenciales se han reducido al mínimo. De ahí que un nuevo deterioro en la relación de precios comprometería gravemente su capacidad para importar los bienes de capital que su crecimiento exige. Ese deterioro es un obstáculo

para el logro de los objetivos a que están destinados los recursos internacionales que se suministran a esos países. El desarrollo económico debiera ser un proceso coherente en el cual se apoyen y retuerquen mutuamente sus diversos elementos. La eficacia de cualquier proyecto financiado en virtud de un programa de cooperación tiene que disminuir forzosamente si, a consecuencia de una baja imprevista de los precios de los productos exportados, deja de disponerse de parte de los recursos en divisas con los que se contaba para la realización de otras inversiones complementarias. En consecuencia, al examinar las fallas de la política de cooperación financiera no hay que perder de vista los perjuicios que ocasiona el deterioro de la relación de precios.

Para solucionar este problema hay que atacarlo en dos aspectos. Hemos examinado ya las razones que pueden aducirse a favor de los convenios sobre productos básicos. Pero estos convenios no pueden ofrecer una solución completa para todos los productos ni para todas las situaciones. Es importante, pues, proporcionar recursos suplementarios a los países en desarrollo a fin de resarcirlos de las pérdidas del deterioro de la relación de precios.

El objeto fundamental de todo plan de compensación ha de ser el mantenimiento del valor adquisitivo de los recursos externos que los países en desarrollo obtienen de sus exportaciones.

Se han estudiado mucho los aspectos a corto plazo de este problema. Hay propuestas sobre un Fondo de Seguros para el Desarrollo que tendría por objeto ofrecer compensación total o parcial por todo déficit en los ingresos de exportación que se registrase en comparación con un período de base determinado. La decisión sobre estas propuestas se ha diferido, pero el Fondo Monetario Internacional ha empezado a aplicar un nuevo plan de menor alcance que prevé ciertos ajustes para ayudar a los países a sobrellevar un período de desequilibrio temporal del balance de pagos debido a un descenso de los ingresos de exportación.

Estas medidas pasajeras de contención, aun siendo útiles, no van al fondo de los problemas más pertinaces que lleva consigo la tendencia descendente en la relación de precios. Lo mismo que en el caso de los convenios sobre productos básicos, es menester que se adopte una decisión básica de política: la decisión de que, como norma, los países en desarrollo que experimentan un deterioro de su relación de precios deberían tener fácil acceso a recursos internacionales suplementarios para lograr el objetivo de mantener su poder de compra. Según vamos a

explicar, la satisfacción de esta necesidad de compensación debe estar sujeta a ciertas condiciones. A reserva, no obstante, de que se observen ciertos criterios aceptables, la comunidad internacional debe reconocer que tiene una clara responsabilidad hacia los países en desarrollo que han experimentado un deterioro en la relación de precios de su intercambio, del mismo modo que en el orden interno los gobiernos reconocen una responsabilidad análoga con respecto a sus respectivos productores primarios.

La aportación adicional de recursos que se haga en virtud de ello a los países en desarrollo difiere, sin embargo, de las aportaciones corrientes en forma de préstamos. Estas aportaciones representan recursos que los países que los realizan toman de los ingresos que ellos mismos generan; en tanto que, en este caso, se trata de transferir recursos provenientes de los mismos países exportadores de productos primarios por el deterioro de la relación de precios de estos productos.

¿Cuál debería ser, pues, el punto de partida para las medidas de compensación? ¿En relación con qué momento deberían calcularse las pérdidas? ¿Sería suficiente dar a los países en desarrollo la seguridad de que no experimentarán nuevas pérdidas en relación con los precios actuales? ¿O bien deberían las pérdidas calcularse en cotejo con algún año anterior en que la relación de precios no hubiera sido tan desfavorable para los países en desarrollo como lo ha sido recientemente? Compensar las nuevas pérdidas que se experimentan en el futuro es importante, pero no basta: es preciso hacer algo para restablecer el poder de compra exterior de los países en desarrollo y no contentarse simplemente con impedir que siga debilitándose.

En cuanto al primer aspecto, esto es, el nuevo deterioro que pudiera ocurrir más adelante, el punto de partida no presenta mayores dificultades puesto que podría tomarse la relación de precios vigente en el último año y calcular la transferencia de recursos en función del nuevo descenso que pudiera ocurrir en esta relación.

En cambio, al hacer frente al segundo aspecto, o sea las pérdidas que ocurren a raíz del deterioro anterior de la relación de precios, se encuentra el inconveniente de decidir a partir de qué año o años deberá hacerse el cómputo de tal deterioro; como es sabido, según fuere el año elegido, los resultados son muy diferentes y no hay procedimiento que pueda resolver en forma objetiva y automática este problema. Habrá, Pues, que buscar una solución de orden pragmático.

Esta solución tendría que basarse sobre el examen de los recursos invertibles de que se encuentra privado un país por el deterioro que ya ha ocurrido en la relación de precios y la incidencia de este deterioro sobre el balance de pagos, así como el efecto de uno y otro fenómeno sobre el ritmo de crecimiento, aparte de otros factores que convenga considerar en cada caso particular. Este examen sería indispensable para determinar qué aportación complementaria de recursos internacionales sería necesaria efectuar para resarcir a los países en desarrollo de los efectos adversos de la relación de precios del intercambio.

No es el caso discutir en este informe, ni mucho menos en la Conferencia, los aspectos de orden metodológico, entre otros, los procedimientos estadísticos que podrían escogerse, tanto para la determinación de nuevos deterioros de la relación de precios como para calcular, como acaba de decirse, la cuantía de los recursos adicionales que habrá de suministrar para hacer frente en adelante a las consecuencias del deterioro que ya se ha producido. Todo ello ha de ser examinado por expertos, cuyas recomendaciones deberán ser sometidas a la consideración de los gobiernos. Pero a fin de que la tarea de los expertos no se desvíe estérilmente de su cauce, es esencial que haya una decisión política previa en cuanto a la transferencia de recursos y el doble aspecto que ella ha de contemplar. Dicho de otro modo, hay que hacer una clara distinción entre una decisión política tomada en principio y los medios técnicos más apropiados para ejecutarla.

### 3. EL FINANCIAMIENTO COMPENSATORIO Y LOS PLANES DE DESARROLLO

La solución de orden pragmático que se acaba de mencionar sería más fácil si los países afectados tuviesen un plan de desarrollo. El plan suele basarse en la hipótesis de que se mantendrán durante el período de ejecución del mismo los precios en curso de las exportaciones y las importaciones. A base de esta hipótesis se hace una determinación cuantitativa de las posibilidades de movilizar recursos internos de inversión. Pero si luego desciende la relación de precios, no sólo será imposible financiar importaciones en la escala prevista en el plan, sino que además puede suceder que los recursos internos no lleguen a alcanzar la cuantía prevista debido al efecto desfavorable de aquel hecho sobre el ingreso real del país.

En una situación de esa naturaleza no es posible, por lo general, acudir al crédito exterior para reemplazar los recursos perdidos, ya que las instituciones de crédito a largo plazo tienden a considerar el deterioro de la relación de precios como un factor que, por debilitar la capacidad de reembolso del préstamo, resta solvencia al país. Esta reducción de capacidad de endeudamiento hace aun más graves las consecuencias del deterioro en la relación de precios.

Es manifiesta, pues, la necesidad de un financiamiento compensatorio que permita mantener la integridad de los planes de desarrollo. Ese financiamiento, sin embargo, no puede ser puramente mecánico. La mera transferencia de fondos compensatorios no bastará para restablecer el curso original del plan. Será menester —como ya se ha dicho antes— examinar la nueva situación que se ha creado y determinar los efectos del deterioro de la relación de precios, los ajustes que deben hacerse en el plan y la manera de aplicar los fondos que se aporten en compensación. Lo importante es que un país sepa de antemano que, con sujeción al cumplimiento de ciertas condiciones, puede contar con los fondos necesarios para neutralizar las consecuencias del deterioro.

También debería saber con anticipación que, si el plan se ha basado en, un serio esfuerzo por movilizar recursos internos, un país no se verá obligado a intensificar ese esfuerzo en circunstancias en que su capacidad para hacerlo se haya reducido tan marcadamente. Cualquier esfuerzo adicional de esa índole sería en todo caso para reforzar, y no para sustituir, el financiamiento compensatorio, suponiendo que hubiera margen suficiente para ello. Por último, la disponibilidad de fondos compensatorios ofrecerán a las entidades de crédito internacionales la seguridad de que una relación de precios desfavorables no comprometerá la solvencia del país.

Es evidente que cualquier revisión apreciable del plan de desarrollo llevaría tiempo, y si un país tuviera que aguardar a que ella se llevara a cabo el empeoramiento de la situación podría motivar que el plan se hiciese impracticable tal como había sido concebido originalmente. Aquí es donde tienen especial significado las medidas de compensación a corto plazo iniciadas por el Fondo Monetario Internacional: esa compensación proporcionaría a un país los medios de sobrellevar la situación durante el período en que se hiciera el examen del plan y se determinara la cuantía de los recursos compensatorios que habrán de aportarse.

Explicado el estrecho vínculo que media entre el financiamiento compensatorio y los planes de desarrollo, se comprenderá que las aportaciones de que se trata no deban normalmente asignarse de modo directo e individual a los productores primarios. Si se les asignaran, no sólo quedarían desfavorablemente afectados los objetivos básicos del programa de desarrollo, sino que, además, el problema del deterioro de la relación de precios podría agravarse en el futuro como resultado del incentivo que el mayor ingreso obtenido ofrecería a los productores.

El nexo entre el financiamiento compensatorio y la programación del desarrollo se relaciona además con otra consideración. Para que ese financiamiento permita lograr la finalidad que con él se persigue, los recursos adicionales que se movilicen no deben obtenerse a costa de los recursos financieros que ya se suministran a los países en desarrollo. El porcentaje de ingreso nacional que esos recursos representan ahora no debe disminuir sino que debe ir en aumento hacia el objetivo aceptado del 1%. Los fondos compensatorios deberían constituir una adición neta cuya cuantía debería depender, naturalmente, del deterioro de la relación de precios.

Además, en vista de la pérdida indudable que este deterioro significa, los recursos compensatorios no deberían tener carácter de préstamos sujetos a amortización y a pago de intereses.

#### 4. LA OBTENCIÓN DE RECURSOS Y SU DESEMBOLSO

En vista de las manifiestas diferencias que existen entre el financiamiento compensatorio y otras formas de financiamiento, sería preciso adoptar disposiciones distintas para el primero, que quizá podrían consistir, entre otras cosas, en la creación de un fondo separado; pero eso no quiere decir que se necesitara una nueva institución. Un fondo de ese tipo podría ser administrado por las instituciones internacionales de crédito ya existentes y, entre ellas, las instituciones regionales de crédito.

En el ejercicio de estas nuevas funciones, esas instituciones podrían examinar las solicitudes de financiamiento compensatorio que les fueran presentadas con arreglo a las normas generales aprobadas por los gobiernos. Otra solución podría ser la creación de un grupo de expertos independientes de reconocida autoridad para que se encargasen de examinar esas solicitudes.

A este propósito conviene señalar que la experiencia de los planes de desarrollo ha revelado la necesidad de especificar las inversiones que se necesitan para el logro de los objetivos del plan, los recursos internos que se van a movilizar con ese fin y las aportaciones financieras internacionales que se necesitan para el mismo. Todavía queda mucho por hacer en la tarea de elaborar los métodos y procedimientos apropiados en este sentido. Un problema particularmente difícil para los países en desarrollo es la práctica de las instituciones de crédito internacional de financiar proyectos individuales sin tomar compromisos sobre el total de los fondos externos que se van a necesitar durante todo el período de ejecución del plan. Es de esperar que el procedimiento que se establezca para asignar los recursos de financiamiento compensatorio contribuya a que los países en desarrollo obtengan todas las seguridades razonables de que podrán contar con los fondos que necesitan para poner en práctica sus planes de desarrollo.

Finalmente, en cuanto a la forma de obtener los recursos necesarios, cada país tendrá naturalmente que determinar lo que le pareciera más conveniente. Sin embargo, si se acudiera a impuestos sobre las importaciones de productos primarios como se prevé en el plan francés de organización de mercados, habría que cuidar que no tuviesen influencia muy sensible sobre el consumo, como se explicó en el lugar pertinente; y, asimismo, que la incidencia de esos impuestos recayera sobre los países importadores y no sobre los exportadores.

Sería también necesario tener en cuenta lo que allí se dijo acerca de la necesidad de vincular estas medidas con el acceso a los mercados, tanto por la importancia que ello tiene en sí mismo, como por consideraciones de equidad, pues, de lo contrario, la incidencia en la obtención de los recursos sería tanto mayor cuanto más productos primarios importara un país.

## B. LA CARGA DE SERVICIOS FINANCIEROS Y OTROS ASPECTOS DE FINANCIAMIENTO EXTERIOR

### 1. SITUACIONES CRÍTICAS EN MATERIA DE SERVICIOS

Este problema de la carga de servicios financieros está ligado estrechamente al lento crecimiento de las exportaciones y el deterioro de la relación de precios del intercambio. Y es clara prueba de la necesidad de una política coherente de cooperación económica internacional. Pues, por un lado, ha crecido la corriente de recursos financieros internacionales a los países en desarrollo —lo cual es muy laudable— y, por otro lado, no se ha facilitado el acceso de las exportaciones de esos países a los países industriales ni asegurado una razonable estabilidad de su poder de compra.

¿En qué otra forma, sino con estas exportaciones, podría pagarse la carga creciente de servicios financieros? El comprimir importaciones para hacerlo tiene sus límites, y estos límites son tanto más estrechos cuanto mayor es la necesidad de importaciones imprescindibles.

Las consecuencias de esta contradicción son manifiestas en una serie de países y apremiantes en algunos de ellos, como ya se dijo. Esto no sólo se debe a la acumulación de deudas exteriores sino también a la relativa cortedad de sus plazos, al interés relativamente elevado de algunas obligaciones y al rendimiento también elevado de ciertas inversiones. De acuerdo con las cifras preliminares de un informe que prepara el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para la Conferencia, la deuda pública externa así como la deuda externa garantizada por los gobiernos<sup>7</sup> en los países en desarrollo subió de aproximadamente 8.000-10.000 millones de dólares a fines de 1955 a 24.000 millones a fines de 1962, o sea un crecimiento medio anual de cerca de 15%. Por supuesto, estos aumentos varían mucho de país a país como se desprende del siguiente cuadro:

7. Excluidos los países socialistas. Estos datos excluyen las obligaciones netas derivadas de operaciones con el Fondo Monetario Internacional y deudas atrasadas pendientes a corto plazo del sector comercial. Si estas deudas se incluyen, las cifras de 1962 subirían aproximadamente a 28.000 millones de dólares.

DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE  
NUEVE PRINCIPALES PAÍSES DEUDORES  
(En millones de dólares de los EE.UU.)

País	A fines de 1955	A fines de 1962	Promedio anual de incremento %
Argentina	(600)*	2.067,1	19
India	309,8	2.925,9	38
Pakistán	147,4	829,2	28
Turquía	(600) *	931,5	7
México	4783,9	1.359,9	16
Yugoslavia	331,5	778,1	13
Colombia	276,2	638,8	12
Chile	350,7	741,9	11
Brasil	1.380,3	2.349,0	8
TOTAL	(4.475)	12.621,4	16

Fuente: Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento, Departamento Económico.  
\* Estimaciones.

Los servicios de interés y amortización<sup>8</sup> de estas deudas subieron de 900 millones de dólares en 1956 a 3.100 millones en 1963 lo cual significa un crecimiento medio anual de 19%. Desde luego, el monto de estos servicios no sólo depende de la cuantía de la deuda sino también de sus vencimientos. Como puede verse en este otro cuadro, un número considerable de países en desarrollo están afrontando un problema muy serio por el plazo relativamente muy corto de las obligaciones.

8. Excluidos los países socialistas. En los dos periodos las amortizaciones representaron más de 2/3 del total.

PROPORCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA Y DE LA DEUDA  
GARANTIZADA<sup>a</sup> POR LOS GOBIERNOS PAGADERA DENTRO DE LOS  
PRÓXIMOS CINCO AÑOS

50% o más	40-49%	30-39 %	20-29%
Argentina	Birmania	Ecuador	Bolivia
Brasil	Ceilán	Etiopía	República Dominicana
Guatemala	Chile	Irán	India
Israel	Colombia	Nicaragua	Pakistán
México	Costa Rica	Nigeria	Paraguay
Filipinas	El Salvador	Perú	Sudán
Turquía	España	Tailandia	Uruguay
Venezuela			
Yugoslavia			

Fuente: Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento, Departamento Económico.

<sup>a</sup> Excluidos atrasos comerciales a corto plazo.

Los préstamos e inversiones destinados a los países en desarrollo no siempre se han inspirado en sus necesidades de recursos y posibilidades de pago sino que, con frecuencia, han obedecido principalmente a las conveniencias inmediatas de los países exportadores de bienes de capital. Esto suele haber llevado a otorgar plazos que, si bien podrían justificarse en operaciones individuales, no resultaban compatibles con una prudente estimación de las posibilidades de pago de un país.

En realidad, de poco sirve el cuidado que las instituciones de crédito internacional han puesto en graduar la duración de sus préstamos, en relación a las condiciones de cada país, si por cauces separados se realizaban operaciones de aquella naturaleza que trastornan los pagos exteriores.

Como quiera que fuere, los hechos están ahí y es necesario hacerles frente sin tardanza. La manera de hacerlo está siendo objeto de examen en organismos calificados y aquí sólo se formularán algunas consideraciones generales, por ser atinentes a esta Conferencia.

Dos aspectos se presentan en este sentido. Por un lado, los problemas críticos que se plantean a una serie de países; y, por otro, la necesidad

de evitar la repetición de estos hechos con medidas que conciernen tanto a los países que aportan recursos financieros internacionales como a los que los reciben.

## 2. CONSOLIDACIÓN Y ALARGAMIENTO DE DEUDAS

En cuanto a lo primero, parecería inevitable la consolidación de una serie de obligaciones a plazos cortos o medianos y el alargamiento medio del plazo en toda la deuda exterior de algunos países. La experiencia ha demostrado, más de una vez, en el plano interno y el internacional, que situaciones muy críticas de endeudamiento han podido resolverse en esta forma conjurando serios peligros. El hacer frente a obligaciones perentorias mediante otras obligaciones que no tardarán en serlo, pospone simplemente el desenlace, pero no lo evita.

Es claro que no se trata de un simple cálculo matemático de cómo podrán reducirse los servicios estirando los plazos. El problema no podría divorciarse de la política económica de un país. Tiene, pues, que formar parte de un plan de desarrollo en que se prevea la aplicación de los recursos liberados por el alivio de la carga de servicios en virtud del arreglo de las deudas, así como de los otros recursos internos o externos con que se cuenta para cubrir el programa de inversiones.

No cabe duda que un elemento importante en este reajuste de la deuda exterior está en el financiamiento compensatorio. El resarcir a un país de la pérdida que ahora experimenta por el deterioro de la relación de precios y ponerle a cubierto de futuras pérdidas —como antes se ha explicado— dará una base mucho más firme que ahora para asentar esas operaciones de reajuste de la deuda exterior, así como las nuevas operaciones que se realicen en el futuro. Más aún, se concibe que recursos de estas aportaciones de compensación se asignen por los gobiernos al pago de los servicios de las nuevas obligaciones que surjan del reajuste. Sin duda que este factor adicional de seguridad contribuiría notablemente a hacer más viable la operación y especialmente la reducción de la carga de intereses.

El otro problema, el de evitar la repetición de los hechos que han llevado a las situaciones críticas que preocupan, también tiene que relacionarse a la necesidad de adaptar las operaciones internacionales de préstamos e inversión a los requerimientos de cada plan económico. La

composición de la deuda de un país en desarrollo, en cuanto a índole, plazo y otras características, no puede ser arbitraria; ha de responder a las condiciones y necesidad de cada país.

### 3. PROBLEMAS QUE SERÁN MEJOR RESUELTOS CON PLANES DE DESARROLLO

Las ideas han avanzado mucho en esta materia en los últimos años, pero no suficientemente. Sería altamente deseable que, si un plan se juzga válido por quienes tienen que decidir la aportación complementaria de recursos internacionales, estos recursos se comprometan en principio por la duración del plan; la efectividad del compromiso quedaría sujeta, desde luego, al cumplimiento de las condiciones básicas del plan así como a la presentación de proyectos específicos. Pues bien, este examen de conjunto del plan y su necesidad de recursos financieros daría oportunidad a las instituciones y gobiernos que los suministran a concertar las diferentes operaciones de manera que resulten compatibles con el plan y con las posibilidades de pago holgado de servicios, en función del crecimiento probable de las exportaciones y de las necesidades de importación y otros pagos exteriores.

Por supuesto que en el juego de compromisos recíprocos que supone una operación de esta naturaleza, los países que reciben la aportación de recursos tendrán que asumir, entre otras obligaciones, la de consultar previamente a quienes se hubieran comprometido a suministrar los recursos internacionales, acerca de cualquier operación marginal no comprendida dentro del financiamiento global del plan de desarrollo. De otro modo se correría el riesgo de volver a caer en situaciones críticas.

Desde otro punto de vista, la existencia de un plan es la única forma de resolver un problema que se vincula al comercio exterior en los países en desarrollo. Ya se ha comenzado a dar pasos en buena dirección para hacerle frente, pero la solución sólo podrá conseguirse gracias a la visión global de un plan. Nos referimos al financiamiento con recursos exteriores de una parte de las inversiones internas.

Ha habido una gran renuencia a hacerlo, pues se consideraba que esos recursos deberían dedicarse exclusivamente a la importación de bienes de capital. De manera que un país en desarrollo que encontrara conveniente producir internamente parte de esos bienes no podía hacerlo

con esos recursos internacionales: tenía necesariamente que emplear sus propios recursos limitados, tanto para ello como para los gastos internos de las inversiones realizadas con bienes importados.

Si bien se mira, los recursos exteriores se necesitan para cubrir la insuficiencia de recursos internos dentro de un programa de inversiones; y si se emplean eficazmente en cubrir cualesquiera de esas inversiones y no en gastos de consumo, no interesa, desde el punto de vista económico, si esos recursos exteriores cubren el costo de los bienes de capital importados o el de las inversiones internas.

Es posible que en esta actitud haya prevalecido el propósito de alentar las exportaciones de bienes de capital en los grandes centros, lo cual, si bien es comprensible, no coincide necesariamente con las exigencias de una buena política de desarrollo, puesto que no hay por qué estimular importaciones de ciertos bienes de capital cuando ellos pueden producirse económicamente en los países en desarrollo. Por lo demás, si los recursos exteriores se emplean internamente, ya sea en la producción de esos bienes o en gastos locales de inversión, no por ello se perderán desde el punto de vista del comercio exterior. En efecto, se emplearán en otras importaciones; no quedarán, pues, ociosos, como que no es perceptible tendencia alguna en los países en desarrollo hacia la acumulación exagerada de reservas monetarias.

Sería, pues, conveniente apartarse de aquella rígida separación de recursos y no sólo en el aspecto que acaba de señalarse, sino también en este otro aspecto importante. En este informe se ha subrayado la conveniencia de formar agrupaciones de países en desarrollo para estimular su comercio recíproco contribuyendo en esta forma a la reducción del déficit virtual del intercambio. Pues bien, aquel deseo de los países industriales de fomentar sus propias exportaciones de bienes de capital suele impedir que los recursos financieros obtenidos en ellos por un país en desarrollo puedan emplearse en otros países en desarrollo en adquirir esos mismos bienes en condiciones competitivas. Esto forma parte del problema general de multilateralismo en el empleo de los recursos financieros internacionales; pero mientras este problema no se resuelve sería aconsejable introducir este otro elemento de flexibilidad, como parte integrante de la política de cooperación internacional al desarrollo económico.

Si así se hiciera se daría considerable estímulo a las exportaciones de bienes de capital de unos países en desarrollo a otros, así como a los países industriales, en el curso del tiempo.

En las circunstancias presentes los países en desarrollo se encuentran en inferioridad de condiciones, pues no pueden competir con los países más avanzados en los créditos de exportación que éstos conceden. Para corregir esta situación desigual, el BID ha iniciado un sistema de créditos de exportación para los países latinoamericanos, y es de esperar que puedan contarse con los recursos necesarios para dar todo el impulso que requieren estas operaciones. Asimismo, sería deseable que un sistema similar se extendiera al resto de los países en desarrollo y que se estudiara asimismo la posibilidad de implantar un régimen de seguros para esos créditos.

Esa vinculación estrecha de los recursos exteriores que se acuerdan a un país en desarrollo con proyectos específicos basados en la importación de bienes de capital también se inspira en la necesidad de examinar cuidadosamente los proyectos. Pero si no hay un plan de desarrollo dentro de cuyo marco general se realiza tal examen, nada impide que los recursos internos se empleen en proyectos de baja prelación o que carecen de sentido económico o social.

Todas estas consideraciones fortalecen la necesidad de planificación y conviene subrayarlo así en este informe. Es la mejor forma, por lo demás, de dar el máximo de efectividad a la política de cooperación financiera.

En este sentido hay que recordar que en los países desarrollados se está discutiendo mucho la cuestión de hasta qué punto los recursos internacionales que se han asignado a los países en desarrollo en los últimos años han sido utilizados eficazmente.

Se han hecho comparaciones con el Programa de Recuperación Europea, programa de ayuda que fue acompañado del rápido resurgimiento que se registró en la posguerra en la Europa occidental en el curso de unos pocos años y que permitió terminar este programa a medida que los países iban recobrando su vigor económico.

No cabe duda que a los países en desarrollo les queda mucho por hacer en cuanto a la adopción de medidas internas que les permitan aprovechar más eficazmente la asistencia exterior que reciben. Más adelante nos referiremos a ellas.

Pero, en cualquier caso, no cabe hacer una comparación válida entre la ayuda que se proporcionó a la Europa occidental después de la guerra y los recursos que ahora se ponen a disposición de los países en desarrollo. En primer lugar, la cuantía media anual de la ayuda económica que se proporcionó a la Europa occidental de 1948 a 1951 fue del orden de

12 dólares per cápita, mientras que la asistencia correspondiente que ahora se suministra a los países en desarrollo se cifra en unos 4 dólares.

Sobre todo, por su naturaleza misma, los problemas de los países en desarrollo no se prestan a soluciones rápidas o repentinas. La tarea de corregir un retardo económico secular no puede compararse con el problema de la recuperación económica europea, ni siquiera después de una guerra destructiva.

CONSIDERACIONES SOCIOLOGICAS SOBRE  
EL DESARROLLO ECONOMICO DE  
AMERICA LATINA\*

José Medina Echavarría

\* Páginas seleccionadas (15 a 32; 70 a 73; 84 a 86 y 163 a 165), en *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina* (E/CN.12/646), Santiago de Chile, CEPAL, 1963.



## LOS DIAGNÓSTICOS

El conocimiento de una sociedad contemporánea —la de América Latina en este caso— es quizá el objeto verdadero de la sociología. Y la forma que ese conocimiento toma al realizarse es la de un saber de orientación, que no puede pasar en el mejor de los casos de un diagnóstico, o de un pronóstico todo lo más dentro de una serie de hipotéticas alternativas. El diagnóstico como interpretación de una situación sólo se logra si se tiene una idea de cuál sea su estructura y de las tendencias dinámicas que en ella se manifiestan, armónicas o contrapuestas. Pero estructura y tendencias vienen de una situación anterior y apuntan quizá a otra nueva cuyas posibilidades de realización dependen, entre otras, de las condiciones externas de una coyuntura. El camino por lo actual y contemporáneo nos lleva de nuevo hacia la historia hacia sus elementos permanentes de continuidad y de coyuntura o, si se quiere, de contingencia. Ahora bien, frente al interés que hay en nuestros días por entender la situación actual de América Latina, despertado por la idea de su desarrollo económico, conviene no olvidar las notas esenciales de una historia que gravitan hasta las horas de hoy.

· Sin tenerlas presentes sólo se producen irremediables malentendidos. Dos interesan ahora de modo especial y previo. La primera —se ha tenido que decir repetidas veces— es que América Latina constituye desde hace siglos un fragmento —todo lo marginal que se quiera— de la denominada cultura occidental, en la que no ha actuado por lo demás en forma pasiva, sino participando activamente en muchos campos. Es cierto que fue el producto —para bien o para mal— de un gigantesco proceso de transculturación que por sus mismas dimensiones llega hasta nuestros días sin terminar. Pero, por otra parte, fue tan precoz en sus

centros vitales que el destino de la región se hizo occidental desde muy pronto. Quiere esto decir sociológicamente que existe una continuidad —o una dialéctica, si así se desea— en el despliegue de las situaciones internas de modo que los problemas actuales— los del desarrollo, por ejemplo —no son el resultado de la yuxtaposición “ahora” de una cultura ajena y no tradicional. O dicho en otra forma, que no hay ninguna ruptura de su conciencia histórica.

No cabe por eso trasladar al cuerpo cultural latinoamericano la preocupación de algunos pensadores<sup>1</sup> que ven con certeza como problema europeo —en la era de la descolonización— la de la “europeización”, sea realizada o en marcha, de otras regiones o países. En efecto, no puede sostenerse de América Latina que lo que la lleva a su futuro no tiene continuidad alguna con aquello que la hizo históricamente lo que es. La segunda nota que conviene destacar es la enorme significación que para la historia de América Latina —para el mundo hispánico en general— ha tenido la constelación externa y más de una vez con consecuencias adversas. A las ambiciones napoleónicas se debe, como es sabido, la independencia pacífica o violenta de toda la región. Pero, en cambio, las consecuencias de su antecedente inmediato —la Revolución Francesa— son más difíciles de precisar y juzgar, aunque quizá hayan sido de una importancia incalculable. Las reacciones inmediatas que provocó la Revolución impidieron la madurez del movimiento ilustrado —cuajado de promesas— y el malogro de una fase decisiva dentro de la continuidad histórica hispanoamericana. El caso de la Ilustración —de su fracaso— destaca como ejemplo claro de los efectos de una coyuntura externa. Pero a partir de aquí, otras —mayores o menores— podrían señalarse sin dificultad. Las etapas de la historia de América Latina vienen a coincidir con momentos definidos de la historia europea<sup>2</sup> —la única universal entonces— hasta llegar a la era de las guerras mundiales. La significación de las dos ‘grandes guerras’ en el desarrollo económico latinoamericano y más que nada en el planteamiento de su problema, es de sobra conocido.

1. Joachim Ritter, “Europäisierung als europäisches problem”, *Europäisch-Asiatischen Dialog*, Düsseldorf, 1956.

2. Como América Latina ha sido creadora de estilos y ha vivido siempre, hasta hoy, en uno u otro, es significativo que esas etapas puedan bautizarse muy bien con calificativos artístico-literarios, que a veces representan formas enteras de vida: el barroco, el romanticismo, el modernismo y la novela social. Los paréntesis de fechas sin ser imprecisas, tendrían naturalmente un carácter difuso. He aquí un tema de sociología de la cultura —de enorme interés— que no se ha desarrollado todavía.

## A. LA DENOMINADA SITUACIÓN REVOLUCIONARIA

Las notas antes apuntadas matizan enérgicamente la fisonomía de la situación contemporánea de América Latina. Primero, porque sus problemas más agudos proceden de un interno despliegue que pone a prueba ante todo su capacidad de conformación cultural de querer continuar o persistir en su propio ser. Y segundo, porque la perentoriedad de su solución ha sido precipitada de nuevo por una coyuntura externa y por la casi inverosímil aceleración general del proceso histórico. Y aunque parece ser sino de la cultura hispánica en general —y de la latinoamericana en particular— la acumulación en un momento dado —por su ritmo más lento y a causa de razones que no cabe ahora examinar— de cuestiones resueltas de un modo sucesivo en otras zonas de occidente, semejantes problemas podrían encararse y vencerse dentro de su propio “tempo” peculiar sin la presencia ineludible de la aceleración en el proceso histórico total, el cual no es sólo, como a primera vista se cree, de carácter tecnológico —su índice más claro—, sino que ocurre con mayor ímpetu si cabe en la dilatación de la conciencia. La urgencia —la conciencia de esa urgencia— es así la característica esencial del actual momento latinoamericano.

De tener que expresar en apretada frase el hecho decisivo de la situación presente de América Latina, no cabe más que una, aun arrojando los peligros del escalofrío y de la mala intelección. Y ese hecho es el de la revolución profunda por el que toda la región está pasando. Se trata, claro está, del significado nada violento de que se habla de la “Revolución industrial”, como de un proceso dilatado en que se transforman al mismo tiempo las bases todas de la existencia, las ideas y los sistemas de producción, los horizontes vitales y la movilidad social, el rango de las ocupaciones y las estructuras de poder.

Ahora bien, mientras que las sociedades propiamente industriales se encuentran ya en la segunda fase de su desarrollo, América Latina, mezclando tiempos, pasa todavía, por los esfuerzos de la primera sin poderse sustraer a las repercusiones —favorables y adversas— de esa segunda. Que esa radical transformación en profundidad pueda dar lugar aquí y allá a situaciones revolucionarias, en el otro de los sentidos de ese término, es cosa que quizá no esté determinada de modo necesario

por el proceso mismo, pero tampoco negada o impedida. Su consideración, en todo caso, no corresponde a este momento.

#### 1. VALIDEZ Y LÍMITES DEL DUALISMO ESTRUCTURAL

Con el fin de hacer inteligible la situación descrita es frecuente acudir hoy a la idea del dualismo estructural<sup>3</sup> Pero esta interpretación, sin dejar de ser válida —pues es poderosamente plástica y descriptiva— no es por lo menos suficiente. La estructura de la sociedad latinoamericana estaría constituida en realidad por la coexistencia de dos sociedades distintas, coetáneas pero no contemporáneas, la moderna y la tradicional, la “progresiva” y la “arcaica”. La distinción entre esas dos zonas humanas —compartimentos estancos las más de las veces, o influyéndose recíprocamente en otras— explicaría por sí sola el drama sociológico de la región.

La idea del dualismo es muy precisa en el campo económico, donde posiblemente tuvo su origen, incluso en los términos. Se trata de la yuxtaposición en un determinado país —por acción colonial muy en particular— de dos mundos técnico —económicos a infinita distancia uno de otro. Pero ya en lo económico la teoría no resulta clara ni unánime, en la medida en que —según algunos— en los países “subdesarrollados” la mula no va a ser sustituida en una generación por el avión sino que mula y aeroplano siguen por mucho tiempo llenando funciones económicas esenciales.

No es éste el instante de entrar en la discusión de este problema económico, en extremo técnico y por tanto harto enrevesado. Baste consignar entre otras esta opinión al punto extraña de un economista: “aunque es verdad que el dualismo trae consigo dolorosas tensiones económicas y sociales, no por eso deja de tener ventajas compensatorias y en cierto sentido representa para la economía de un país subdesarrollado el intento de utilizar sus recursos del mejor modo posible en una fase de transición<sup>4</sup>.

La concepción del dualismo estructural tampoco es sociológicamente imprecisa si se parte de una imagen-típico ideal de los países sociológicamente más avanzados. En efecto, estos se caracterizan porque en todos

3. El mejor libro desde esta perspectiva: J. Lambert, *Le Brésil*, 1953.

4. A.O. Hirschmann, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958, p.132.

sus aspectos sociales no ofrecen rupturas bruscas, perfiles lineales muy destacados, sino diferenciaciones continuas, y transiciones difuminadas. Esos "continuos" se dan entre la ciudad y el campo,<sup>5</sup> entre los niveles de ingresos, entre las distintas clases o estratos, entre los grados de educación, etc. Parece, sin embargo, que esa imagen encarna a plenitud en muy contados países —hay un "continuo" en realidad de la imagen misma— son dualistas en un grado mayor o menor.

No se apresaría así con la idea del dualismo estructural, sin ser inexacta, una característica peculiar de América Latina. Y esto aun dejando de lado dos cosas ya insinuadas. Primero, que las distancias entre lo tradicional y lo moderno están dadas en América Latina por su propio proceso interno de desarrollo y no por la brusca yuxtaposición en un pueblo primitivo de organizaciones económicas de potencias externas. Y segundo, que no importan tanto las diferencias y tensiones entre dos modos de vida diferentes, sino el hilo de su continuidad, es decir, su penetración recíproca, las reacciones de las partes retardadas y los esfuerzos expansivos de las partes más avanzadas. De esta manera, en bastantes de los países latinoamericanos el dualismo se atenúa y disuelve en buena medida por la difusión generalizada de las aspiraciones "modernas" por todas sus zonas.

## 2. LA TRIPLE MUDANZA

Sin pretender negar tampoco que algo semejante está ocurriendo en otras partes del mundo —aunque no naturalmente con iguales peculiaridades históricas— la transformación en profundidad por que está pasando América Latina es el resultado de un triple proceso de mudanza soportado por movimientos que en parte coinciden y en parte son independientes.

### *a) Transformación económica*

En primer lugar, su transformación económica misma. Es un hecho que desde 1929 a 1959 el crecimiento de su producto total sigue una curva

5. Herbert Kötter, *Landbevölkerung im sozialen Wandel*, 1958 (con la bibliografía pertinente).

ascendente, a tenor de una tasa que el economista calcula en un 4 por ciento por año. Es cierto que la impresión favorable se atenúa cuando el producto se calcula por habitante y que hay diferencias muy notables de país a país. Pero en conjunto y en ese período el desarrollo latinoamericano fue lo suficientemente rápido como para superar el aumento de la población. Ciertamente también que el cuadro empieza a mostrar algunas sombras a partir de 1953.

Ahora bien, no se trata de replantear ahora, con incompetencia, los trazos característicos del panorama económico. Sociológicamente, el hecho decisivo es que ese movimiento económico ha existido y existe, y que ha provocado, confusa o clara, una conciencia generalizada de sus problemas. Un paso más allá consistiría en averiguar cómo han ido cristalizando algunos de los componentes de esa nueva conciencia. Y aunque los índices económicos son aparentemente opacos y no declaran por sí mismos los supuestos socioculturales del fenómeno, una paciente interpretación de algunos de ellos pondría al descubierto algo de su significado sociológico. He aquí algunas indicaciones a título de ilustración. Parece ser que hay una transformación en la composición de la demanda que insinúa al lado del peso menos absorbente en ella de las exportaciones, un cambio desde luego en la composición de las mismas. La cuestión es económica y discutible tanto en la interpretación como en la orientación que pide. Pero no cabe duda que tras el fenómeno no sólo existen contingencias de coyuntura, sino variaciones de actitud y decisiones de voluntad que presuponen cambios en la conciencia económica colectiva, así como la aparición de capas dirigentes de nuevo estilo. Un índice económico como el del crecimiento a largo plazo de los gastos corrientes del estado en buen número de países, tiene al lado de su significación económica estricta otro amplio significado social, al que más tarde habrá que volver. Y, por último, sobra toda insistencia sobre el valor social de los índices, sobre los cambios en la propensión al consumo y en su composición, pues los mismos pertenecen indistintamente a las dos disciplinas de que ahora se trata. Si fueran más completos nos permitirían llegar a través de los cambios en los "hábitos" del consumo a la capa psicológica de la personalidad, cuyas variaciones están siempre en estrecha correlación —de fundamento a veces— con otras de carácter institucional.

*b) Integración nacional*

El segundo momento de la triple mudanza que aquí se analiza es el del término o conclusión de la integración nacional de la mayoría de los países. El hecho de que todos ellos lleven centuria y media de existencia pudiera hacer pensar como incomprensible o exagerada la afirmación anterior. Pero si se entiende por integración nacional el hecho de que una proporción considerable de los ciudadanos de un país sea capaz de participar de alguna forma en sus actividades colectivas, comulgando —en un mínimo si se quiere— de sus valores y aspiraciones comunes, es evidente que algunos países latinoamericanos no habrían alcanzado todavía esa condición y por causas muy diferentes. En unos por razón del considerable volumen de sus masas de inmigrantes. En otros por razón de aquella parte de sus poblaciones originarias, que habría resistido, o mejor, que habría quedado al margen, del proceso de transculturación a que antes se aludió.

En este sentido ha podido hablarse para este último tipo de países de una división cultural en tres mundos o porciones (el mundo indio, el mundo en transición y el mundo moderno) y se ha tratado de medir lo que significan en volumen y porcentajes. Sin embargo, en lo que va de siglo, y en las últimas décadas en particular, el proceso de integración nacional ha sido muy rápido y ha llegado a veces a través de acontecimientos provocados con otros fines. La Revolución Mexicana —nadie lo discute— trajo consigo un movimiento acelerado de homogenización nacional; según los cálculos antes mencionados, el mundo puramente indígena representaba tan sólo en 1940 un 15 por ciento de la población. Y aunque en otros países el movimiento ha sido más lento, la tendencia es la misma. Dentro de no muchos años a la nostalgia por lo pintoresco sólo habrá de quedarle el recurso de un tema literario. Dentro de este marco, otros acontecimientos y figuras muy discutidas todavía desde otros puntos de vista —como el nombre de Vargas o el fenómeno del peronismo— tienen un significado irreversible. Ahora bien, no puede olvidarse que la plenitud de este proceso está ligado al éxito y rapidez del proceso económico, en recíproca relación de condición y efecto.

*c) Integración supranacional*

El tercer momento en este encadenado proceso de transformación de América Latina es el de su propia integración supranacional. El movimiento es mucho menos claro y sostenido que los anteriores, pero no puede negarse su presencia como una permanente aspiración, quizá imprecisa, que se siente sin embargo como ineludible. Ello se debe a complejas razones que no es posible examinar a fondo, pero que en su trabazón muestran un caso muy claro de cómo pueden confluír en cierto instante lo que es producto de una herencia, de un pasado, y lo que es impulso hacia un futuro provocado por los estímulos de una coyuntura.

No obstante, lo primero que es preciso no olvidar cuando se considera este tema es la relativa heterogeneidad histórico-cultural de los dos grandes fragmentos de América Latina. Sin que el mundo luso quede del todo aparte de este proceso, es sin embargo en el hispánico donde cobra mayor significación. Las naciones hispánicas están unidas en el "sobrentendido" de su conformación común dentro de su fase moderna, guardan quizá en su subconsciente colectivo el trauma doloroso de una separación, y todavía responden en cada momento a los ideales de sus héroes de la independencia, cristalizados sobre todo en las visiones generosas de Bolívar. Pero en el tiempo transcurrido han tenido que hacerse a sí mismas como naciones, en un sostenido esfuerzo aún inconcluso, que les llevó en ocasiones a entrar en conflictos recíprocos, y las más de las veces a actuar de espaldas las unas respecto de las otras. Sin embargo, nunca dejó de apagarse del todo el ideal de integración, que recogieron, según momentos, éstos o los otros grupos de intelectuales, éstos o los otros grupos de políticos nacionales, complicándolo en este caso con afanes si nó de hegemonía, sí al menos de liderazgo.

Los detalles y las alternativas de todo este movimiento merecen, claro está, una atención en este instante inoportuna. Ahora, frente a los cambiantes horizontes que acero la liquidación de la segunda gran guerra y ante las nuevas dimensiones de los problemas del mundo, la aspiración a integraciones supranacionales en América Latina responde en buena parte a exigencias de la coyuntura. La contracción de la tierra por obra de la técnica de las comunicaciones, la aparición configuraciones políticas de enorme tamaño, la crisis en los postulados decimonónicos de la

idea nacional, la necesidad, dentro de un mundo que tiende a la uniformización, de mantener sin embargo la riqueza y variedad de las distintas fisonomías culturales, impulsa a los países latinoamericanos a contemplarse de nuevo como una unidad a fin de defender sus intereses, de que se oiga su voz y de que se destaque y valore su propia personalidad. No obstante, son considerables las dificultades que en América Latina, como en otros lugares del mundo, crean a la unión política las separaciones seculares y ciertos conceptos muy arraigados. Y toda integración sería imposible si no existiera hace algún tiempo la concepción de las uniones limitadas de carácter funcional. Unas u otras áreas de problemas comunes —técnicos, culturales, económicos, etc.— permiten contraer compromisos que por su naturaleza técnica no despiertan recelos ni hieren viejas predisposiciones emocionales. Una red de esas vinculaciones funcionales es el instrumento eficaz de una integración de otra suerte imposible. Para lo que en estas páginas interesa especialmente, es significativo que hayan sido los problemas del desarrollo económico los que despertaran la iniciativa de poner en marcha mecanismos de integración de ese tipo, haciendo viable lo que antes flotaba como pompa retórica. Los callados y duraderos trabajos por la integración económica de Centroamérica y la creación por el Tratado de Montevideo de la Zona de Libre Comercio, primeras etapas de la marcha hacia un Mercado Común, muestran ya en qué medida América Latina está pasando del ensueño a la realidad.

#### B. EL OCASO DE LA VIEJA ESTRUCTURA

Este examen de los componentes de la triple mudanza de fondo a que está sometida hoy América Latina, es desde luego insuficiente por lo rápido, pero manifiesta bien a las claras dos cosas. Cómo se reitera lo que parece un sino que se complace en acumular en un momento problemas que otros pudieron resolver en tiempos distintos. Y cuál es la magnitud de una tarea que demanda energías excepcionales. ¿Dónde existen esas energías? ¿Qué clase de "dirigentes" es hoy capaz de encauzarlas y dirirlas?

### 1. DE LA HACIENDA A LA EMPRESA

Toda estructura social suele ofrecer en sus partes más diversas, en sus lugares más inesperados, la huella y el influjo de un determinado prototipo. Las actuales sociedades industriales reciben la impronta del establecimiento fabril en relaciones y modos de vida muy alejados y sin conexión aparente con ese centro de producción. La estructura social de América Latina mostró por largo tiempo en todos sus entresijos la capacidad modeladora de una institución fundamental: la de la hacienda. Toda la historia económica, social y política de América Latina es en buena parte la historia de la consolidación y transformaciones de esa unidad económica-social. Y el relato del ocaso de la estructura tradicional se confunde por consiguiente con la del lento declinar de esa vieja organización. Ocaso y no extinción, desde luego, pues todavía persisten tanto su presencia como sus influjos.

La hacienda, ni qué decir tiene, no constituye la única unidad económico-social de significación. En la economía comparte su importancia con el real de minas y con los centros mercantiles de exportación, y desde muy pronto (siglo XVI) integra con ellos esa peculiar configuración económica que se extiende por centurias casi sin modificación sustancial hasta las últimas décadas. Y en el campo cultural y político tiene que contar con la acción del Estado y de la Iglesia, y aceptar o sufrir la irradiación permanente de la fundación urbana. Cabalmente, las diferencias entre las partes lusa e hispana de América Latina se encuentran en el distinto peso que han ejercido en su historia uno u otro de esos ingredientes. Pero tanto su precisa caracterización como su peculiar trayectoria no es cosa que interesa examinar aquí.

De ser posible, interesaría más tratar desde la perspectiva de la hacienda la evolución del derecho de propiedad desde su primera consolidación en el siglo XVII, pasando por el fracaso de las reformas del siglo XVIII, hasta las tendencias desamortizadoras de inspiración liberal del siglo XIX, fatales para los residuos de la propiedad comunal indígena, y que fijan con mayor rigidez que en tiempos anteriores la concentración latifundaria. Y de interés mayor todavía, en el contexto de estas páginas, habría de ser quizá la historia económica de las haciendas, es decir, las de la sucesiva variación de sus principales productos, desde el añil de los

primeros tiempos y la caña de azúcar hasta los que hoy día constituyen el fundamento de las exportaciones latinoamericanas. Pero todos esos intereses son en verdad tangenciales al tema principal.

Baste recordar, sin embargo, el hecho decisivo. La configuración plena de la hacienda, con todos los caracteres que luego mantiene, ocurre en el siglo XVII. Es decir, con ella comienza a articularse desde dentro el inmenso cuerpo geográfico de América Latina, sólo tocado hasta entonces por fuera por la voluntad que se encerraba en unos pocos y distantes núcleos urbanos. Nos dice una excelente exposición histórica "... en torno a las haciendas comienza a adquirir cuerpo y vigor la vida rural, todavía tan poco conocida", y añade en un párrafo cuajado de significación para quién quiera entender toda la historia posterior: "frente a la gran ciudad, punto de apoyo de sin Estado en progresiva debilitación, la hacienda significa el poder de los grandes propietarios, cuya autoridad se mide de hecho por el número de dependientes y trabajadores que les rodean y por la cantidad de tierras que poseen. A fines del siglo XVII, la hacienda simboliza la importancia y extensión de la vida rural en un grado que permite sin riesgo compararla a la *villa* romana durante la decadencia del Gran Imperio"<sup>6</sup>.

Desde el punto de vista económico la hacienda *hizo* pues a América Latina, todavía hoy predominantemente agraria. Y la hizo quizá en la única forma posible, dada la realidad geográfica con que se enfrentó una expansión colonizadora, que no marchó compacta en sucesivos avances, sino que configuró en muy poco tiempo las formas dispersas de asentamiento humano aún persistentes.

Pero todavía la *hizo* en un plano más profundo: en el de su sustancia social o, si se quiere, humana. En el Brasil la obra de Freyre es un relato de esa conformación —perdido a veces en la riqueza de la *petite histoire*— que, aceptado o criticado según temperamentos y puntos de vista, abre sin embargo el continuado análisis de esa gran tarea. En Hispanoamérica no hay nada semejante, si bien fragmentos dispersos esperan ya la mano que los trate en una visión de conjunto. En lo que sigue sólo se trata de dar un extremado esquema sociológico que pueda ayudarnos a comprender la realidad de hoy.

6. Véase G. Céspedes del Castillo, "La Sociedad Colonial Americana en los siglos XVI y XVII" en el tomo III de la *Historia Económica de España y América*, editada por J. Vicens Vives, Barcelona, Teide, 1958.

¿Cuál ha sido, en efecto la significación sociológica de la hacienda en la vida toda latinoamericana? Superfluo parecería declarar, si no fuera por el temor de lectores recalcitrantes, que no se trata aquí en modo alguno de una apología. La pureza de los rasgos es como se sabe una exigencia metodológica en la construcción del tipo, que no se encuentra por desgracia en la realidad. Y el término mismo de hacienda es, para comenzar, un compuesto abstracto de una rica diversidad —según regiones, tiempos y modos de actividad— conocida por añadidura con distintos nombres (ingenio, rancho, fundo, etc.).

Pues bien, hecha la advertencia, los rasgos sociológicos de la hacienda que ahora interesan son los siguientes, enumerados de antemano por afanes de claridad: a) el haber sido una célula de poder político-militar al lado del económico; b) el haber constituido el núcleo de una dilatada estructura "familiar"; c) el haber constituido el modelo circunstancial de la autoridad, y d) el haber sido la creadora de un tipo humano, de un "carácter" singular.

Sólo muy a la ligera puede decirse algo en estas páginas sobre cada uno de esos rasgos. La hacienda desde su cristalización originaria es algo más que una unidad de producción económica. Es el instrumento de la instalación de un orden en el dilatado espacio vacío del agro, y por tanto significa de hecho un núcleo de poder político, tolerado o utilizado se circunstanancias por las autoridades estatales, y al que se otorga a veces o toma por sí mismo una significación militar. En las zonas fronterizas esa significación militar es inevitable y, desde muy pronto, diversos títulos honoríficos representan en el mundo hispano el reconocimiento de semejante función: *capitanes*, *maestros de campo* o el famoso de *adelantados*. Ahora bien, esa significación político-militar desde luego ya existente en el Reino de Indias, perdura muy avanzada, la vida independiente. Carranza era todavía un poderoso hacendado. Las formas degradadas que toma el fenómeno en el momento del *caudillismo* han sido objeto, como todo lo espectacular, de una atención preferente. Pero pocos han analizado lo que significó como elemento de estabilización y continuidad este núcleo político-militar cuando se derrumbó el aparato estatal y burocrático del imperio, y fue necesario mantener el cuerdo social durante los largos años de anarquía y de fluctuación constituyente. Por eso, merecen consignarse aquí las agudas 'sugestiones', de un observador extranjero —Frank Tannenbaum— que esperan todavía un desarrollo sistemático, sin duda dificultado por las persistentes tradiciones académicas de la historia política.

La hacienda es también algo más que una forma de propiedad. Es el soporte de una familia y el símbolo de un apellido. Desde el reducto de su terruño, el hacendado busca y realiza alianzas con otros jefes de familia y esas federaciones familísticas con jefaturas reconocidas se extienden por regiones enteras "organizándolas" de alguna manera. Pero, como es sabido, el hacendado no permanece siempre en su propiedad y tanto en el mundo luso como en el hispano se avecina en una ciudad, desde la más próxima a la capital a veces lejana. Por tanto, las relaciones familiares, las federaciones de parentesco, no quedan reducidas al agro, sino que se extienden a través de la urbe por todo el país.

La hacienda ha sido por eso el soporte de esa estructura familística de los países iberoamericanos que llega más o menos atenuada hasta hoy y que tanto extraña y desconcierta al observador foráneo. Esta estructura familística, que no comprende tan sólo estrictas vinculaciones de parentesco, sino complejas relaciones de amistad, podría estudiarse en los términos de la teoría funcional tan cara a nuestros días. Podría quizá sostenerse que si el nepotismo fue así uno de los elementos disfuncionales de la misma, el plexo de relaciones "personales" y de amistad que también llevaba consigo ha sido en cambio un elemento funcional, o al menos una estructura latente que hizo posible en más de una ocasión la supresión o atenuación de la violencia en una política casi siempre apasionada. Esto sin introducir en la gravedad de la consideración sociológica el ingrediente estético de la "charme", del encanto de ese modo de convivencia "personal".

Pero que la hacienda fuera unidad económica, núcleo político y soporte material de una familia y sus clientes, significa que estamos ante un todo social cerrado cuando se completa el cuadro con la numerosa base de sus servidores. Y como cualquiera otra totalidad social, puede descomponerse su contenido en una textura de relaciones humanas continuamente reiteradas, en un conjunto de funciones y papeles que demarcan para cada quién determinados derechos y obligaciones. Quede para la descripción histórica el detalle de semejantes funciones y papeles. El que en este instante interesa es únicamente el supremo o principal de la autoridad. "Desde el mayor de sus hijos al último de sus esclavos, el hacendado ejerce su autoridad, siempre opresora y protectora a la vez, en dosis que varían según complejos factores y circunstancias<sup>7</sup>.

7. Céspedes, *op.cit.*

“Protectora y opresora” a la vez, es decir, autoritaria y paternal. Y esa imagen de las relaciones de subordinación —protección y obediencia, arbitrariedad y gracia, fidelidad y resentimiento, violencia y caridad— que calca en sus orígenes los caracteres de la lejana dominación monárquica, es mantenida intacta por mucho tiempo cuando al rey sucede el presidente de la república. El modelo de autoridad creado por la hacienda se extiende y penetra por todas las relaciones de mando y encarna en el patrón la persistente representación popular.

Nadie pretende señalar con esto particularidad alguna de América Latina. Las formas concretas de dominación —para decirlo en lenguaje weberiano— siempre han sido una mezcla de la legal, la tradicional y la carismática. La dominación legal apenas comienza ahora a realizarse plenamente en el conjunto de los “sistemas secundarios” de las sociedades industriales avanzadas. Y es un problema universal, para unos y otros, adaptarse por completo el vacío sentimental que dejara la extinción de la autoridad paterna. Pero en Europa —por no hablar del caso de excepción de los Estados Unidos— la transición ha sido despaciosa y se vio atenuada, entre otras causas, por la lenta interposición del aparato de las burocracias estatales, que fue acostumbrando poco a poco a la presencia de regulaciones impersonales y objetivas. La mayor velocidad del proceso en América Latina deja flotante en muchas partes la nostalgia por el padre perdido y puede manifestarse todavía, sin que pueda sorprender, en el cariz de algunos de sus movimientos políticos. El cambio ha sido tan brusco a veces que ha sucedido como en Bolivia casi de un instante a otro. Y uno de los enigmas sociológicos más apasionantes que están todavía por explorar es saber lo ocurrido en el alma de los buenos quechuas y aymarás que pasaron de la noche a la mañana de la arraigada obediencia a su patrón al cumplimiento inteligente de las regulaciones del sindicato.

Por último, a la hacienda como totalidad social —como sistema social en lenguaje de hoy— corresponde un carácter. Pero la parquedad se impone en este punto si se quieren sortear como es ahora debido los campos ilimitados de la sociología culturas y de la antropología filosófica. El tema va unido de modo evidente el de la jerarquía de valores en el mundo tradicional latinoamericano y es natural que fascine a los observadores extranjeros. Se habla, con frecuencia del sistema de la hacienda como de un orden feudal, lo cual es técnicamente un disparate. No lo sería tanto si se prefiriera el término mucho más amplio de

señorial. En este caso la figura de carácter que modela es la del señor (señor de hacienda, señor de rancho ganadero, "senhor de ingenho", etc.) y a él pertenecen las características peculiares que se han dado por todas partes a ese tipo de hombre: religiosidad de destino aun dentro de la piedad católica; magnanimidad y prestancia; diletantismo en sus escasas individualidades cultivadas. Y con el arrojo personal, el desdén de la muerte y la capacidad de jugarse la vida impasible, a una sola carta, frente a las exigencias de un deber tenido por incondicionado. Ante los demás, el cumplimiento según su condición de los mandatos indefinidos del "noblesse oblige". Esto, claro es, en sus figuras ejemplares, pues cuando esas cualidades se deforman o degradan, alimentan una plaga viciosa en la sociedad latinoamericana. La magnanimidad se convierte en el derroche ostensorio del "señorito" y la indiferencia viril ante la muerte noble se trasmuta en la obsesión del "machismo" moralmente vacía.

Ahora bien, supuestas precisamente en sus formas más elevadas esas notas de la existencia señorial —estéticas, morales y religiosas— no parecen desde luego las más adecuadas a las exigencias de la economía moderna. Pero habría que investigar más a fondo el peso que han tenido en la conformación de la ética económica del hombre iberoamericano. Como también es tierra incógnita la prolongación del tema weberiano hacia la realidad latinoamericana, es decir, la investigación con la debida objetividad, imparcialidad y rigor de la influencia de la Iglesia católica lo mismo en la conformación de esas actitudes económicas fundamentales que en el propio desarrollo de la economía latinoamericana. El talante señorial se ha extinguido ya sin remedio y con él algunas de sus virtudes y cualidades. Alguien puede deplorarlo y pensar que con lo señorial se apaga una faja brillante en el espectro de los colores de la vida. Pero no se trata de eso, pues lo que no está dicho es que los valores que fueron la matriz de una forma de vida y que no sirven ya para crear la estructura de otra distinta, no sean capaces sin embargo de modelarla con originalidad. En la expresión de Alfredo Weber, una cultura sólo muere si no es capaz de reaccionar creadoramente en la continuidad de su estilo al "agregado vital" que le presenta inexorable la marcha general del proceso histórico.

La disolución del sistema de la hacienda, o en términos más exactos, su transformación hacia otros tipos de explotación económica, y de relaciones sociales, tiene una historia imposible de trazar aquí detenidamente. Saltando por encima de los detalles, puede sostenerse que sus

causas son económicas y proceden tanto del mercado externo como de los mercados internos. Podrían rastrearse al hilo de índices económicos ya conocidos, bien de las exportaciones, bien de los cambios de la demanda total. Sin embargo, hay que contentarse en este momento con una afirmación y con el ejemplo de algunos casos significativos.

La afirmación general es que la hacienda se disuelve en el grado y medida que se intensifica el proceso de su "comercialización", o, dicho en otra forma, en la medida en que la hacienda se convierte en empresa. En fecha ya lejana (1876) la aparición del frigorífico en la Argentina significó —visto desde hoy— el primer impulso moderno en la transformación de la hacienda pampera. Poco más tarde la formación de los "invernaderos" no sólo impulsa el progreso técnico en los procedimientos ganaderos, sino que crea un nuevo grupo social orientado hacia la ciudad y al contacto comercial directo con Europa, que adquiere en poco tiempo riqueza y poderoso influjo político.

No sería adecuado tratar de perseguir ahora todas las repercusiones de este fenómeno. En otro lugar de América Latina, bien distante del anterior y en tiempos muy posteriores, lo que ha significado la aparición de los "cultivos especulativos (*cash-crop farming*) por causas de la coyuntura tanto económica como política, ha sido analizado con precisión por R.N. Adams en su excelente estudio sobre Guatemala<sup>8</sup>. En este caso, el principal efecto social ha sido inmediato: el desarraigo en las haciendas de su mano de obra permanente, que pasa a integrar el proletariado móvil tanto del campo como de la ciudad.

Por último, la tradición de este tipo de estudios en el Brasil ha dado recientemente un ensayo "ejemplar" —como modelo— de los cambios en la estructura del tradicional ingenio azucarero<sup>9</sup>. En riguroso esquematismo sociológico se hace inteligible un hecho de coyuntura y es el paso del viejo "ingenio" familiar, que su "senhor" manejaba, a la moderna "usina", que controla una compañía anónima. El momento clave fue una crisis en el clásico cultivo de exportación de la caña de azúcar y las medidas de protección estatal mediante la creación del Instituto del Azúcar y del Alcohol. Lo esencial es que la nueva empresa ya no tiene

8. Véase "Social change in Guatemala and U.S. policy" en *Social Change in Latin America Today*, Nueva York, Harper and Brothers, 1961.

9. H. W. Hutchinson, "The Transformation of Brazilian Plantation Society", *Journal of Inter-American Studies*, abril 1961.

la libertad omnímoda del viejo ingenio y que ha de contar en adelante con las regulaciones del estado (volumen de producción y relaciones con los *ornecedores*, precios y técnicas de mercado, etc.), con las leyes obreras y con la acción de los sindicatos. El tránsito es por completo el de una a otra era. Estos casos podrían multiplicarse y estarían todos bajo el signo del mercado exterior.

Pero también influye el mercado interior en la transformación de la hacienda al mostrar por todas partes su insuficiencia. Los rendimientos agrícolas del sistema tradicional están en muchas partes por debajo de lo que requiere el mantenimiento alimenticio en continuo aumento. Las reformas estructurales de que se habla —aunque sólo sea desde el punto de vista económico— responden sobre todo a la conciencia de este problema. Los tiempos de fácil holgura han pasado definitivamente. A veces para percibir algo de lo dicho basta sólo la mirada atenta de la realidad. Sin pedir por eso excusa alguna, he aquí lo que viera —sin necesidad de estadísticas— la clara pupila amorosa y penetrante del filósofo y que consignó de pasada —con gesto muy suyo— al final de un ensayo radial filosófico literario: “Porque hay que apurarse, argentinos. El tiempo corre y la vida colonial, probablemente, termine ahora, aún en sus formas más avanzadas, para América. Como está en agonía la economía colonial así el resto de esta forma de vida. Y con la vida colonial termina el vivir *ex abundantia* —las glebas se van llenando de hombres. La población se densifica, ya no hay tanta buena tierra libre ya se ha averiguado que gran parte de esa tierra libre no es buena. Mientras había tierra de sobra la historia no podía empezar ... Pero ahora va a empezar la historia de América en todo el vigor de la palabra...”<sup>10</sup>.

10. Véase José Ortega y Gasset, *Meditación del pueblo joven*, Buenos Aires, 1958, p.80.

## HACIA LA NUEVA SOCIEDAD

### LAS DOS PREGUNTAS FUNDAMENTALES

La "consistencia" tradicional de América Latina se extingue hoy sin remedio a la vista de todos. Por eso en las páginas anteriores se ha tratado de abocetar en sus gruesas pinceladas los elementos determinantes de esa grave mudanza. Grave como lo es toda crisis, aunque en este caso sea —es de esperar— una crisis de crecimiento. Ante ella son, en consecuencia, ineludibles dos interrogantes fundamentales. Primero, ¿cuáles son hoy los soportes de la nueva estructura que está sucediendo a la anterior y que ésta portaba ya en su seno desde los comienzos de su descomposición? Segundo, ¿dónde se encuentra el último fundamento de la *prise de conscience* que abre con el nuevo ciclo económico la fisonomía del futuro inmediato?

No se crea sin embargo que estas preguntas son nada más que la expresión de una pura curiosidad intelectual. De su respuesta atinada depende que se actúe con eficacia en uno u otro sentido, y no sólo por las energías internas de cada país capaces de aglutinarse en una u otra dirección, sino quizá todavía más por las ineludibles fuerzas externas, que en estos tiempos de interdependencia, pueden ser, según la dirección de su ayuda, igualmente fatales por el éxito o por el fracaso.

Allí donde el proceso de la historia manifiesta los conatos de una nueva etapa la demanda angustiosa de las mentes más claras es siempre la de averiguar cuáles son y dónde se encuentran los grupos de hombres que han de cargar sobre sus espaldas las tareas del momento. Los ejemplos de situaciones semejantes podrían sumarse sin esfuerzo.

Sobra aquí con acudir a una muestra ejemplar, no sólo por el calibre del hombre, sino porque las cuestiones a que hizo frente, siendo, por una parte, próximas al parecer a las nuestras, son en realidad algo distintas y están de hecho —cortos los años— ya muy lejanas. Cuando el Max Weber juvenil tuvo que enfrentarse (hacia 1895) con la herencia problemática del sistema bismarkiano una sola y decisiva pregunta le embarcaba: ¿dónde encontrar los dirigentes políticos de la nueva Alemania que comenzaba ahora con su poderosa industrialización un incógnito destino, tanto político como económico? ¿En cuál de sus principales clases apoyarse? Su detenido examen —que no es posible ahora reproducir— tiene indudable valor ejemplar. ¿La vieja clase de los *Junker*? Aptos en el mando, sus intereses económicos contradecían sin embargo a la *Wirtschaftspolitik* que los tiempos imponían al nuevo Estado. ¿La nueva clase de la burguesía? Domesticada por el viejo César, carecía por entonces de todo instinto de poder y no sobresalía por la necesaria capacidad del juicio político. ¿La novísima clase proletaria? Parecía inmadura y todavía inofensiva. Pues bien, en esa situación sin aparente salida precedía Weber ya por entonces el mayor peligro para la potencia política de Alemania. Ni que decir tiene que la situación ya no es la misma, en parte alguna, y no menos en la América Latina de la actualidad (1961). Pero en cambio sigue en pie como modelo el cuadro de las grandes interrogantes del sociólogo.

En la América Latina de hoy ¿dónde están los grupos de hombres capaces de llevar a buen término el intenso proceso de transformación que sacude su cuerpo? ¿En qué clases apoyarse? ¿La clase política brotada del sistema de la hacienda y que gobernó no sin éxitos un trecho largo de su historia? ¿La nueva clase burguesa nacida de la exportación y de la industria? ¿La novísima clase proletaria de escasas experiencias de mando y apenas organizada?

Ahora bien, la segunda pregunta que nos formulamos al principio no tiene importancia menor. ¿Dónde está el fundamento de la “toma de conciencia” que, queramos o no, inaugura la nueva época, aquí y ahora, en la sexta década del novecientos?

En otro lugar, y tomando el tema con holgura académica, se hizo un intento de respuesta al inquirir “por qué hoy, en todas partes y a toda hora, se habla y se escribe sobre desarrollo económico, lo mismo en reuniones académicas internacionales, como en el artículo del periodista,

en el discurso del candidato o en la charla de café<sup>11</sup>. Y en obediencia a ese talante, se incluía el desarrollo económico y su carácter “necesario”, como tendencia universal de nuestro tiempo dentro del proceso general “civilizador” que, junto con el “social” y el “cultural” integran los componentes de la historia de acuerdo con conocida teoría. Y se definía así, con mayor precisión, como una tendencia derivada de los efectos confluyentes del *poder* técnico y del *saber* científico. Pero la teoría, con ser cierta, quizá no sea suficiente ante la humana experiencia del momento. De no temer acusaciones de discipulado impenitente —que en nada deshonran—, quizá no hubiera que vencer ahora la tentación de glosar algunas páginas orteguianas acerca del concepto de riqueza<sup>12</sup>. Pues no es la riqueza para el filósofo un hecho estrictamente económico, sino referido a la vida total, y es el resultado de que el hombre “se halle ante posibilidades de vida superabundantes en comparación con las que tenía antes. Enriquecimiento significa *modernidad*, y lo que parece indudable es que a todo pueblo le llega un momento en el cual descubre la *modernidad invasora* de su vida frente a la *tradicionalidad* legítima de la antigua”. La glosa comenzaría precisamente aquí y en no escasa medida con esa idea de legitimidad. Ya veremos después lo que significan ciertos momentos de cambio social.

Pero en el contexto de estas páginas dedicadas al limitado tema del desarrollo económico, será bueno dejar al filósofo y acudir al economista. Y por eso he preferido emplear desde el principio la frase de uno de ellos, dejándola en francés y no, como es de suponer, por súbito contagio de galicismo. El concepto de “prise de conscience” tiene en André Marchal<sup>13</sup> la significación precisa de introducir un elemento dinámico decisivo en las variaciones de estructura. Es el fundamento de la distinción entre períodos cortos y largos. (A la corta y a la larga, en la terminología que nos es familiar).

Lejos de la intención del momento entrar en los detalles de una teoría sujeta —no podría ser menos— a la discusión de los especialistas. Pero a ella se acoge esta consideración sociológica para expresar ahora en términos económicos una convicción. Lo que antes aparecía como mudanza

11. José Medina Echavarría “El papel del sociólogo en las tareas del desarrollo económico” en Aspectos sociales del desarrollo económico (Santiago, 1959).

12. Véase Ortega y Gasset, *Una interpretación de la historia universal* (Lecciones VII y VIII).

13. *Systemes et structures économiques Paris, 1959.*

profunda, como ocaso de un sistema social, toma ahora la figura más aséptica de un cambio en la longitud de un período económico. Dicho en forma tajante, para América Latina se abre hoy una "période longue". Oigamos el propio Marchal como justificación del anterior atrevimiento: "Alors que le processus de courte période était justiciable d'une analyse purement économique, en quelque sorte mécanique étant donné que, seules les réactions instinctives étaient retenues —le processus de longue période est justiciable d'une analyse psycho-sociologique, puisqu'il s'agit de rendre compte de réactions volontaires, conscientes, des individus et des groupes"<sup>14</sup>. (El maestro francés perdonará los subrayados.) ¿Dónde existe y por dónde se extiende esa "toma de conciencia"?

## B. LA POLÍTICA COMO IMPULSO Y CANALIZACIÓN

### 1. TECNOLOGÍA Y POLÍTICA

¿Dónde se encuentra —hubo antes de preguntarse— el último fundamento de la *prise de conscience* (Marchal) que inaugura en estos momentos en América Latina un nuevo período "a la larga", de su vida económica, o, si se prefieren términos más generales o menos técnicos, una nueva época de su vida toda? La teoría algún tiempo en boga del resagamiento cultural, generalizó la creencia en el valor decisivo del factor "tecnológico" y no dejó de influir con ese su relativo simplismo esperanzadas decisiones de la política práctica. Se ha sostenido con razón y en planos más profundos que nadie puede comprender en su más último sentido la naturaleza de las modernas sociedades industriales que no medite en serio sobre estos dos fenómenos al parecer muy dispares: la técnica y la pintura. Sobre la técnica<sup>15</sup> no tanto porque se adelanta en sus avances a otros sectores de la cultura —en modo alguno exacto, como está la ciencia para demostrarlo—, sino porque impone su impronta a las maneras, uso y lenguajes de la edad, porque modifica por completo el desimonónico concepto del progreso, y porque en la factura de su propio hacerse constituye un modelo de cómo empieza a trabajarse en otros campos, comprendido incluso el de las más recalcitrantes disciplinas

14. *Op. Cit.*, p.91.

15. Excelente resumen de Hans Freyer, "Gesellschaft und Kultur" en *Propyläen Weltgeschichte*. Tomo X. pp.532 ss.

humanas. Sobre la pintura el hecho es más sutil y complicado, pero pudiera tener razón un Arnold Gehlen<sup>16</sup> —y no está solo entre los actuales pensadores— cuando sostiene que algunos secretos de la edad pueden describirse a través de Picasso o de Miró, de Klee, de Max Ernst o de Mattia Moram.

Cuando la atención se vuelca sobre la realidad actual de América Latina nadie ha intentado introducirse en los vericuetos de su pintura con ánimos de una interpretación sociológica (Orozco, Tamayo o Siqueiros, Portinari, Matta, o aún si se quiere Jusep Torres Campalans). Pero en cambio se ha insistido hasta la saciedad en lo que ha significado para la conmoción de los modos de pensar y sentir, la introducción de los últimos adelantos técnicos. Hay pues lo que pudiera denominarse una “interpretación tecnológica” de la toma de conciencia del moderno latinoamericano. Que existe una dosis de verdad es evidente, pero no es ni mucho menos toda la verdad.

En su estudio sobre Guatemala,<sup>17</sup> que ahora merece citarse por segunda vez, Richard N. Adams ha tenido el honroso y doble coraje —intelectual y político— de enfrentarse con la imperiosa boga del determinismo tecnológico. Los guatemaltecos no desdennan, claro está, nada de lo que pueda mejorar su condición por la vía de la ayuda técnica. Pero el fermento de su inquietud ante el futuro —en pasados años y sin duda en los actuales— es el afán de una reforma de conjunto de su estructura social tradicional, y no es de extrañar —e importa subrayarlo enérgicamente— que se fermento y esa inquietud anidara sobre todo en los sectores de la baja burguesía: maestros y estudiantes, oficiales y empleados, pequeños industriales y terratenientes. Dos párrafos de Adams merecen por eso citarse por entero: “Cuando se examina el proceso de cambio de la sociedad guatemalteca en su conjunto, dos rasgos sobresalientes se imponen a la mirada. En primer lugar, se encuentra en los umbrales dolorosos del tránsito de una sociedad constituida por una discontinuidad y centrada en torno a una cultura nacional. En segundo lugar, semejante mudanza ha sido iniciada con innovaciones políticas y sociales más que por la creación espontánea de determinados cambios en la producción y la tecnología”<sup>18</sup>.

16. Arnold Gehlen, “Zeit Bilder”, Bonn, 1960, o la amplia obra de H. Read.

17. “Social change in Guatemala and U.S. policy” en *Social change in Latin America today op.cit.*

18. *Op. Cit.*, p.257. Traducción “liberal” y subrayado nuestro.

Y añade más tarde de modo concluyente: "...hemos de darnos cuenta de que en un país como Guatemala la gente no ve únicamente sus problemas en términos de desarrollo económico y de ayuda técnica. Están más bien comprometidos con toda su alma en la dolorosa formación de una nueva sociedad con sus nuevas fuentes de poder"<sup>19</sup>.

Pues bien, lo que Adams percibió con clara inteligencia para Guatemala, vale *mutatis mutandis* para más de algún otro país de América Latina, si es que lo abarca si excepción alguna. Quiere esto decir, para volver al lenguaje de otro economista, que, cuando se examina en la región el papel histórico de sus "fuerzas autónomas", tiene sin duda importancia el problema técnico, pesan no menos los movimientos de la población, pero se impone sobre todo el "movimiento de las ideas". Es decir, en respuesta precisa a la pregunta fundamental —y segunda en el orden de nuestras preocupaciones—, la toma de conciencia que abre la nueva edad es sobre todo de naturaleza psicológico-social o para retornar a las palabras del propio Marchal antes citado: "C'est, en effet, la 'prise de conscience' d'un désajustement dans les structures sociales qui peut conduire —au besoin en faisant intervenir la contrainte dont disposent l'État et les groupes— a une modification des structures économiques et vice-versa"<sup>20</sup>.

¿Sería posible, mejor dicho, seremos capaces de enfrentarnos en este instante con una última y punzante cuestión? La convicción hasta aquí mantenida es que la fórmula democrática es capaz de llevar adelante el desarrollo económico y en modo alguno tan sólo por preferencias de valor, sino por razones técnicas. Razones que abonan a la par los supuestos teóricos del crecimiento —una tasa sostenida y suficiente del mismo— y una distribución equitativa y humana de sus resultados. Nada se opone en principio a que la inteligencia sea capaz de determinar los procedimientos necesarios para una programación democrática. Será sin duda más difícil —como dudarlo— pero de ninguna manera imposible, lograr una equiparación entre planeamiento y democracia. Quizá la impaciencia de los intelectuales llegue a irritarse en algún momento con las dilaciones y tropiezos que sus ideas sufren el contacto con la compleja realidad de la vida; mas la experiencia de los hombres de acción puede

19. *Ibid.*, p.283. De nuevo subrayados ajenos y paráfrasis más que traducción.

20. *Op.cit.*, p.103.

disuadirles a tiempo de su intemperancia profesional. Pero que puede ocurrir de llegar el instante, aquí o allá, de que se entienda como convicción general la del fracaso de la fórmula democrática, la del derrumbe del modelo occidental. El futuro se encuentra en el regazo de los dioses y no es cosa de que nos pongamos ahora a luchar a brazo partido con Proteo a fin de sacarle su secreto. El elusivo héroe marino acaba siempre por escapárse nos. Renunciemos pues a toda profecía.

Pero aunque el futuro sea inasible algo podemos en todo caso recordar acerca de las causas que pueden conducirnos a semejante salto en el vacío. Retornemos en esta última consideración sobre la viabilidad de la fórmula democrática a insistir de nuevo sobre la significación —más de una vez entrelazada— de sus dos irrenunciables soportes: la legitimidad y la eficacia. La fórmula democrática puede perecer consumida por el estrago de la *ineficacia*. Pero también puede morir por una anemia galopante en la savia mantenedora de su *legitimidad*. Ahora bien, conviene en este punto no engañarse ante ambas amenazas; la segunda es mucho más grave e implacable que la primera. Siempre puede haber una última esperanza de que, ya casi en la hora cero, puedan surgir algunos hombres aptos para convertir la ineptitud en la eficacia, hombres capaces, si es necesario, de una última esperanza de que, ya casi en la hora cero, puedan surgir algunos hombres aptos para convertir la ineptitud en la eficacia, hombres capaces, si es necesario, de una última y salvadora intervención quirúrgica. Pero, en cambio, la evaporación completa de las creencias, la quiebra moral que hasta en sus últimos fundamentos puede tener la disolución de esa fe —la “anomía” generalizada de todo un cuerpo social— no deja sino desesperanza y “extremismo”. Los hombres son incapaces de vivir sin algún estímulo de ejemplaridad. Y puede ocurrir que algunos grupos dirigentes sean alguna vez por su corrupción, alimentos negativos más que imágenes de devoción y sostén. Pero quizá no haya forma más profunda de esa corrupción —por lo mismo que mina lentamente de modo inexorable— que los *maquiavelismos de poder* de los hombres públicos, sean del propio país como de otro extraño y dominante. Se ha dicho ya con agudeza que el maquiavelismo del Príncipe corrompe todo lo más a su pequeña Corte, pero el maquiavelismo de masas de los grandes dirigentes modernos disuelve por igual y sin remedio la moral de todos los individuos. Y la democracia, en su último fondo, es una cuestión de moral, como antes se vio con rigurosa precisión en la fórmula del filósofo Jaspers. En la “anomía” no queda a los más sino la

resignación egoísta que satisface sus más "humanos" e inmediatos intereses, a los menos la evasión, sea en el claustro de las grandes religiones universales o en otra cualquiera de sus formas sustitutas. Contemos pues con esa posibilidad —tal es la misión del hombre adulto y maduro— y asimismo con el ensueño y más que nada con la voluntad decidida de que no se cumpla. En uno de los momentos más ilusionados de la historia española, pudo decir entonces su mayor cabeza: "*España hará da sé*". No lo hizo por el momento, sin quebrar por eso el misterio que guarda en sus secretos el largo tiempo de la historia. Por qué no repetir aquí la misma esperanza del maestro? Estamos seguros de que en la época que ahora empieza también "*Nuestra América*" *hará da sé*.



HACIA UNA DINÁMICA DEL DESARROLLO  
LATINOAMERICANO\*

Raúl Prebisch

\* Páginas seleccionadas (3 a 12 y 27 a 52), en *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (E/CN.12/680), México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1963.



#### 1. TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES PARA ABRIR CAUCE AL DESARROLLO

Los males que aquejan la economía latinoamericana no responden a factores circunstanciales o transitorios. Son expresión de la crisis del orden de cosas existente y de la escasa aptitud del sistema económico —por fallas estructurales que no hemos sabido o podido corregir— para lograr y mantener un ritmo de desarrollo que responda al crecimiento de la población y a sus exigencias de rápido mejoramiento.

Es cierto que el incremento demográfico es extraordinario. A comienzos de siglo había en América Latina 63 millones de habitantes y crecían a razón de 1.8 por ciento anual. Actualmente somos 220 millones y estamos multiplicándonos a una tasa anual de 2.9 por ciento, que lleva trazas de elevarse aún más<sup>1</sup>.

Sobre la base de datos conjeturales podría estimarse que alrededor de la mitad de la población actual tiene un exiguo ingreso medio personal de 120 dólares por año<sup>2</sup>. Y ese vasto conjunto social sólo representa aproximadamente una quinta parte del consumo personal total de América Latina, con los más altos coeficientes de infra-alimentación, mal vestido y peor vivienda, así como de enfermedades y analfabetismo y también con las tasas más elevadas de reproducción.

1. En 1900 la población aumentó en 1 100 000 habitantes y en 1960 casi seis veces más, a saber, en 6 400 000.

2. Véase el capítulo "La distribución del ingreso en América Latina", en el estudio *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN. 12/659/Add.1).

Es allí donde tiene que concentrarse primordialmente el esfuerzo de desarrollo. Aquella idea, no extinguida aún, de que éste se opera en forma espontánea, sin un esfuerzo racional y deliberado para conseguirlo, ha probado ser una ilusión, así en América Latina como en el resto de la periferia mundial. Hace un siglo que nuestras economías se articularon a la economía internacional y la mitad de la población vegeta aún en formas precapitalistas incompatibles con sus crecientes aspiraciones económicas y sociales.

Con todo, el ingreso medio del habitante latinoamericano es apreciablemente superior al de otras regiones periféricas; y ofrece así un punto de partida ventajoso para convertir en realidad lo que ha dejado ya de ser una utopía: la extirpación de la pobreza y sus males inherentes, gracias al formidable potencial de la tecnología contemporánea y a la posibilidad de asimilarla en un lapso mucho más corto que el que se registró en la evolución capitalista de los países más avanzados.

Sin embargo, la penetración acelerada de la técnica exige y trae consigo transformaciones radicales: transformaciones en la forma de producir y en la estructura de la economía, que no podrían cumplirse con eficacia sin modificar fundamentalmente la estructura social.

La estructura social prevaleciente en América Latina opone un serio obstáculo al progreso técnico y, por consiguiente, al desarrollo económico y social. Tres son las principales manifestaciones de este hecho:

a) esa estructura entorpece considerablemente la movilidad social, esto es, el surgimiento y ascenso de los elementos dinámicos de la sociedad, de los hombres con iniciativa y empuje, capaces de asumir riesgos y responsabilidades, tanto en la técnica y en la economía como en los otros aspectos de la vida colectiva;

b) la estructura social se caracteriza en gran medida por el privilegio en la distribución de la riqueza y, por consiguiente, del ingreso; el privilegio debilita o elimina el incentivo a la actividad económica, en desmedro del empleo eficaz de los hombres, las tierras y las máquinas;

c) ese privilegio distributivo no se traduce en fuerte ritmo de acumulación de capital, sino en módulos exagerados del consumo en los estratos superiores de la sociedad en contraste con la precaria existencia de las masas populares.

En estos tiempos de aliento a la planificación se discurre mucho acerca del papel primordial de la iniciativa privada en América Latina y sobre la necesidad de preservarla. Pero ¿qué es lo que ello significa en

definitiva? ¿Se trata de preservar el sistema presente, que comprime las fuerzas de la iniciativa individual por la estratificación social y el privilegio? ¿O hay que abrirle ancho cauce mediante esas transformaciones estructurales para dar al sistema la plena validez dinámica de que ahora carece?

## 2. ACUMULACIÓN DE CAPITAL Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La prueba de la validez dinámica de un sistema está en su aptitud para imprimir celeridad al ritmo de desarrollo y mejorar progresivamente la distribución del ingreso. Si consiguiéramos elevar la tasa anual del crecimiento del ingreso medio por persona de la muy baja cifra reciente de 1 por ciento a 3 por ciento como mínimo en el conjunto de América Latina, una política redistributiva razonable permitiría lograr el objetivo de duplicar en 17 años el ingreso personal de aquella mitad indigente de la población y mejorar también —aunque con menor celeridad— la suerte de la población de ingresos medios.

Aquí se impone la primera medida transformadora de la estructura social, pues esa tasa de crecimiento no podría conseguirse sin una fuerte compresión del consumo de los grupos de altos ingresos.

El contraste social es en verdad impresionante. En efecto, mientras el 50 por ciento de la población tiene dos décimos aproximadamente del consumo total de las personas, en el otro extremo de la escala distributivo el 5 por ciento de los habitantes disfrutan de casi los tres décimos de aquel total según aquellas estimaciones conjeturales. Una política de austeridad que abarcara sobre todo a este grupo social, y la aportación complementaria de —recursos internacionales, harían posible— acrecentar la acumulación de capital y alcanzar aquel objetivo de crecimiento del ingreso por habitante, a la par que la política redistributiva se encargaría de hacer llegar el incremento de ingreso obtenido de esa manera a los estratos inferiores del conjunto social.

En esto consiste esencialmente la política redistributiva. No es tomar ingresos de la minoría superior para repartirlos lisa y llanamente a las masas populares, pues como el ingreso personal por habitante en el conjunto de América Latina llega apenas a 370 dólares, los efectos de esa redistribución serían de escasa amplitud. Por el contrario, si la compresión del consumo de aquellos grupos privilegiados se tradujera en

continuo acrecentamiento de la acumulación de capital, iría elevándose con progresiva celeridad el nivel de vida de aquellas masas.

Por primera vez en la historia, la tecnología ha vuelto realizable este concepto dinámico de la redistribución, porque sin el enorme potencial que pone a disposición de los países en desarrollo, la operación redistributiva sería de muy breve alcance. Así, pues, el problema de la acumulación de capital y el de la redistribución del ingreso se plantea en términos muy diferentes que en la evolución capitalista de los países más avanzados.

La acumulación de capital se operó allí primeramente, y después vino la redistribución gradual del ingreso. En cambio, ambas exigencias se plantean ahora —y tienen que plantearse— en forma simultánea, bajo la creciente gravitación política y sindical de las masas.

No hay otro modo asequible de responder a estas dos exigencias que atacando directamente una de las contradicciones más relevantes en el desarrollo latinoamericano: la notoria insuficiencia de la acumulación de capital exigida por la tecnología contemporánea frente al módulo exagerado de consumo de los grupos de altos ingresos.

Aquellos estratos superiores (5 por ciento de la población) que abarcan cerca de tres décimos del consumo total de América Latina, tienen un consumo medio por familia 15 veces mayor que el de los estratos inferiores (50 por ciento de la población). Si esa proporción se redujese a 11 veces, comprimirían el consumo para aumentar las inversiones, la tasa de crecimiento anual del ingreso por habitante podría subir de 1 por ciento a 3 por ciento. Y si la compresión del consumo llevara la proporción a 9 veces, la tasa podría subir a 4 por ciento o todavía más, según fuesen las posibilidades políticas de esta operación y la aptitud de cada país para llevarla a la práctica.

### 3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ESTRUCTURA DEL INTERCAMBIO

En este último sentido, se presentan serias limitaciones debido al estrangulamiento exterior del desarrollo, pues el estrangulamiento y la estrechez interna en la producción de bienes de capital impedirían invertir en estos bienes todo el ahorro adicional que así se extrajera. De ahí la necesidad imperiosa de recursos internacionales hasta que las transformaciones

estructurales que aquí se preconizan hagan posible la plena utilización del incremento de ahorro.

Por tanto, la aportación de recursos internacionales tiene un carácter temporal. Dejaría de ser necesaria cuando esas transformaciones hubieran rendido plenamente los frutos que es dable esperar de ellas. No conciernen sólo a los países latinoamericanos, pues también es ineludible contribuir a la corrección de aquel estrangulamiento exterior modificando la presente estructura del comercio internacional.

Tienden a sufrir progresivamente este fenómeno los países que más avanzan en su industrialización. Sus dificultades no radican de modo exclusivo en la estructura social, sino también en esa estructura del intercambio característica de los tiempos de desarrollo hacia afuera que preceden a la gran depresión mundial de los años treinta. Como en otros aspectos de nuestros problemas de desarrollo, presentase aquí también una constelación de ideas pretéritas. Es cierto que al fin ha terminado por aceptarse la industrialización periférica como exigencia ineludible del desarrollo económico. Pero subsiste el esquema anacrónico de intercambio inherente a ese concepto peculiar de la división internacional del trabajo que prevalecía hasta hace poco: el intercambio de productos primarios por manufacturas. Dentro de ese esquema ha venido desenvolviéndose la industrialización de nuestros países. Y ahora comienza a sentirse con creciente intensidad el obstáculo que ello trae al desarrollo económico, porque mientras la demanda de manufacturas que importamos tiende a elevarse con celeridad, las exportaciones primarias se acrecientan con relativa lentitud, en gran parte por razones ajenas a la decisión de los países latinoamericanos. Hay, pues, una tendencia latente al desequilibrio que se agudiza con la intensificación del desarrollo económico.

Trátase de un fenómeno nuevo, que no se había dado antes en los países más avanzados. De ahí que sólo ahora se comience a comprender su significación y a reconocer la necesidad vital de alentar las exportaciones industriales de los países periféricos, principalmente de aquéllos que han cumplido la primera etapa del proceso de industrialización.

Este aliento a las exportaciones industriales, así como a las de productos primarios, no podría circunscribirse a la órbita de los mercados existentes. Es indispensable modificar la estructura geográfica del intercambio, al igual que lo es cambiar su composición.

Las exportaciones de América Latina están afectadas, desde luego, por ese fenómeno universal de lento crecimiento de la demanda de

productos primarios comparada con la intensa demanda de manufacturas conforme crece el ingreso por habitante. Pero a ese hecho se agregan otros factores de considerable importancia. Por un lado, el ritmo moderado de desenvolvimiento de la economía de los Estados Unidos y sus restricciones de importación han influido en forma adversa sobre las exportaciones latinoamericanas. Y, por otro, el proteccionismo y las discriminaciones del mercado común europeo impiden que podamos aprovechar plenamente el crecimiento sostenido de la demanda de productos primarios en la vasta zona económica de aquél.

Sin perjuicio de las medidas tendientes a la eliminación o la atenuación de esas trabas al intercambio, es imperioso explorar afanosamente las posibilidades de comerciar con otras regiones del mundo, sobre todo con aquellas de economía socialista que vienen registrando una tasa elevada de desarrollo.

Si bien es cierto que las soluciones de fondo en estos asuntos dependen de los grandes países industriales y de la liberalidad de su política comercial, no lo es menos que los países latinoamericanos tienen que desplegar también un esfuerzo convergente de grandes dimensiones. El mercado común representa en este sentido un empeño *impostergable*. Así lo han comprendido los países de centroamérica, en donde la determinación de formarlo ha sido audaz y definitiva. Más difícil es el problema de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, por lo mismo que el avance de la industrialización en comparaciones cerradas ha creado intereses y prejuicios que se oponen al intercambio recíproco sin abarcar las graves consecuencias de esa actitud sobre el desarrollo económico. No es éste un mero asunto de técnica, sino de grandes decisiones políticas que tienen que seguir al instrumento de Montevideo. Ya se ha cumplido fundamentalmente el trabajo técnico que sustente esas decisiones; y sólo falta el que habrá de seguirle en el escogimiento de las formas adecuadas de ejecutarlas.

#### 4. EL TIPO DE DESARROLLO CERRADO EN AMÉRICA LATINA

El estrangulamiento exterior del desarrollo no es consecuencia sólo de la lentitud con que tienden a crecer las exportaciones primarias frente a la celeridad con que lo hacen las importaciones industriales provenientes de los grandes centros, y del escaso intercambio recíproco entre los países

latinoamericanos, sino que en los últimos años obedece también en gran medida al deterioro de la relación de precios del intercambio, que tanto afecta el poder de compra de las exportaciones. Como resultado de todo ello, el valor de las exportaciones por habitante latinoamericano ha bajado de 58 dólares en 1930 a 39 dólares en 1960 (a precios de 1950).

El deterioro reciente de la relación de precios está revelando una vez más la debilidad congénita de los países periféricos para retener todo el fruto de su progreso técnico. No es gran alivio pensar que cuando los países latinoamericanos lleguen en el futuro a etapas superiores de desarrollo con plena industrialización se terminará alguna vez con este fenómeno. Y no podría serlo, por cuanto esto requiere largo tiempo, y, mientras tanto, el deterioro de la relación de precios agrava el estrangulamiento exterior y deprime sensiblemente la capacidad interna de acumulación de capital en detrimento del propio desarrollo.

Desde otro punto de vista, aquel otro concepto, que subsiste todavía en ciertos medios, según el cual el estrangulamiento exterior y los desequilibrios con que se manifiesta en las cuentas internacionales es mero asunto de conducta monetaria ha tenido deplorables consecuencias, pues su aplicación práctica —a más de influir adversamente en el desarrollo económico— ha desviado la atención de las soluciones fundamentales que exige este fenómeno estructural.

Esto tiene importancia considerable para América Latina, porque si no se abordan resueltamente estas soluciones, nuestros países se verán llevados por la fuerza de los acontecimientos a un tipo de desarrollo cada vez más cerrado y a una declinación persistente de la proporción de su intercambio con el resto del mundo, añadiendo nuevas dificultades a las que de suyo encuentra este proceso. Si no hubiera suficiente cooperación internacional para resolverlas tanto en el campo del intercambio como en el del financiamiento, podrían sobrevenir toda suerte de medidas autoritarias, con graves consecuencias para la progresividad de la democracia latinoamericana.

##### 5. LOS PUNTOS DE ESTRANGULAMIENTO INTERIOR

La intensificación del desarrollo no depende sólo de la mayor acumulación de capital. Es condición necesaria pero no suficiente, pues el desarrollo puede verse constreñido por diversos factores. Se acaban de

mencionar los de orden exterior, pero hay también factores de estrangulamiento interno que limitan o impiden la fuerza expansiva de la acumulación de capital.

Más aún, en nuestros países suele haber un importante margen de crecimiento inmediato de la producción por la capacidad ociosa existente en muchas de sus ramas. Y, sin embargo, esos factores no permiten hacerlo o aparejan presiones inflacionarias de origen no monetario si se emprende una política tendiente, al pleno aprovechamiento de esa capacidad ociosa.

Es indudable que en la producción agrícola se encuentra generalmente el punto de estrangulamiento interno más pertinaz en el desarrollo latinoamericano<sup>3</sup>. Son varios los elementos que aquí se conjugan: el régimen de tenencia del suelo que dificulta la asimilación de la técnica, la deficiente acción del Estado para adaptar y difundir esa técnica, y la precariedad de inversiones. Por bien que se resuelvan estos tres problemas, si no se brindan incentivos suficientes a los productores, la aceleración del desarrollo podría encontrar el escollo más serio en la agricultura, y así ha ocurrido en diversos países, cualquiera que sea su sistema económico.

Los incentivos pueden ser diversos, pero el más importante es que la agricultura pueda retener el fruto de su progreso técnico, no sólo en lo que concierne al exterior, sino también al juego de la economía interna. De otro modo no podrá estrecharse gradualmente la considerable brecha que existe entre el ingreso medio rural y urbano. En realidad, buena parte de la mitad indigente de la población se encuentra en el campo.

Si bien se reflexiona, el crecimiento hacia afuera de otros tiempos, en torno a aquellos característicos enclaves extranjeros que no irradian el progreso técnico hacia adentro, rompe la primitiva integración precapitalista del campo con las ciudades. Y la industrialización no corrige, sino que más bien tiende a acentuar esa brecha, agravando esa dicotomía económica social. Hay ahora que empeñarse en corregirla.

El motivo de esta acentuación no se encuentra sólo en los factores estructurales del campo, sino también en la insuficiencia dinámica del

3. Este punto de estrangulamiento interno —como otros que se han presentado con frecuencia en el desarrollo Latinoamericano— ha frustrado ciertos tentativos de redistribución del ingreso, pues se han limitado a actuar sobre el nivel monetario de las remuneraciones dejando de lado las inversiones necesarias para que aumentase la producción —especialmente la agrícola— y hacer frente sin presiones inflacionarias a la mayor demanda popular provocada por la del ingreso.

desarrollo interno, que no ha estimulado la elevación de los ingresos de los productores agrícolas. Más aún, sobre las espaldas de éstos tiende a recaer una parte importante del costo de la sustitución de importaciones, la protección exagerada y el costo del mercadeo abusivo, así como el de los beneficios sociales y otros servicios del Estado de que apenas disfrutaban los trabajadores rurales por carecer de fuerza sindical y articulación política. Siguen siendo clientelas descuidadas de los hombres influyentes en la política urbana.

No se han examinado aún en profundidad todas las consecuencias que estos hechos han tenido sobre la migración del campo hacia las grandes ciudades latinoamericanas, manifestación grave e impresionante de desequilibrio económico y social. No cabe duda que esas migraciones tienen que ocurrir, como tampoco cabe dudar que el mayor progreso técnico del campo tenderá en general a darles más impulso. Pero, ¿por qué ha de concentrarse la población desplazada en esas grandes ciudades? ¿Por qué no se queda en el contorno rural, en poblaciones pequeñas y medianas, ocupada en industrias y servicios que satisfagan en parte las necesidades del mismo campo? ¿Por qué razones se observa en América Latina este crecimiento extraordinario de las grandes ciudades, en desmedro de las medianas y pequeñas, fuera de toda proporción con lo que ha ocurrido en los países más avanzados?

Estas preguntas no podrían contestarse satisfactoriamente a falta de juiciosas investigaciones. Pero acaso haya tenido mucha importancia en este fenómeno la debilidad de la demanda rural, o, en otros términos, la concentración de la demanda de las grandes ciudades por obra de aquellos factores estructurales<sup>4</sup> y elementos adventicios mencionados más arriba. Y como en otros fenómenos sociales, no surgen reacciones correctivas, sino un movimiento en espiral que se refuerza a sí mismo de continuo, pues al congestionarse así de gente las ciudades grandes, concéntrase más aún la demanda en ellas, provocando un nuevo impulso a esa congestión. Por donde cabría concluir que la redistribución geográfica del ingreso tiene también gran importancia social.

4. Entre estos factores estructurales hay que tener en cuenta que, debido al régimen de tenencia de la tierra, una gran parte de la renta del suelo —sobre todo la de los grandes propietarios— se gasta en las ciudades y no en el campo.

## I. LA INSUFICIENCIA DINÁMICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

### I. LA ABSORCIÓN PRODUCTIVA DE MANO DE OBRA

#### 1. CRECIMIENTO EXIGUO Y REDUNDANCIA DE MANO DE OBRA

La exigua tasa de alrededor de uno por ciento anual con que viene creciendo desde mediados del decenio anterior el ingreso por habitante en el conjunto de América Latina es clara prueba de la insuficiencia dinámica que está acusando el desarrollo latinoamericano. Compárese esta tasa con las de 3.7 por ciento registrada en Europa occidental en el decenio pasado y de 8.3 por ciento en el Japón, así como las tasas entre 5.3 y 9.0 por ciento anual y por habitante registradas en los países socialistas de Europa oriental, y se comprenderá toda la significación de este hecho. Con ese ritmo de uno por ciento se tardaría 70 años en duplicar el ingreso por habitante en el conjunto de América Latina, salvedad hecha de las diferencias marcadas entre países<sup>5</sup>.

Esto es muy serio de suyo. Pero hay otro hecho que acaso sea factor más poderoso de tensiones sociales. Una proporción sensible del incremento de población activa no se absorbe satisfactoriamente en el proceso productivo: queda al margen del desarrollo económico.

Este fenómeno se da sobre todo en la población que se desplaza del campo a las ciudades. Allí el crecimiento demográfico es posiblemente mayor que el promedio general de 2.9 por ciento anual. Pero sólo ha quedado en la actividad agrícola alrededor del 1.5 por ciento en el último

5. Véase el capítulo II del estudio *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/659).

decenio. Así tiene que ser necesariamente en el curso del desarrollo económico. Pero lo que no tiene que ser así es la suerte de esa gente. Lejos de integrarse en la vida de las ciudades, de asimilarse a formas mejores de existencia, improvisa tugurios miserables y vegeta en toda esa gama de servicios personales de muy precario ingreso, con lapsos de franca desocupación.

El campo acarrea así indigencia, frustración y resentimiento a las ciudades, en donde son ya tan conspicuas las manifestaciones de la concentración del ingreso. Clara prueba de la explosiva polarización social del desarrollo por su insuficiencia dinámica y su viciosidad distributiva.

Hay aquí un doble fenómeno que explicar: el desplazamiento de gente del campo hacia las ciudades y la forma precaria en que allí se absorbe. Las razones del desplazamiento son conocidas. La demanda de productos primarios crece menos que la de productos industriales, conforme aumenta la demanda general por habitante. En la experiencia reciente del conjunto de América Latina por cada uno por ciento de aumento en la demanda general, la demanda agrícola crecía sólo en 0.5 por ciento en tanto en la industrial lo hacía en 1.4, aproximadamente.

Basta este solo hecho para que el incremento de la población activa se dirija con mayor amplitud hacia las ciudades. Pero no es eso solamente, pues al aumentar la productividad en la agricultura y otras ocupaciones primarias, mayor tendrá que ser el desplazamiento —a igualdad de otras condiciones— y más intenso también cuanto más fuerte fuera el crecimiento vegetativo de la población rural comparado con el de la población urbana.

No toda la mano de obra que se expela proviene de la agricultura y otras actividades primarias. Hay, generalmente, en las ciudades una plétora de mano de obra de muy inferiores ingresos: además de la gente desocupada, todos los servicios personales no calificados, desde el servicio doméstico hasta el ínfimo comercio callejero, así como las actividades artesanales de carácter precapitalista. Toda esta gente está al margen del progreso técnico; pero a medida que se desenvuelven las actividades absorbentes, también tiende a desplazarse hacia ellas el incremento de la población activa y aun de la población existente en aquellos grupos inferiores, en busca de mayor remuneración.

Pero ¿cuáles son esas actividades absorbentes? En primer lugar, la industria y las actividades conexas relativas al movimiento de bienes

(comercio y transportes), que tienden todas ellas a crecer con mayor intensidad que el ingreso, y, en segundo lugar, otras actividades que también tienden a acrecentarse con relativa celeridad a medida que el ingreso aumenta, contribuyendo así a reforzar su crecimiento; trátase de una gran variedad de seres vivos personales calificados, que requieren preparación profesional en menor o mayor medida, y los servicios del Estado.

La industria y las actividades conexas, desempeñan un papel clave en la dinámica de la mano de obra. Y para cumplir esta función absorbente y estimular a esas otras actividades a hacerlo, necesitan crecer a un determinado ritmo que no es arbitrario.

De no ser así, una parte de la población desplazada de la agricultura se vería forzada a incorporarse a aquellos grupos de inferior remuneración en las ciudades, esto es, los de todos esos servicios no calificados. Más aún, la gente misma de estos servicios no encontraría ocupación satisfactoria en las actividades absorbentes según fuera la disparidad entre la población a absorber y la intensidad con que crecen estas últimas.

Hay, pues, un ritmo mínimo de desarrollo que es indispensable para que la función absorbente se cumpla a plenitud. Y si no se logra ese ritmo, una parte de la población desplazada de la agricultura y otras ocupaciones primarias —siempre que no quede allí vegetando— se dirige a las ciudades buscando ocupación en aquellos servicios personales no calificados de inferior remuneración, o disimula su redundancia en tareas superfluas de la administración pública y la actividad primaria.

Pero hay más todavía, la gente de esos servicios personales que también trata de desplazarse hacia las actividades absorbentes, sólo puede hacerlo en forma parcial. Y así van creciendo en forma impresionante esas actividades marginales de las ciudades medianas y pequeñas, con las graves consecuencias consiguientes. Y todo ello por la insuficiencia dinámica del sistema tal cual está funcionando, por su incapacidad para alcanzar esa tasa mínima de desarrollo con un ritmo adecuado de acumulación de capital<sup>6</sup>.

6. Se dan casos extremos en América Latina en que la tasa de acumulación tendrá que crecer en forma acaso impracticable para cumplir esta función absorbente. Con lo cual se plantea la necesidad de tomar medidas especiales para retener en el campo la población redundante, evitando formas de mecanización que agravan este problema.

## 2. AUMENTO DE PRODUCTIVIDAD Y NECESIDAD DE NUEVAS INVERSIONES

Estas consideraciones nos permiten arrojar cierta luz sobre un fenómeno muy importante, pues dado el papel dominante de la industria y las actividades conexas en la absorción de mano de obra, su crecimiento tiene que ser tanto más intenso cuanto mayor fuera el incremento medio de productividad que hubiera ocurrido en ellas. Del mismo modo, el aumento de productividad en la agricultura y otras actividades primarias impone a la industria y las actividades conexas una responsabilidad similar.

Podría afirmarse que al aumentar la productividad por el progreso técnico tiene que aumentar también el coeficiente de inversiones. Dada la técnica que se introduce en las distintas fases del proceso productivo, se requiere un coeficiente mínimo de inversiones y una tasa mínima de crecimiento del ingreso para que se cumpla a plenitud el papel de las actividades absorbentes.

La tasa de uno por ciento en el crecimiento del ingreso por habitante dista mucho de esta tasa mínima, e incluso la tasa de 2.5 por ciento señalada en la Carta de Punta del Este no es suficiente desde este punto de vista. No es de extrañar, por lo tanto, que la redundancia de población activa no sólo se manifieste en los servicios personales no calificados, sino que también se registre con frecuencia en la misma industria, en el comercio y en los transportes, o se dirija a la administración pública inflando arbitrariamente sus cuadros en perjuicio de su eficacia. Esto mientras no quede en los mismos campos, en exceso a lo que se requiere.

No es un problema que admita soluciones parciales y se comprende muy bien la resistencia sindical a que se practiquen. En el fondo carece de sentido introducir medidas para eliminar aquí o allá la ocupación redundante, y más aún, medidas para forzar el aumento de productividad, si no se aumenta de modo correlativo la fuerza de absorción de la economía. Como dejaría a su vez de justificarse esa resistencia si se lograra este último propósito dando fuerte impulso al desarrollo económico.

Esta congestión de mano de obra redundante es una característica del desarrollo latinoamericano. Entre 1945 y 1962, mientras la población activa ha crecido a razón de 2.6 por ciento anual y la ocupación en las actividades de producción y transporte de bienes absorbieron gente

según una tasa de 1.9 por ciento, los servicios aumentaron su ocupación en la fuerte proporción de 5 por ciento anual. En 1945 el 21 por ciento de la población activa se encontraba en los servicios y ahora esa proporción se ha elevado a 30 por ciento.

Desgraciadamente, no es posible realizar un examen riguroso de la composición de este renglón tan heterogéneo, que abarca servicios calificados y no calificados, así como el comercio y la administración pública. Pero el contraste entre la tasa de crecimiento de la ocupación en estos servicios comparada con la de producción y transporte de bienes, demuestra que allí se ha dado un fenómeno innegable de redundancia.

A fin de destacar mejor su significación, se ha calculado burdamente cuál hubiera debido ser la tasa de crecimiento del ingreso que habría permitido ocupar a esa mano de obra redundante en las actividades de producción y transporte de bienes. Se parte del supuesto arbitrario —aunque no irrazonable— de que los servicios en general no habrían requerido un incremento de ocupación superior a la tasa de 2.6 por ciento de crecimiento a la población activa; o sea, que su tasa de 5 por ciento representaba un exceso de 2.4 por ciento anual.

Pues bien, la absorción de ese exceso hubiera exigido disponer en la actualidad de una cantidad de capital en la producción y transporte de bienes, que debiera ser 27 por ciento aproximadamente mayor que la actual. Y la tasa de crecimiento medio del producto por habitante de esas actividades, habría tenido que ser de 3.7, en vez de 2.3 por ciento anual.

Obsérvese que este notable aumento de la tasa global de crecimiento del producto se habría obtenido con las mismas tasas de incremento de la productividad en estas actividades<sup>7</sup>. Esto tiene una gran significación dinámica y se explica por la transferencia de mano de obra de la agricultura, donde el producto era en 1962 de apenas 530 dólares por persona activa, a las otras actividades de producción y transporte de bienes en que el promedio había alcanzado a 1840.

Aquellas tasas corresponden sólo a la producción y transporte de bienes. Para pasar de ellas al conjunto de la economía latinoamericana habría que hacer otro supuesto más o menos arbitrario, a falta de mejores informaciones, a saber: que el renglón de servicios mantiene las cifras de producción no obstante que la población absorbida no crece en 5 por

7. Esto es, 2.6 por ciento anual en la agricultura y 2.9 por ciento en la industria, la energía y los transportes.

ciento, sino en 2.6 por ciento, o sea que hay un aumento medio de productividad de 2.0 por ciento.

En tal supuesto, la tasa de crecimiento por habitante, que fue en término medio de 2.2 por ciento entre 1941 y 1962 —período que abarca una buena proporción de años favorables en la relación de precios del intercambio—, debiera haber sido de 3.1 por ciento como mínimo para absorber la población redundante.

### 3. MOTIVOS PRINCIPALES DE LA INSUFICIENCIA DINÁMICA

¿Dónde está la explicación de esta insuficiencia dinámica? Reside en gran parte en aquel desequilibrio entre productividad e inversiones señalado hace un momento. Es cierto que el aumento de ingreso proveniente del incremento de productividad genera mayor capacidad de ahorro. Pero el capital requerido para absorber la mano de obra redundante —provocado por esa mayor productividad— es superior al ahorro que momentáneamente pudiere obtenerse; y sólo con el tiempo podrá lograrse el equilibrio entre la mayor acumulación de capital exigida por el incremento de productividad y la mayor capacidad de ahorro que ésta trae consigo. Es, pues, un desequilibrio temporal, pero de gran significación, que habrá que afrontar con la compresión del consumo, donde fuese socialmente practicable, y con la aportación de recursos internacionales.

Si bien se mira, este desequilibrio, en la forma e intensidad con que se presenta en los países en desarrollo, es la consecuencia del contraste manifiesto entre la técnica que tienen que asimilar y su aptitud presente para formar capital. Esa técnica, elaborada en los grandes centros industriales, se inspira sobre todo en la necesidad de economizar mano de obra acrecentando capital por hombre. Esto último se logra allí sin dificultades, gracias al elevado ingreso. No es ese el caso de los países en desarrollo. Y como no corresponde retroceder a formas técnicas pretéritas, buscando las que sean compatibles con la presente capacidad acumulativa de capital, los países en desarrollo no tienen otra solución que aumentar extraordinariamente esa capacidad en la medida exigida por la técnica productiva.

Sin embargo, este desequilibrio o disparidad se acentúa por una serie de graves deformaciones que ocurren en el proceso productivo latinoamericano. Se tratará de explicarlas brevemente.

Si bien es cierto que no es dable retroceder en la técnica productiva, como acaba de decirse, no lo es menos que hay ciertas posibilidades de optar por mayor o menor empleo de mano de obra, de acuerdo con la relación entre el costo del trabajo y el costo del capital, según el precio de éstos y el tipo de interés de los recursos invertibles<sup>8</sup>. He aquí un problema que no tiene solución espontánea, aunque ella pudiera concebirse en abstracto. Ya se han explicado más arriba los términos de este problema, aunque desde otro punto de vista. La acumulación de capital no es bastante para absorber, al nivel relativamente elevado de productividad de las actividades absorbentes, la mano de obra que proviene de las actividades expelentes de menor productividad o ingreso por hombre. Los empresarios adoptan en sus inversiones las técnicas que les resultan más convenientes dados el costo del trabajo y del capital.

Que estas inversiones se traduzcan en mayor o menor medida en economía de mano de obra que quede sin satisfactorio empleo, o que no absorban la mano de obra que desocupan las actividades expelentes, es algo de lo cual los empresarios se desentienden lógicamente en sus cálculos. Su problema termina en su caso particular y no en las consecuencias que su conducta tenga para el resto de la colectividad.

En rigor, en un mercado muy fluido se concibe una relación entre el costo del trabajo y el costo del capital que asegure un empleo óptimo de mano de obra, esto es, una relación tal que permita la mayor absorción posible de mano de obra compatible con el incremento máximo del producto. Eso es lo que significan los precios de cuenta en cálculo de la economicidad de las inversiones. No se ha avanzado aún en grado necesario en las posibilidades de aplicación práctica de este concepto, salvo en las inversiones del Estado, que puede alejarse del falso concepto corriente de economicidad. Si se aplica en los cálculos, por ejemplo, un más alto tipo de interés que el que paga aquél por los recursos que toma prestados, ciertas formas de inversiones que se traducen en economía de mano de obra se vuelven antieconómicas y pasan a ser económicas otras que emplean más mano de obra.

8. Tales posibilidades son variables según lo ramas de industria, pero en ningún caso despreciables, salvo quizá en el caso extremo de industrias de proceso continuo como las químicas. En la industria textil, por ejemplo, se ha comprobado en estudios recientes de la CEPAL que dos alternativas técnicas, caracterizadas por grados distintos de automatización del equipo, representaban una variación en la relación producto-capital de poco más de 50 por ciento (en una planta integrada de tejidos de algodón). Esto es, la selección de la técnica menos mecanizada (a pesar de todo moderna) permitiría obtener cerca del doble del valor agregado por unidad de capital aplicado en el equipo.

Pero este procedimiento no es, desde luego, aplicable en las actividades privadas, salvo para guiar la aplicación de medidas que se propongan conseguir esa economicidad. Cuáles sean esas medidas, no es posible afirmarlo con seguridad, por ahora, pues como este importante aspecto no concierne a los centros, sino a los países periféricos, no ha sido explorado todavía con la diligencia que merece<sup>9</sup>. Por lo demás, en los países latinoamericanos, la tendencia a emplear formas de capital que inciden desfavorablemente sobre la absorción de mano de obra se acentúa por el efecto que tienen sobre el costo de producción la protección aduanera y sus formas excesivas, las cargas sociales y los impuestos indirectos; en tanto que en muchos casos los precios de los bienes de capital importados no pagan aranceles, o éstos son relativamente bajos. Así como contribuye también a acentuar esa tendencia el tipo de interés relativamente bajo —más bajo que el corriente en el mercado—, en ciertas operaciones de financiamiento internacional; es conveniente que así sea, en cuanto al costo real de estas operaciones para el país, pero no en cuanto a sus consecuencias en el cálculo de los empresarios.

La asimetría de la política proteccionista —que se explicó en un documento anterior—<sup>10</sup> ha contribuido también al desenvolvimiento de industrias de escasa absorción de mano de obra en desmedro de otras de mayor capacidad absorbente. En efecto, la protección significa subsidiar las industrias sustitutivas de importaciones, pero no las de exportación. Se ha conspirado así contra la economicidad de la industrialización, pues se han desenvuelto actividades para el mercado interno cuyos costos —cotejados con el nivel internacional— son superiores al de otras que no han podido desenvolverse no sólo para el mercado interno, sino tampoco para la exportación. Por ejemplo, desde el punto de vista económico no habría habido razones para alentar con la protección actividades sustitutivas con costos superiores en 30 por ciento a ese nivel, si con subsidios de uno u otro tipo hubieran podido estimularse industrias exportadoras con diferencias de costo inferiores a esa proporción.

9. Tampoco se ha avanzado lo suficiente en el estudio de métodos que permitan economizar materiales de construcción y utilizar mayor cantidad de trabajo humano en obras de ingeniería —puentes, caminos, represas, edificios— que absorben una fracción importante de la inversión total latinoamericana. Las normas técnicas utilizadas provienen generalmente de los centros industriales, donde la relación salarios-materiales es mucho más elevada que en América Latina. Se requiere, pues —entre otras cosas—, investigaciones empíricas que permitan definir aquellas normas técnicas que se ajustan mejor a las condiciones propias de la región latinoamericana.

10. Véase *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional* (E/CN.12/582/Rev. I). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 61. II.G.6.

Sin embargo, la asimetría de la política proteccionista ha llevado a esas soluciones antieconómicas. Y entre las industrias que así se establecieron para sustituir importaciones las hay cuyo costo exagerado se debe a que es bajo el contenido de capital y alto el contenido de mano de obra; en tanto que entre las industrias que pudieron haberse establecido para la exportación además de abastecer el mercado interno, se hubieran visto especialmente favorecidas aquellas con alto contenido de mano de obra y bajo contenido de capital, aunque no exclusivamente.

Estas consecuencias, adversas a la absorción de mano de obra, de la protección asimétrica habríanse presentado aun con una correcta relación costo del trabajo-costo del capital. Pero indudablemente se han acentuado con el falseamiento de esta relación. Por desgracia, este importante aspecto no ha sido objeto todavía de investigaciones empíricas ni se ha dilucidado bien desde el punto de vista teórico.

Análogos efectos antiabsorbentes parecen tener las grandes disparidades en la distribución del ingreso. El consumo en los estratos superiores de la sociedad se dirige también con preferencia a productos de industrias que absorben relativamente poca mano de obra y mucho capital, en tanto que en el resto de la población sucede lo contrario. La progresiva redistribución del ingreso que aquí se postula propenderá, pues, a que pudiera absorberse mayor cantidad de mano de obra por unidad de capital invertido. Este efecto general podría ser particularmente importante en la agricultura.

Finalmente, hay un desperdicio considerable de capital en América Latina que se explica por las condiciones precarias de la competencia en la actividad económica. El capital invertido podría tener una productividad muy superior a la presente si se empleara con más eficacia. En algunos casos esta explotación intensiva del capital —como la explotación intensiva de la tierra— significaría mayor empleo de mano de obra para obtener mayor producto por unidad de capital (o unidad de tierra). Pero aun cuando esto no ocurriera, el simple hecho de lograr un mayor producto por unidad de capital, dejaría más capital disponible para absorber mano de obra en otras actividades.

La seria insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano tiene que atacarse en varias formas simultáneas. Por un lado, mediante una más intensa acumulación de capital y la mejor utilización del capital existente. Por otro, con el empleo más racional del capital en las aplicaciones más ventajosas desde el punto de vista de la absorción de

potencial humano. En síntesis, el empleo más racional del capital y en las alternativas que presenta la técnica y la mejor utilización del capital existente redundaban en aumento de la relación producto-capital y, en consecuencia, disminuiría correlativamente la proporción de capital para obtener una determinada tasa de crecimiento. Ello debe tenerse especialmente en cuenta en la sección siguiente.

No se trata, por cierto, de aumentar arbitrariamente la cantidad de ese potencial humano que se utiliza con el capital disponible, sino de lograr aplicaciones que den el máximo de producto global, pues sólo así se logrará el máximo producto por hombre en la economía considerada en su conjunto.

## II. LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL

### 1. POSIBILIDADES DE COMPRIMIR EL CONSUMO

Todas estas medidas para economizar el empleo de capital y aumentar la absorción de mano de obra requieren necesariamente un tiempo más o menos prolongado. En tanto que el problema de la insuficiencia dinámica del desarrollo se plantea en términos impostergables. En consecuencia, hay que concentrar primeramente la atención en las medidas destinadas a acrecentar con celeridad la acumulación de capital, sin perjuicio de las medidas tendientes a economizarlo.

En la parte A de este documento se ha sugerido la posibilidad de comprimir el consumo de los grupos de ingresos relativamente altos para lograr este propósito. Examinaremos más de cerca este aspecto valiéndonos de las cifras conjeturadas a que allí se hizo referencia. No es ocioso repetir que se trata de simples órdenes de magnitud que permiten una primera visión del problema, pero no ofrecen base firme alguna para asentar medidas concretas que requieren cuidadosa investigación en el caso particular de cada país.

Como se recordará, los estratos superiores que constituyen más o menos el 5 por ciento de la población latinoamericana, tienen casi los tres décimos del consumo personal total. En el otro extremo social, el 50 por ciento de la población apenas consume los dos décimos de ese total. Y entre ambos grupos, los estratos medios, que abarcan alrededor del 45

por ciento de la población tienen aproximadamente la mitad restante del consumo personal total<sup>11</sup>.

En esta impresionante desproporción del consumo de tales estratos, y en el ingreso que transfieren al exterior para inversiones y atesoramiento, hay un dilatado potencial de ahorro que permitiría elevar intensamente el ritmo de desarrollo si se cumplen a la vez otras condiciones.

En efecto, si se comprimiese el consumo de los estratos superiores en forma que no excediera de 11 veces el de los inferiores se podría pasar de una tasa de uno por ciento anual de crecimiento del ingreso por habitante a una tasa de 3 por ciento; y si se redujese la diferencia a 9 veces, la tasa podría subir a 4 por ciento anual y por habitante.

De lo que ello significaría para aquellos grupos, dan una idea aproximada estas otras cifras. El consumo medio por familia de 5 personas es en ellos de unos 8 000 dólares anuales. Se reducirá a 5 700 dólares (en 28 por ciento) si la disparidad bajara a 11 veces, y a unos 4 600 dólares si descendiera en alrededor de 9 veces, según acaba de decirse. Esto nos da una idea de las dificultades que entraña este problema.

Sin embargo, la cuestión de acelerar el ritmo de desarrollo no quedaría resuelta con esta drástica compresión del consumo para acrecentar el ahorro. Pues hay también que transformar ese ahorro adicional en bienes de capital. Y aquí nos encontramos con otro obstáculo formidable en los países latinoamericanos.

En efecto, no se dispone en grado suficiente de capacidad interna productora de estos bienes así como de capacidad para importarlos. Actualmente el coeficiente de inversión bruta es de alrededor de 15.5 por ciento (10 por ciento neto). Para lograr una tasa de 3 por ciento de crecimiento habría que elevar este coeficiente a 20.5 por ciento y para conseguir una tasa de 4 por ciento, a 23 por ciento. Esto obligaría a aumentar de inmediato en 32 por ciento las importaciones de bienes de capital en el primer caso y en 48 por ciento en el segundo, lo cual sería imposible en la mayor parte de los países —si es que no en todos— en las circunstancias prevalecientes de estrangulamiento exterior<sup>12</sup>. Agréguese a ello que el aumento de la demanda interna de bienes de capital, así como de bienes de consumo por el crecimiento del ingreso sólo en parte podría

11. En países avanzados como los Estados Unidos y los de Europa occidental, el consumo de los estratos más elevados no excede de 9 a 10 veces el de los estratos inferiores.

12. Véase a este respecto el capítulo I de la parte C, pp. 79 ss.

satisfacerse empleando la capacidad productiva sin utilizar. Por arriba de ello sería indispensable ampliar esta capacidad, lo cual toma un tiempo más o menos largo. Mientras tanto habría que atender también esta parte de la demanda con aumento de importaciones.

Ello nos demuestra que, en las circunstancias presentes, América Latina no podría acelerar su tasa de crecimiento sin cooperación exterior. Se requiere la aportación temporal de recursos internacionales, hasta que la sustitución de importaciones y el aumento de las exportaciones vaya permitiendo el empleo interno y externo del mayor ahorro que se obtenga por la como presión del consumo. Más aún, esos recursos internacionales tendrían que dedicarse preferentemente a las inversiones destinadas a lograr esos objetivos y a eliminar también los puntos de estrangulamiento interno.

Todo ello es indispensable para que pueda hacerse efectivo aquel potencial de ahorro y también para aumentarlo, pues existe generalmente en los países latinoamericanos esa capacidad productora sin utilizar que no se aprovecha debido a factores de estrangulamiento interno o externo. La eliminación de estos factores permitirá así aumentar con rapidez el ingreso con una cuantía de inversiones relativamente pequeña si se compara con las que normalmente se requieren. Y este crecimiento del progreso aumentará la capacidad de ahorro para futuras inversiones.

## 2.LA COMPULSIÓN INICIAL Y LOS INCENTIVOS A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Tocaremos ahora otro aspecto muy importante de este mismo asunto. Es obvio que una compresión tan intensa del consumo de los estratos superiores no podría conseguirse sin enérgicas medidas compulsivas. ¿Hasta qué punto estas medidas serían compatibles con el incentivo a la actividad económica individual? ¿No traerían consigo el debilitamiento dinámico del sistema, con todas sus consecuencias, antes de la plena validez que tanto se necesita?

Es preciso establecer una distinción esencial entre reformas estructurales y funcionamiento del sistema económico. Es evidente que las primeras no podrían realizarse por el mero juego de los incentivos: requieren en forma ineludible medidas compulsivas. Por el contrario, el funcionamiento del sistema exige acudir preferentemente a los incentivos antes

que a la compulsión, tanto por la eficacia misma de aquél como por razones políticas fundamentales.

El caso de la tenencia del suelo ofrece un buen ejemplo de esta distinción. La reforma estructural del régimen de tenencia es una de las maneras más importantes de compresión del consumo, si la tierra no se paga por su valor comercial, como se explica más tarde<sup>13</sup>. Y si, al dilatarse el pago por un plazo relativamente largo se aplica un bajo tipo de interés es obvio que aquí no pueden actuar los incentivos. Por otro lado, los nuevos propietarios de la tierra tendrán que tener incentivos para producir más y mejor y estos incentivos tienen que ser esencialmente económicos. Para decirlo de otro modo: la compresión del consumo con fines de ahorro privado o público después de la reforma del régimen de tenencia ha de ser más el bien resultado de esos incentivos antes que de medidas de compulsión.

El problema es muy vasto y su solución de importancia decisiva. Se comprenderá mejor su significación cuando examinemos la cuestión de la movilidad social<sup>14</sup>. Para la eficacia del sistema económico y el buen funcionamiento democrático hay que promover el surgimiento y el ascenso económico y social de los elementos dinámicos de todos los estratos de la sociedad. Y el juego de los incentivos es de significación primordial. De esos elementos dinámicos saldrán los técnicos, los administradores y los dirigentes en todos los planos de la actividad económica; y sus ingresos personales tienen que estar relacionados con su aportación efectiva al proceso económico. Habrá, pues, disparidades distributivas, aunque no en razón de situaciones de privilegio. Y además esas disparidades serán generalmente mucho menores que las actuales.

Será siempre necesario que el instrumento impositivo atenúe razonablemente estas disparidades desde el punto de vista social, pero el esfuerzo de ahorro no podría gravitar exageradamente sobre estos nuevos grupos dinámicos sin comprometer la aportación de los imponentes al proceso económico.

Por lo demás, la aceleración del ritmo de desarrollo y la política distributiva harán posible que se vaya extendiendo a todos los estratos sociales el esfuerzo normal de ahorro, distinto del extraordinario esfuerzo inherente a las reformas estructurales e indispensable para conseguir

13. Véase la sección III de este mismo capítulo pp. 44-52.

14. Véase el punto 1 de la sección I del capítulo II de la parte B, pp. 53-56.

esa aceleración del ritmo de desarrollo. Pero en tal caso ya no se trataría de comprimir el consumo presente, sino el incremento del consumo en todos los estratos sociales. Habría entonces que estimular también el ahorro popular con adecuados incentivos<sup>15</sup>.

Ésta es precisamente una consideración muy seria en favor del máximo esfuerzo inicial de ahorro, pues si ese esfuerzo se limita a conseguir una tasa de crecimiento de 3 por ciento anual por habitante, las posibilidades de incentivo serán menores que si se lograra una tasa de 4 por ciento o más.

En efecto, la primera tasa sólo permitiría mejorar con relativa celeridad el consumo de los estratos inferiores, esto es, de aquella mitad sumergida de la población latinoamericana. Con una adecuada política redistributiva se podría aumentar su consumo a razón de 4.2 por ciento anual y duplicarlo así en el lapso de 17 años. Los estratos medios mejorarían algo más lentamente y los estratos superiores con muchísima lentitud<sup>16</sup>. Por el contrario, una tasa de 4 por ciento o más haría posible,

15. A este respecto se dijo en otro informe lo siguiente: "El préstamo de recursos invertibles como medio de promover la acumulación ulterior de capital no tiene por qué circunscribirse a las empresas. Podría también extenderse a los trabajadores. Podría encontrarse aquí uno de los medios más efectivos de capitalización popular, y a este respecto conviene examinar un hecho digno de reflexión. Han venido difundiendo con celeridad en los países latinoamericanos los créditos para la adquisición de bienes duraderos de consumo. Es claro que en esta forma las masas populares tienen acceso a bienes que difícilmente podrían adquirir de otro modo. Pero ello y la inflación conspiran seriamente con las prácticas de ahorro. ¿No podrían alentarse estas prácticas con créditos destinados a la compra de acciones por los mismos trabajadores, sea en las empresas en que trabajan o en otras empresas? Sería conveniente explorar estas posibilidades, y las entidades de financiamiento del desarrollo podrían desempeñar un papel muy importante en este sentido.

"Hasta ahora los préstamos para inversiones de capital se hacen directamente a las empresas. Se concibe que una parte sustancial se realice indirectamente, esto es, que se preste a los trabajadores para la adquisición de acciones. Acaba de señalarse más arriba la conveniencia de que las entidades de crédito internacional dediquen buena parte de sus operaciones latinoamericanas a estimular la iniciativa propia de las firmas y empresas de estos países. Estas operaciones podrían vincularse en una u otra forma con la creciente participación de los trabajadores en el proceso de capitalización.

"Hay, generalmente, en los países latinoamericanos un problema muy serio de capitalización de los servicios públicos en que la adquisición de acciones con la ayuda de recursos internacionales podría tener consecuencias muy importantes, tanto en la acumulación de capital como en la gestión de las empresas. La participación de quienes producen estos servicios y quienes los emplean podría ofrecer una nueva alternativa al dilema que a menudo se plantea entre la tenencia extranjera y la administración estatal."

(Véase *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, op. cit., pp. 15-16).

16. La compresión del consumo en el 5 por ciento de la población de altos ingresos sería de alrededor del 14 por ciento. El 50 por ciento de la población duplicaría su consumo por habitante en el lapso mencionado de 17 años y los estratos medios (45 por ciento de la población) lo haría en 22 años. Por su parte, los estratos superiores —después de la reducción— incrementarían su consumo con la gran lentitud de que se habla en el texto.

no sólo acelerar el mejoramiento en los estratos inferiores, sino también en los medios y superiores. Ello tiene gran significación, pues los elementos dinámicos que hubiese en los estratos superiores podrían sobreponerse a la compresión inicial de su consumo a raíz de las reformas estructurales, y los nuevos elementos dinámicos que vinieran desde abajo tendrían incentivos mucho más fuertes para llegar arriba.

Parece innecesario observar que al discurrir así sobre períodos de tiempo no se está proponiendo un plan de aceleración del desarrollo. Nuestro propósito no es otro que dilucidar la índole de los fenómenos y su posible magnitud en tiempo y esfuerzo. La aceleración de la tasa de desarrollo es una operación compleja que requiere seria preparación para remover previamente los obstáculos internos y externos que se le oponen.

### 3. EL PROBLEMA DE LA POBLACIÓN

Otra observación final. En todo este documento se ha considerado la tasa de incremento de la población como uno de los datos básicos del problema del desarrollo. Es indudable que el aumento impresionante que viene registrándose en esta tasa ha complicado de modo considerable este problema. Una tasa inferior de crecimiento de la población podría hacer mucho menos difícil la aceleración del desarrollo. Del coeficiente neto de inversiones de 10 por ciento del ingreso (coeficiente bruto de 15.5 por ciento) apenas la cuarta parte puede destinarse a aumentar la productividad X el ingreso por habitante: las 3 cuartas partes restantes se necesitan para acompañar al incremento de la población. Si, por ejemplo, ésta hubiera continuado creciendo a razón de 1.8 por ciento como a comienzos del siglo, con la misma inversión de ahora se podría tener un incremento de 2.2 por ciento en el ingreso por habitante, en vez del uno por ciento que se registró en término medio en los últimos tiempos. Esto no significa que ello pudiera ser una alternativa a la plena utilización del potencial de ahorro, sino un medio adicional para acelerar el crecimiento. Sin embargo, no abordaremos aquí este delicado aspecto, pues entran en juego factores que rozan sentimientos profundos de la población latinoamericana y no es al economista, como tal, a quien corresponde sugerir las soluciones adecuadas.

### III. EL OBSTÁCULO DE LA TIERRA

#### 1. EL CRECIMIENTO PASADO DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y SUS EXIGENCIAS FUTURAS

Una tasa de crecimiento de 3 por ciento anual en el ingreso por habitante exigiría a la producción agraria latinoamericana un esfuerzo considerable, mucho más fuerte que en el pasado. El esfuerzo era ponderable entonces, pero no suficiente. En los últimos 20 años la producción agrícola ha crecido en 80 por ciento (2.6 por ciento anual), o sea a un ritmo superior al de otras regiones del mundo, según se señala en otro informe<sup>17</sup>.

Sin embargo, si se tiene en cuenta el aumento de la población, el incremento de producción por habitante ha llegado apenas a la exigua proporción de 0.2 por ciento por año, y las otras regiones —de mucho menor crecimiento demográfico que América Latina— resultan aventajándola desde este punto de vista.

Más aún, un ritmo de crecimiento de 2.6 por ciento anual en la producción global ha sido bastante inferior al del consumo, que aumentó a razón de 3.7 por ciento. Esta falla de la producción se ha cubierto principalmente a expensas de las exportaciones y con un aumento de las importaciones agrícolas provenientes del resto del mundo. Sin embargo, a pesar de que estas últimas representan un porcentaje relativamente moderado del consumo total, su cuantía es muy apreciable: del orden de unos 450 millones de dólares, constituidos por importaciones de productos que, con una política racional de producción y comercio recíproco, podría lograrse obtener en buena parte dentro de la misma América Latina.

Es cierto que en este desequilibrio entre producción y consumo influye especialmente el caso argentino, en que el gran incremento de las necesidades internas tuvo que cumplirse en desmedro de las exportaciones debido al escaso progreso técnico de la agricultura<sup>18</sup>. Pero aun excluyendo este país del conjunto latinoamericano, la falla de la producción

17. Véase *Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana* (E/CN.12/686).

18. En el resto de América Latina se destaca el aumento de las exportaciones, especialmente de café, algodón, azúcar y banano.

es manifiesta: ha crecido sólo en 3.2 por ciento cuando el consumo lo hizo a razón de 4.2 por ciento anual.

Si se consiguiera un ritmo mínimo de desarrollo de 3 por ciento anual por habitante y si, además, se practicara una política firme de redistribución del ingreso, el crecimiento de la producción tendría que ser mucho más intenso que antes; y mas aun si se quisiera disminuir la tasa de crecimiento de las importaciones agrícolas a fin de contribuir a la corrección del estrangulamiento exterior.

En tales condiciones, se ha estimado que el consumo global de productos agrícolas tendrá que aumentar a razón de 4.6 por ciento anual y la producción en 4.2 por ciento, o sea que ésta deberá acrecentarse en algo más de 130 por ciento en los próximos 20 años, es decir, mucho más que el crecimiento de 80 por ciento que tuvo en los 20 años precedentes. Ello es así porque se ha estimado un crecimiento más débil de las exportaciones (2.5 por ciento) que de la producción (4.2 por ciento), lo que permite que el consumo crezca más intensamente que esta última (4.6 por ciento).

He aquí, pues, la magnitud del problema que América Latina tendrá que afrontar si quiere lograr aquellos objetivos de desarrollo y redistribución del ingreso. Todo indica que semejante aumento de la producción deberá conseguirse principalmente con el aumento del rendimiento de la tierra y no tanto con el aumento de superficie como hasta ahora. Tendrá que cambiar la tendencia pasada. El estudio de 24 productos agropecuarios importantes demuestra que su aumento de producción de 60 por ciento en los 20 años anteriores se obtuvo acrecentando la superficie de tierra explotada en 38 por ciento y los rendimientos tan sólo en 16 por ciento, o sea 0.7 por ciento anual<sup>19</sup>.

## 2. NECESIDAD INELUDIBLE DE AUMENTAR LOS RENDIMIENTOS

No sería fácil seguir esta tendencia extensiva, primero, porque ha venido disminuyendo la cantidad de tierra fácilmente accesible y, segundo, por la enorme inversión que significa incorporar nuevas tierras y prepararlas productivamente.

19. Esos productos ocupaban aproximadamente el 50 por ciento de la superficie cultivada total.

Por lo demás, ¿para qué hacerlo si son muy grandes las posibilidades de aumentar los rendimientos en las tierras ya ocupadas? Si se atiende a la experiencia de otros países, no sería aventurado estimar que en los próximos 20 años —si se cumple un considerable esfuerzo— podría lograrse un aumento de 60 por ciento en los rendimientos, a razón de una tasa anual de 2.4 por ciento. De ser ello así, la meta de producción mencionada exigiría extender la superficie explotada en 35 por ciento, o sea unos 35 millones de hectáreas.

Poner el acento en los mejores rendimientos obedece también a consideraciones sociales, puesto que sólo así podrá elevarse el nivel de vida tan precario de la población rural. La reforma agraria es desde luego esencial, pero la mera redistribución del ingreso que pudiera conseguirse con ella no resolvería satisfactoriamente este problema, como no lo haría en el conjunto de la economía.

Sin embargo, este objetivo social del aumento de rendimiento no podría cumplirse independientemente del ritmo de desarrollo, pues hay una estrecha interdependencia, entre el sector agrícola y los otros sectores de la economía. Como se recordará, esa tasa de aumento de 4.2 por ciento anual en la producción agrícola ha sido estimada, teniendo en cuenta el ritmo de desarrollo del ingreso a razón de 3 por ciento anual y por habitante, y la demanda de productos agrícolas según la intensidad relativa con que crece el consumo interno y externo.

Ahora bien, si no pudiera alcanzarse ese ritmo de desarrollo, o fuera menor la intensidad del crecimiento del consumo, sobrevendría un deterioro de la relación de precios agrícolas comparados con los precios de los otros productos, y se malograrían para la agricultura —en todo o en parte— los frutos de su progreso técnico, que serían aprovechados por el resto de la economía. En una eventualidad semejante, la población desplazada de la agricultura no encontraría ocupación satisfactoria en las actividades absorbentes, lo que tendería a agravar la situación social de la población urbana marginal.

Por otra parte, si los rendimientos unitarios mejoraran más que lo supuesto, y se requiriesen menores extensiones adicionales de tierra para alcanzar los niveles de producción previstos, se produciría en el campo un sobrante mayor de gente que sólo podría absorberse en forma adecuada si aumentaran en medida suficiente el ritmo de desarrollo general de la economía.

Esta consideración es harto importante desde el punto de vista de la mecanización agrícola. Si se efectúan inversiones de capital en mecanizar

las tareas agrícolas y eliminar mano de obra, y si la gente así desplazada no encuentra ocupación en las actividades absorbentes, esas inversiones de capital se habrían malogrado, es decir, se habría desperdiciado el escaso capital de la colectividad. Como ya se dijo, esta consecuencia desfavorable no es incompatible con la conveniencia del empresario que le empuja a la mecanización sin tener en cuenta los efectos sociales de su actitud.

Así pues, la elección de los métodos para aumentar la productividad agrícola no ha de dejarse librada al simple juego de los intereses particulares, cuando la capacidad absorbente de la mano de obra desplazada es insuficiente, según el fenómeno prevaleciente en América Latina. Habría entonces que dar preferencia a aquellas formas de tecnificación que elevan la productividad mediante el aumento de los rendimientos de la tierra antes que por las inversiones que economizan mano de obra. Sólo que para aquello se necesita una tarea previa de investigación tecnológica y de difusión, de sus resultados que no se requiere en la misma forma en materia de mecanización; es decir, se necesita una tarea previosa del Estado.

Conviene anotar que la proyección en referencia es sólo una presentación racional del orden de magnitud de estos fenómenos de desarrollo y no la elección de una determinada alternativa, elección que sería arbitraria sin un análisis detenido de las condiciones y posibilidades de cada país.

### 3. SIGNIFICACIÓN DINÁMICA DE LA REFORMA AGRARIA

Este planteamiento cuantitativo permite ver con perspectiva dinámica el problema palpitante de la reforma agraria. La reforma se necesita impostergablemente por tres razones primordiales: a) realizar un cambio estructural que permita aprovechar intensamente el potencial de ahorro y promueva la movilidad social, con importantes consecuencias económicas, sociales y políticas; b) satisfacer la demanda de una población que crece rápidamente y tiene que mejorar su dieta, y c) elevar el nivel de vida de las masas rurales.

Los dos últimos objetivos sólo pueden conseguirse con el aumento de productividad agrícola. La mera redistribución de tierra sin aumento de productividad podría aliviar la tensión social del campo, pero sólo de un

modo efímero, pues como quiera que la tierra se redistribuyera, con un producto medio por persona activa del orden de los 500 dólares por año, incluida la renta del propietario, el mejoramiento sería poco apreciable. Es cierto que el cambio del régimen de tenencia apareja una consecuencia social muy importante al liberar fuerzas que están ahora comprimidas en el medio rural. Pero ello podría ser fuente de nuevas tensiones si no va acompañado de un rápido aumento de la productividad y del ingreso.

No se interprete en forma alguna que estas consideraciones aconsejen ir con lentitud. Desde luego, hay que plantear correctamente los términos de la reforma agraria, que no son los mismos en todos los países ni en las mismas regiones de cada país; y escoger también las soluciones adecuadas a cada caso. Hay que formar asimismo el personal indispensable. Pero una vez hecho esto —y hecho sin demoras innecesarias—, la reforma tendrá que ser rápida y masiva, no sólo para aliviar la tensión social de los campos sino por otros motivos. Se necesita una gran movilización de fuerzas y sólo podrá lograrse si la reforma se acomete a fondo. Esa movilización es indispensable, pues si bien es cierto que el papel del Estado es de importancia decisiva, no lo es menos que habrá de estimular y aprovechar el sentido comunitario y cooperativo de la gente, lo mismo en el campo que fuera de él, para que la acción estatal sea pronta y eficaz. La reforma requiere el entusiasmo colectivo y hay que encauzarlo constructivamente.

Sólo haciendo en grande la reforma se aprenderá a realizarla. Es imposible prever todas las complicaciones que surgirán y prevenir muchos de los errores posibles. Lo esencial es tener un plan correcto para afrontarla y aprovechar la experiencia para corregir flexiblemente esos errores.

Si bien la redistribución de la tierra —ya sea en forma directa o por obra del impuesto— es esencial para la tecnificación del campo, dista mucho de ser suficiente. Son indispensables además la acción del Estado y el incentivo a los productores para introducir las nuevas técnicas.

#### 4. LA ACCIÓN TÉCNICA DEL ESTADO

Ninguna manifestación más seria del anacronismo del Estado latinoamericano, de su escasa aptitud para afrontar las exigencias del desarrollo económico, que la escasísima atención que se ha prestado a la investigación

agrícola, a la difusión de sus resultados y a la educación básica y técnica de las masas campesinas, excepción hecha de algunos casos ejemplares. Esas tareas técnicas no han podido cumplirse por simple iniciativa individual. El impresionante progreso técnico de la agricultura norteamericana ha sido el resultado de una combinación de indudable eficacia: a) la socialización de la técnica y b) el estímulo a la iniciativa individual para aplicarla. Socialización por cuanto no es la iniciativa privada, movida por el interés individual, la que ha traído el progreso técnico, sino la acción del Estado y de las universidades, movidas por el interés colectivo. Y a ello se añadió el incentivo a la iniciativa individual mediante facilidades técnicas, recursos invertibles y defensa de la relación de precios. Todo lo cual pudo hacerse con sentido social en virtud de dos factores muy importantes: una previsora política de tenencia del suelo y la absorción persistente de mano de obra rural en las actividades urbanas. Sin ello, el progreso técnico habría aumentado simplemente la renta del suelo y no el ingreso de los productores rurales.

Resuelto el problema de tenencia, el complemento ineludible de la acción técnica del Estado es el incentivo a los productores. En el régimen de tenencia prevaleciente, el incentivo de mayores precios ha estimulado generalmente el aumento de producción cuando había tierra disponible para hacerlo. Sin embargo, cuando esa tierra ha faltado, o ha sido difícil lograrla, el incentivo de los precios suele haber cambiado la composición, pero no la cuantía de la producción en su conjunto; y, en última instancia, ha redundado en aumento de la renta del suelo, con la distribución regresiva del ingreso que ello significa. El aumento de rendimientos mediante técnicas de producción nuevas —nuevas para América Latina— sólo podría conseguirse si esas técnicas se vuelven accesibles por la acción del Estado, y si el propietario está dispuesto a realizar el esfuerzo adicional que esas técnicas exigen. Este esfuerzo suele ser incompatible con los hábitos de vida de los grandes propietarios, cuya cuantiosa renta les dispensa de la necesidad de adoptar nuevas formas de vida a fin de implantar tales técnicas de aumento de los rendimientos. Explícate así o que este esfuerzo no se haya realizado con frecuencia en el régimen actual de tenencia, aun en los casos en que el Estado supo cumplir sus responsabilidades técnicas.

### 5. EL INCENTIVO A LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

Por lo demás, no cabría decir que el incentivo a los productores agrarios haya sido una preocupación general o perdurable en nuestros países. Este punto tiene gran importancia para el éxito de la reforma agraria y conviene detenerse un momento en su examen.

En realidad, ha habido una serie de factores que han influido adversamente sobre los incentivos al desarrollo agrícola. Esos factores se originan en las actividades urbanas y conciernen sobre todo a la relación de precios, al costo de distribución de los productos agrícolas y a los alicientes para invertir en la agricultura.

Un factor que ha tendido con frecuencia a desmejorar la relación de precios internos ha sido el aumento de los precios de las manufacturas y servicios que consume el campo provocado por la sustitución de importaciones, y la protección exagerada. A ello se agrega el costo de los beneficios sociales y otros servicios del Estado que, al no absorberse por el aumento de la productividad urbana, se han trasladado en parte sobre los precios de los bienes y servicios que requiere el campo. Estos beneficios y servicios se han limitado generalmente a esas actividades urbanas y no se han extendido a las rurales o se han extendido con menor amplitud.

También parece haber aumentado relativamente el costo de mercadeo de los productos agrícolas, tanto por el mayor aumento de los ingresos reales de estas actividades con respecto a las agrícolas, como por notorias deficiencias en la organización de este proceso. Consideraciones similares cabría hacer en materia de transporte de los productos agrícolas acentuadas posiblemente por el desarrollo de la urbanización.

Finalmente, las elevadas ganancias resultantes de la protección excesiva, las inversiones en el fraccionamiento de la propiedad urbana y la construcción, así como otras inversiones especulativas, han contribuido a alejar de la agricultura los fondos invertibles originados en ella, en desmedro de su progreso técnico.

Desgraciadamente, la carencia de investigaciones sobre estos y otros aspectos de la agricultura latinoamericana no permite saber en qué forma y medida han actuado estos factores y si han sido o no contrarrestados por fuerzas opuestas.

Es posible que haya habido casos en que los efectos de esos factores adversos a la agricultura han sido contrarrestados e incluso superados, cuando el aumento intenso de la demanda de productos agrícolas ha estimulado el alza de precios en la medida necesaria para conseguir este efecto favorable a los productores.

Parece haber habido casos en que la intensidad de la demanda ha permitido volver a trasladar sobre los consumidores urbanos los efectos adversos de la relación de precios, corrigiéndolos o aun superándolos con la mejora de la misma. La protección aduanera de algunos productos agrícolas y la escasez relativa de tierra para aumentar la producción tiene que haber facilitado este movimiento.

En otros casos, esa traslativa reacción de los efectos adversos se ha impedido por las importaciones o el control de precios<sup>20</sup>. Son precisamente los casos —no infrecuentes por cierto— en que se debilitaron o eliminaron los incentivos para aumentar o incluso mantener el volumen de la producción.

Análogos efectos ha tenido la sobrevaluación monetaria al impedir que los precios agrícolas pudieran subir conforme con la inflación interna o para contrarrestar el movimiento adverso de la relación de precios interna. Bien se sabe que la sobrevaluación no sólo ha afectado los productos de consumo interno, sino también los de exportación. Hubo así casos muy serios de desaliento a la producción, sobre todo cuando a la evolución desfavorable de la relación de precios internos se agregó el deterioro exterior de esa relación.

## 6. SOBREVALUACIÓN DE LA TIERRA Y REFORMA AGRARIA

Todo esto no sólo concierne a la política de desarrollo agrario que acompaña a la reforma, sino a los propios términos de ésta. En efecto, en América Latina es frecuente que el rendimiento económico de la tierra en relación con su valor comercial sea relativamente bajo. Por un lado, esos factores adversos recién mencionados han tendido a deprimir ese

20. Cabe hacer notar en este sentido la desventajosa situación de algunos productos agropecuarios esenciales —la leche, el trigo, el arroz, etc.—, que en muchos países son objeto de fijación de precios topes de carácter político, con el loable propósito de favorecer al consumidor, pero que constituyen un grave desaliento para los productores.

rendimiento, y, por otro, la inflación ha contribuido a exagerar el valor de la tierra por razones bien conocidas, entre ellas el propósito de disminuir o eludir la carga tributaria adquiriendo tierra. No se trata desde luego de adquisiciones que propenden al progreso técnico sino que lo dificultan.

Pues bien, cuando la tierra está así sobrevaluada, traspasarla a esos valores en la reforma agraria significaría para los mismos propietarios individuales o cooperativos una pesada carga, carga mucho más difícil de sobrellevar que en el caso de la gran propiedad, por la misma cuantía de la renta que se deriva de ella.

He aquí la conveniencia de fijar el valor de la tierra según su rendimiento actual y ofrecer plazos dilatados e intereses moderados para su pago<sup>21</sup>. De lo contrario, podría debilitarse sensiblemente el incentivo a la mayor productividad de los nuevos propietarios, comprometiendo el éxito de la reforma agraria. Es éste un punto esencialísimo, por todo lo que antes se dijo. Y para estimular el progreso técnico podría ser conveniente combinar la adquisición de la tierra al valor correspondiente a su rendimiento presente, con un impuesto que grave el valor potencial de la tierra redistribuida. Ese valor potencial podría determinarse en relación con el mejoramiento de productividad susceptible de lograrse con técnicas relativamente sencillas, sin perjuicio de periódicos reajustes para estimular nuevos mejoramientos.

Sin esta tecnificación activa del campo sería ilusorio el sentido social de la reforma agraria como medio de mejorar persistentemente la suerte de las masas campesinas, al igual que lo sería que esta gran transformación estructural se concibiera para mejorar el nivel de existencia de las poblaciones urbanas, brindándoles alimentos a más bajo precio.

21. Además el tipo bajo de interés es necesario para emplear el potencial de ahorro, ya sea por Estado o por los nuevos propietarios, según se explicó en la sección II de este capítulo.



## ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
I. CINCUENTA AÑOS DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL: UNA RESEÑA Ricardo Bielschowsky	9
II. TEXTOS SELECCIONADOS	
1. EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA AMÉRICA LATINA Y ALGUNOS DE SUS PRINCIPALES PROBLEMAS Raúl Prebisch	63
2. ESTUDIO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA, 1949 CEPAL	131
3. PROBLEMAS TEÓRICOS Y PRÁCTICOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Raúl Prebisch	173
4. AUGE Y DECLINACIÓN DEL PROCESO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN EL BRASIL María da Conceição Tavares	207
5. DESARROLLO Y SUBDESARROLLO Celso Furtado	229
6. INTRODUCCIÓN A LA TÉCNICA DE PROGRAMACIÓN CEPAL	243
7. INFLACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO EN CHILE Y MÉXICO Juan F. Noyola Vásquez	273

8.	LA INFLACION CHILENA: UN ENFOQUE HETERODOXO Osvaldo Sunkel	287
9.	EL MERCADO COMÚN LATINOAMERICANO CEPAL	325
10.	HACIA UNA NUEVA POLÍTICA COMERCIAL EN PRO DEL DESARROLLO Raúl Prebisch	349
11.	CONSIDERACIONES SOCIOLOGICAS SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA José Medina Echavarría	399
12.	HACIA UNA DINÁMICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO Raúl Prebisch	427
13.	DEPENDENCIA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto	475
14.	DESARROLLO, SUBDESARROLLO, DEPENDENCIA, MARGINACIÓN Y DESIGUALDADES ESPACIALES: HACIA UN ENFOQUE TOTALIZANTE Osvaldo Sunkel	501
15.	NATURALEZA E IMPLICACIONES DE LA 'HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL' DE LA AMÉRICA LATINA Aníbal Pinto	547
16.	MÁS ALLÁ DEL ESTANCAMIENTO María da Conceição Tavares y José Serra	569
17.	NOTAS SOBRE LOS ESTILOS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Aníbal Pinto	589
18.	EVALUACIÓN DE QUITO CEPAL	629
19.	PODER Y ESTILOS DE DESARROLLO: UNA PERSPECTIVA HETERODOXA Jorge Graciarena	661
20.	ENFOQUES DEL DESARROLLO: ¿DE QUIÉN Y HACIA QUÉ? Marshall Wolfe	689
21.	POLÍTICAS DE AJUSTE Y RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA EN AMÉRICA LATINA CEPAL	733

ÍNDICE	465
22. TRANSFORMACIÓN Y CRISIS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1950-1984 CEPAL	785
23. INDUSTRIALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: DE LA 'CAJA NEGRA AL CASILLERO VACÍO' Fernando Fajnzylber	817
24. TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD: LA TAREA PRIORITARIA DEL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LOS AÑOS NOVENTA CEPAL	853
25. EDUCACIÓN Y CONOCIMIENTO: EJE DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD CEPAL/UNESCO	877
26. LA BRECHA DE LA EQUIDAD. AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y LA CUMBRE SOCIAL CEPAL	887
27. EL REGIONALISMO ABIERTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA AL SERVICIO DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD CEPAL	903
28. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POLÍTICAS PARA MEJORAR LA INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA MUNDIAL CEPAL	925
BIBLIOGRAFÍA	939

