



**DESARROLLO  
ECONOMICO,  
PLANEAMIENTO  
Y COOPERACION  
INTERNACIONAL**



**NACIONES  
UNIDAS**



# **DESARROLLO ECONOMICO, PLANEAMIENTO Y COOPERACION INTERNACIONAL**

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA



**NACIONES UNIDAS**

**SANTIAGO DE CHILE**

**1961**

E/CN.12/582/Rev. 1

Junio de 1961

**NOTA**

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La simple mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

**PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**

No. de venta: 61. II. G. 6

**Precio: 1.00 dólar; 7 chelines; 4 francos suizos  
(o su equivalente en otras monedas)**

## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
Los contrastes del desarrollo .....	1
El fuerte ritmo de crecimiento de la población ....	2
La presión del consumo y la acumulación de capital.	3
Penetración técnica y transformaciones estructurales.	4
Cambio significativo en la política de cooperación internacional .....	6
Iniciativa privada extranjera y nacional .....	8
 <i>Capítulo I. LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA ACUMU- LACIÓN DE CAPITAL</i> .....	10
Las disparidades distributivas .....	10
Combinación de recursos nacionales e internacio- nales .....	11
La capitalización popular .....	12
Origen de las grandes disparidades y su corrección.	13
El estímulo de la capitalización .....	14
 <i>Capítulo II. LAS TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA Y EL COMERCIO EXTERIOR</i> .....	18
1. <i>La industrialización, sus fallas e insuficiencias</i> .....	18
Disparidades de desarrollo e intensidad de creci- miento .....	18
Las fallas fundamentales de la industrialización ....	19
La presión de precios y la tendencia al deterioro de la rela- ción de precios .....	21
2. <i>La corrección de las fallas fundamentales de la in-         dustrialización</i> .....	24
Las nuevas exportaciones .....	24

La economicidad de la política sustitutiva .....	25
La vulnerabilidad exterior .....	26
3. <i>La periferia latinoamericana en el comercio internacional</i> .....	27
Diferentes significados de la política sustitutiva ....	27
Necesidad de revisar el concepto tradicional de reciprocidad .....	29
La responsabilidad de los países periféricos .....	31
El mercado común latinoamericano y el intercambio con el resto del mundo .....	31
 <i>Capítulo III. TIERRA Y DESARROLLO ECONÓMICO</i> .....	35
Grandes disparidades en la tenencia del suelo .....	35
Tierra y población .....	36
Tecnificación agrícola y desarrollo .....	37
Redistribución de la tierra y excedente de fuerza de trabajo .....	38
La apertura de nuevas tierras .....	41
La reforma agraria .....	41
 <i>Capítulo IV. POTENCIAL HUMANO, TECNOLOGÍA Y MOVILIDAD SOCIAL</i> .....	44
Penetración de la técnica y desplazamiento de fuerza de trabajo .....	44
Inversiones que economizan y absorben fuerza de trabajo .....	45
La mano de obra redundante .....	46
El equilibrio entre los dos tipos de inversiones ....	47
Los elementos dinámicos .....	48
La capacitación técnica .....	49
 <i>Capítulo V. LA INFLACIÓN</i> .....	51
1. Los efectos dinámicos y las tensiones sociales de la inflación .....	51
2. La política anti-inflacionaria y el desarrollo .....	57

3. La vulnerabilidad exterior de la economía y la inflación .....	60
 <i>Capítulo VI. LAS FUERZAS DE LA ECONOMÍA Y EL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO</i> .....	
1. <i>El libre juego de las fuerzas económicas</i> .....	64
Las consecuencias adversas de la penetración desigual de la técnica productiva .....	64
El desnivel entre tecnología y capital .....	66
El desnivel entre iniciativa nacional y extranjera ...	67
Hacia la nivelación internacional .....	67
Una teoría de la transición .....	68
2. <i>La necesidad de planeamiento y la cuantificación de metas y recursos</i> .....	69
Un plan para obrar sobre las fuerzas de la economía.	69
La limitación de recursos .....	70
a) La distribución de recursos entre consumo e inversión .....	70
b) La relación entre inversiones de productividad y bienestar .....	71
c) El equilibrio entre inversiones que economizan y absorben mano de obra .....	72
d) La distribución de los gastos del estado .....	72
e) La aportación de recursos internacionales ....	73
La anticipación de las inversiones .....	73
La técnica, los instrumentos y la organización del planeamiento .....	75
 <i>Capítulo VII. LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL</i> .....	
1. <i>En el plano económico</i> .....	78
El valor de la experiencia cumplida .....	78
La insuficiencia de recursos y su estimación global ..	78
Falta de sentido de promoción .....	79
La iniciativa privada extranjera .....	80
El estímulo a la empresa latinoamericana .....	81

Las empresas estatales .....	83
El financiamiento de los gastos locales de inversión.	84
Créditos para bienes de capital en el mercado común .....	87
El plazo de los créditos .....	88
2. <i>En el plano técnico</i> .....	88
Asistencia y plan de desarrollo .....	88
La investigación de recursos naturales .....	89
La investigación tecnológica .....	90
El potencial humano .....	91
La limitación de recursos y hombres .....	92
La asistencia en el planeamiento económico .....	92
Tarea técnica y decisiones políticas .....	93

---

---

## INTRODUCCIÓN

### *Los contrastes del desarrollo*

1. El problema del desarrollo económico consiste esencialmente en asimilar con celeridad el vasto caudal de la tecnología contemporánea para elevar el nivel de vida de las masas. A la solución de este problema se oponen dificultades considerables, tanto por las ingentes dimensiones del proceso de transferencia tecnológica, como por las condiciones peculiares en que se plantea.

2. Hay en esas condiciones contrastes muy agudos. [La tecnología contemporánea requiere un capital considerable, cuya acumulación se realiza sin mayores dificultades en los países más avanzados en virtud del elevado ingreso por habitante que les caracteriza.]

Esta tecnología, formada gradualmente en el desarrollo capitalista, es la que ahora tienen que absorber los países latinoamericanos con un ingreso por habitante y una aptitud capitalizadora muy inferiores a los de aquellos países.

No hubo tales contrastes en los países más avanzados, al menos con la intensidad con que se presentan en los países que se desarrollan actualmente. [En el desenvolvimiento de la tecnología, las innovaciones se iban concretando en nuevas formas de capital en la medida permitida por la capacidad de ahorro.] Desde luego, no es posible volver hacia atrás y reproducir formas de capital que los países más avanzados tuvieron en tiempos lejanos, cuando su ingreso por habitante era comparable al que hoy tienen los países de América Latina. Ni tampoco ofrece la tecnología contemporánea, sino en débil proporción, alternativas compatibles con la escasez de capital.

3. Por otro lado, los países latinoamericanos no están utilizando plenamente su potencial de ahorro. Los grupos de altos ingresos tienden a seguir modalidades de consumo que los países más avanzados sólo consiguieron tras larga evolución. Si estas modalidades coexisten con el bajo ingreso medio por habitante, es porque la distribución de este ingreso favorece de modo muy acentuado a aquellos grupos de posición dominante en la escala social.

Así, pues, el módulo distributivo del ingreso es uno de los obstáculos más serios al desarrollo económico; pero también es factor de tensiones sociales, con su secuela de exigencias redistributivas cada vez más insistentes.

En el desarrollo de los países más avanzados, la acumulación de capital precedió a la redistribución del ingreso; ésta vino más tarde, conforme se fortalecía el poder político y sindical de las masas. En los países latinoamericanos, acumulación de capital y redistribución del ingreso tienden a plantearse simultáneamente.

Sin embargo, como quiera que se utilice mejor el potencial de ahorro latinoamericano, el bajo ingreso prevaleciente pone límites que no podrían sobrepasarse en el régimen institucional existente.

#### *El fuerte ritmo de crecimiento de la población*

4. No terminan ahí los contrastes. El descenso de la tasa de mortalidad parece haber sido en gran parte un fenómeno social en la evolución histórica de los países más avanzados. El incesante mejoramiento de las condiciones de vida lo trajo consigo, como también creó —aunque no en la misma medida— condiciones sociales favorables al descenso de la tasa de natalidad.

En cambio, en los países latinoamericanos el descenso de la tasa de mortalidad se está operando mucho antes de que esas condiciones sociales hayan influido sobre la tasa de natalidad. Más que un fenómeno social es un acontecimiento técnico, de

rápida penetración de técnicas de prevención y curación de enfermedades.

No hay razón alguna para que la elevación del nivel de vida deje de traer en América Latina la misma mudanza de actitudes psicológicas favorables al descenso de la tasa de natalidad que se dio a su sazón en los países más avanzados. Pero este proceso toma tiempo y el ritmo de crecimiento de la población se ha vuelto mientras tanto extraordinario, como no se había dado antes un fenómeno de similar intensidad en el desarrollo capitalista.

Estamos en presencia de un problema por demás delicado, que toca sentimientos muy profundos en la vida latinoamericana y a los que no podrían sobreponerse consideraciones estrictamente económicas.

### *La presión del consumo y la acumulación de capital*

5. Sea como fuere, el ascenso de la tasa de crecimiento de la población hace más imperioso aún elevar el coeficiente de inversiones. Hay, sin embargo, fuertes tendencias contrarias a ese movimiento. [La técnica de difusión masiva de informaciones e ideas se propaga con celeridad mucho mayor que la técnica productiva: otra disparidad en el proceso de penetración desigual de la técnica de tanta significación en el desarrollo económico latinoamericano.]

En el campo del consumo, manifiéstase ese hecho en aquella propensión de los países en desarrollo a adoptar formas de existencia de países de ingreso mucho más alto. Las masas populares no están ciertamente al margen de ella: antes bien, esa propensión se presenta en forma cada vez más patente, tanto en el consumo individual como en el consumo social a través de los gastos del estado.

No cabe desconocer el valor dinámico de este incesante despertar de nuevas necesidades, de nuevas formas de consumo. Podría constituir un elemento activo para inducir al aumento de productividad y contrariar en algunos casos cierta procli-

vidad a disminuir el ritmo de actividad personal cuando mejora el ingreso.

6. No se trata, entonces, de reprimir esas técnicas de difusión de ideas e informaciones, sino de ponerlas al servicio del desarrollo económico. En tal sentido, hay que actuar resueltamente en materia de capitalización. Si las masas latinoamericanas ceden fácilmente a la excitación del consumo, no está dicho que no puedan responder también a responsabilidades de capitalización. Éste es un punto de importancia decisiva en el desarrollo económico, pues si la redistribución del ingreso no va acompañada de actitudes favorables a la capitalización popular, no podrá conseguirse una elevación persistente del nivel de existencia de aquéllas.

### *Penetración técnica y transformaciones estructurales*

7. En el proceso de asimilación de la técnica productiva, su avance hacia todas las actividades internas es indispensable para corregir una de las deformaciones más notorias provocada por la forma desigual en que aquélla ha penetrado originariamente. La técnica no se ha trasegado de los centros a la periferia como en vasos comunicantes, orientándose por igual hacia toda la economía. Donde había superioridad de recursos naturales para hacerlo, se ha dirigido casi exclusivamente al desarrollo de las exportaciones y de las actividades destinadas a servirlos. Y no ha ido hacia donde había inferioridad técnica hacia donde en realidad prevalecía la técnica pre-capitalista.

No hubo empeño alguno desde afuera en transformar esta estructura de desarrollo unilateral y corregir esas grandes disparidades de tecnología. Antes bien, todo ello pasó a formar parte de una característica concepción del orden natural de la economía, según la cual correspondían a la periferia las funciones primarias en la división internacional del trabajo.

8. La técnica productiva contemporánea está extendiéndose ahora en las actividades internas y ello apareja la necesidad de continuas transformaciones en la estructura productiva, en

las que la industrialización desempeña un papel dinámico de la mayor importancia. Esas transformaciones de la actividad interna y el incremento de salarios que las acompaña, van fortaleciendo progresivamente la aptitud de los países periféricos para retener el fruto de su progreso técnico en las actividades exportadoras. Sin este aumento de salarios, y salvo casos especiales, este fruto tiende a transferirse hacia afuera, con tanta más intensidad cuanto mayores sean las diferencias de tecnología y productividad entre aquéllas y las actividades exportadoras y las internas. ]

9. El régimen de tenencia de la tierra es uno de los grandes obstáculos a la extensión de la tecnología, aparte sus consecuencias sobre la distribución del ingreso. Bien se sabe que la productividad es generalmente muy baja, sobre todo en la agricultura interna. Pero no podría atacarse ese mal con una simple redistribución de la tierra, prescindiendo del problema general del desarrollo económico. En efecto, sin el crecimiento del resto de la economía a ritmo adecuado, no podrá absorberse la población desplazada por el progreso técnico de la agricultura, ni dar conveniente salida al aumento de su producción que no se destine a las exportaciones.

10. Las transformaciones estructurales exigidas por la penetración de la tecnología no podrían confinarse al mercado interno. Para lograr el máximo de productividad es indispensable que la producción se especialice y adquiera escala apropiada. Verdades tan conocidas como éstas han sido seriamente desvirtuadas en el desarrollo latinoamericano. Se ha seguido dentro de aquel molde pretérito del comercio internacional, en que cada uno de los países convergía hacia los centros, con muy escaso comercio recíproco. La industria se ha desenvuelto así hacia adentro, malográndose posibilidades de desenvolver nuevas exportaciones, y la agricultura tiende también a recogerse en sí misma, salvo en el caso de los productos tradicionales de exportación, aunque no siempre. Así, pues, el mercado común es también una exigencia del progreso técnico y se ha iniciado ya la marcha hacia este objetivo, que será larga y difícil. >

11. Los problemas de desarrollo económico son en realidad problemas de transición: de transición de estos países hacia etapas superiores de técnica productiva en que toda su población activa tenga la oportunidad de adquirir niveles de productividad similares a los de los países más avanzados. Por lo tanto, las transformaciones no podrían limitarse a la economía. Tienen que abarcar al hombre mismo, capacitándole para manejar y organizar esta técnica productiva.

12. El desarrollo económico exige, pues, obrar consciente y deliberadamente sobre las fuerzas de la economía para conseguir en forma ordenada y previsoramente todas esas transformaciones estructurales. Ello atañe en gran parte al estado, que adquiere así nuevas y difíciles funciones. No está preparado en general para hacerlo en los países latinoamericanos, y no podría formularse ni cumplirse eficazmente una política de desarrollo económico si el estado no desenvuelve su aptitud para responder a aquellas funciones.

#### *Cambio significativo en la política de cooperación internacional*

13. El nuevo giro que está tomando el concepto mismo de la cooperación internacional es de importancia decisiva para esta política de desarrollo. Cuando la aportación de recursos internacionales sólo proseguía la explotación de los recursos periféricos para favorecer el desarrollo de los centros, la penetración unilateral de la técnica en los países de producción primaria era del todo compatible con la preservación de estructuras tradicionales. Antes bien, la estabilidad de ellas era favorable a la expansión unilateral de las exportaciones, cualquiera que fuera el grado de inestabilidad en la superficie política. La cooperación internacional tiende ahora a orientarse hacia un designio muy diferente: ayudar a los países en desarrollo a acelerar su propia tasa de crecimiento y corregir las grandes disparidades en la distribución del ingreso para mejorar el nivel de vida de las masas populares. No podrán conseguirse estos grandes objetivos sin la transformación de aquellas estructuras.

14. La cooperación internacional adquiere así un nuevo significado, concordante con las dimensiones populares que la política del desarrollo económico va adquiriendo cada vez más. Dimensiones populares, no solamente por la índole y magnitud de los objetivos que se persiguen, sino por las nuevas responsabilidades que comporta.

Si la política de desarrollo exige comprensión de los grupos dirigentes en cuanto a la ineludible necesidad de aquellas transformaciones estructurales, el ejercicio de esas responsabilidades por las masas populares tiene honda significación, tanto desde el ángulo económico como desde el punto de vista político.

En el fondo, el problema político más importante del desarrollo consiste en desenvolver la aptitud para conseguir y mantener persistentemente un ritmo adecuado de inversiones con el propio ahorro nacional. Hay que elevar el ahorro a expensas del consumo presente de los grupos acomodados y del incremento del consumo popular a medida que aumenta el ingreso por habitante. Cuanto más se pretenda comprimir este incremento del consumo popular, tanto más habrá que acudir a medidas de ahorro coercitivo; y cuanto más se acuda a ello, tanto más serio será el riesgo de comprometer principios profundamente arraigados en los países latinoamericanos, no obstante sus vicisitudes políticas.

Aquí está el papel, tal vez decisivo, de la aportación de recursos internacionales: contribuir al rápido crecimiento del ingreso por habitante para que el incremento del ahorro no lleve a sacrificar en forma severa las posibilidades de incremento del consumo popular que, aparte sus efectos políticos, podría debilitar sensiblemente el incentivo para mejorar la productividad.

15. Sin embargo, la política de cooperación no podría resolver por sí sola los males económicos y sociales de América Latina. Sería un simple paliativo si se limitara a lo circunstancial y episódico. Y la más resuelta política de transformaciones estructurales tampoco podría avanzar firmemente, sin dificultades que comprometan el mismo régimen institucional,

si la cooperación internacional no adquiere la amplitud y la orientación que recientes acontecimientos hacen dable esperar.

### *Iniciativa privada extranjera y nacional*

16. Cabe al capital privado extranjero un papel importante en todo esto, pero hay que encarar este asunto con un criterio que difiere de ciertos conceptos del siglo XIX cuya influencia suele prolongarse hasta ahora. El capital privado extranjero, además de su contribución productiva inmediata, tiene que ser un instrumento potente de irradiación tecnológica; esto es, ha de contribuir a la captación de la tecnología por los hombres del mismo país a donde afluye, tanto los técnicos como los hombres de empresa, sin circunscribirse a quienes la traen. Propagada la tecnología en esta forma, esos hombres, con el andar del tiempo, podrían hacer lo mismo que los de los países más avanzados.

Si no se tiende a esta gradual y progresiva nivelación tecnológica, en su sentido más amplio, el desarrollo no podrá avanzar en forma segura, pues las notorias diferencias de capacitación y la inaccesibilidad a los hombres del país de ciertas técnicas darían mayores impulsos a tensiones perturbadoras. El desarrollo no sería económicamente auténtico ni políticamente estable.

Aquí está la clave de la solución de más de un problema, puesto que la inferioridad tecnológica lleva a muy comprensibles complejos de subordinación, en tanto que la nivelación tecnológica —al fortalecer la noción de igualdad de posibilidades— contribuirá notablemente a la fecunda convivencia de lo nacional y extranjero en el ancho campo de la iniciativa privada.

17. Todo esto es de gran importancia para el eficaz funcionamiento del sistema de la iniciativa privada. En el fondo hay en América Latina un fuerte sentido de iniciativa individual y ésta ha alcanzado notable amplitud donde las condiciones le fueron favorables. Este punto encierra gran significación para la política de desarrollo. Existe un potencial ingente de ini-

ciativa individual que no ha podido aprovecharse por las serias deficiencias del sistema de educación. La capacitación sistemática de las masas populares en todos los planos de la técnica podría abrir muy vastos horizontes a la iniciativa individual al hacer surgir y promover la movilidad social de elementos dinámicos que ahora se malogran en gran proporción. Atacar este problema no será fácil en una América Latina, que no ha sabido aún eliminar el analfabetismo en buena parte de sus países. También en ello se refleja una constelación social que no favorece al desarrollo económico.

Es indudable que en esto y en la fuerza de acumulación de capital se encuentran dos de los elementos más importantes en la dinámica de otros sistemas de desarrollo que se manifiestan en elevadas tasas de crecimiento. La insuficiencia de esos elementos en América Latina contribuye a debilitar la eficacia que ha tenido el sistema de la iniciativa privada en el libre juego de las fuerzas de la economía, en el auge del desarrollo capitalista de los países más avanzados.

Hay en ello algo paradójico, pues el empeño de reproducir esas formas pretéritas del desarrollo capitalista es precisamente lo que está impidiendo al sistema de la iniciativa privada desenvolver toda su potencialidad. ]

---

---

## Capítulo I

### LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL

#### *Las disparidades distributivas*

1. Como en la evolución económica y social de los grandes centros industriales, en los países latinoamericanos el mejoramiento progresivo del nivel de vida popular depende esencialmente del ritmo de crecimiento del ingreso y de su adecuada redistribución. Pero hay entre unos y otros una diferencia fundamental a la que ya se hizo referencia en la introducción de este informe: que en aquellos centros la acumulación de capital indispensable al crecimiento del ingreso ha precedido históricamente a su redistribución, en tanto que en América Latina acumulación y redistribución tienden a plantearse al mismo tiempo. Trátase, pues, de un problema nuevo, que no puede afrontarse con la simple experiencia del pasado.

La aceleración del crecimiento económico requiere, desde luego, acrecentar el ritmo de acumulación. La tasa actual de inversiones es insuficiente. Se atribuye este hecho al bajo ingreso medio por habitante, y es mucha la razón que hay para esgrimir este argumento, pero no es toda la razón.

2. En realidad, ese bajo ingreso encierra grandes disparidades distributivas. Más aún, con el desarrollo económico esas disparidades suelen haber aumentado antes que disminuido.

No existen datos fehacientes acerca de la distribución del ingreso, ni sobre las posibilidades de aumentar las inversiones a expensas del consumo de los grupos superiores en la escala distributiva. Pero hay una consideración importante que lleva

a suponer que ello no sería suficiente para lograr una aceleración satisfactoria del ritmo de crecimiento.

En efecto, no sólo se trata de aumentar las inversiones con bienes de capital concretos, sino también de inversiones sociales en educación, vivienda y salud que suelen ser muy precarias en los países latinoamericanos. Requiere en esta materia un esfuerzo de grandes proporciones tanto para mejorar la suerte inmediata de grandes masas de la población como para contribuir al logro de un gran objetivo económico: el aumento de la productividad.

### *Combinación de recursos nacionales e internacionales*

3. Frente a esta exigencia, es indispensable la aportación de recursos internacionales en escala más amplia que en el pasado para acelerar la tasa de crecimiento. Pero estos recursos no podrían dispensar a los países latinoamericanos de comprimir el consumo excesivo para impulsar las inversiones económicas y sociales.

Este es punto de primordial importancia. La aportación de recursos internacionales no podría ser un mero paliativo a los males económicos y sociales de América Latina. Y si no va acompañada de medidas para utilizar eficazmente los recursos nacionales, esa aportación se malogrará en gran parte desde el punto de vista del desarrollo económico.

En la combinación adecuada de unos y otros recursos está la clave de la solución. Ni los recursos internacionales son una alternativa a la falta de esfuerzo nacional para acrecentar las inversiones, ni la intensificación de este esfuerzo nacional podría ser una alternativa satisfactoria a la falta de una vigorosa política de cooperación internacional.

4. Esa combinación parecería también aconsejable desde otro punto de vista. Además de ser una perentoria exigencia interna, la atenuación de las disparidades distributivas atañe en cierto modo a esa política de cooperación, pues es bien difícil concebir que la aportación de recursos internacionales

alcance la amplitud necesaria si no se actúa decisivamente sobre el consumo excesivo de los grupos de altos ingresos de los países latinoamericanos.

### *La capitalización popular*

5. Hay que ver este problema con perspectiva dinámica. El mejoramiento del nivel de vida popular con medidas redistributivas no admite una solución estática. Es ineludible comprimir el consumo de los grupos de altos ingresos para acrecentar las inversiones económicas y sociales. Pero sin sacrificio de estas inversiones no se concibe que pueda practicarse una política redistributiva para elevar el consumo popular en forma directa e inmediata. Ello sólo puede conseguirse progresivamente con el incremento del ingreso por habitante y su mejor distribución. Y ese incremento requiere precisamente acrecentar esas inversiones con aquella combinación de recursos.

Aun así, la progresiva redistribución de un ingreso creciente no podrá llevar a un aumento paralelo del consumo popular. El consumo tiene que subir, pero menos que el ingreso, a fin de aumentar la tasa de inversiones hasta llegar a la dimensión necesaria para mantener un ritmo satisfactorio de desarrollo económico.

6. Aquí está el aspecto más difícil y en el que se requieren soluciones nuevas en grado mayor que en otros casos: cómo acrecentar la capitalización a medida que cambia el módulo distributivo del ingreso.

Sin la acción capitalizadora de las masas la política redistributiva tendrá consecuencias adversas al desarrollo económico. Pero aunque ahora sea insuficiente el ahorro de los grupos superiores, es mucho mayor, en relación con el ingreso, que el del resto de la población. Y lo sería más aún si se empleara el impuesto para estimular el ahorro de estos grupos.

Se necesitan a la vez redistribución y desarrollo. Y no será posible lograrlo si conjuntamente con el poder político y sin-

dical no se desenvuelve el poder económico de las masas y con ello su clara responsabilidad en el proceso de acumulación de capital.

No se trata simplemente de difundir prácticas pasivas de ahorro, sino de hacer participar activamente a las masas populares en las inversiones de capital y, en un sentido más amplio, en las exigencias que el desarrollo económico trae consigo.

### *Origen de las grandes disparidades y su corrección*

7. La redistribución del ingreso presenta dos aspectos. Ante todo, el origen de las grandes disparidades distributivas. Y, en seguida, las disparidades en sí mismas. En otros tiempos esas grandes disparidades provenían en gran parte del régimen de tenencia de la tierra y de la valorización de ésta por el progreso colectivo. El problema subsiste y a veces en mayor grado. Y a él han venido agregándose otras disparidades de diferente origen: el excesivo proteccionismo industrial, las prácticas restrictivas de la competencia —que además desalientan el progreso técnico—, las consecuencias regresivas de la inflación, la intervención del estado en las decisiones económicas de los individuos y otras muchas desviaciones.

En consecuencia, el problema no consiste sólo en redistribuir el ingreso para atenuar progresivamente aquellas disparidades, sino en corregir el origen mismo de las disparidades. Aparte su magnitud, existe una diferencia fundamental entre las disparidades resultantes de transferencias arbitrarias de ingreso y las que provienen de la mayor o menor contribución de los individuos al desenvolvimiento técnico y a la eficacia creciente del proceso productivo. Aquellas conspiran contra el desarrollo económico, en tanto que éstas son la expresión misma del desarrollo.

8. En cuanto a la redistribución, ha sido históricamente el resultado de dos fuerzas, además de derivarse del impulso mismo de la economía: la organización sindical de las masas y el impuesto.

En los países latinoamericanos, la organización sindical está aumentando considerablemente su poder. Pero hay países en que todavía no ha podido tener la eficacia necesaria para conseguir que las remuneraciones se ajusten correlativamente al ascenso de la productividad. Más aún, no ha sido posible corregir los efectos adversos de la inflación de inversiones. En el fondo, se da aquí una manifestación muy seria de la abundancia relativa de mano de obra de escasa productividad en las actividades primarias, el artesanado y los servicios no calificados. Su presión persistente conspira contra el aumento de las remuneraciones reales.

Pero también se han registrado casos de signo opuesto, en que el poder sindical se ha empleado para llevar las remuneraciones más allá de lo que permitían la productividad y las ganancias de los empresarios. El resultado ha sido la espiral inflacionaria, frustránea y perturbadora.

### *El estímulo de la capitalización*

9. Estas diversas circunstancias condicionan en parte la acción del estado y le imponen una responsabilidad mayor cuando la debilidad sindical deja expuesta la distribución del ingreso al simple juego de las fuerzas de la economía.

Mediante el impuesto, el estado puede ejercer considerable influencia en la distribución del ingreso y en la acumulación de capital. Pero en general no podría decirse que se hayan aprovechado bien las posibilidades de hacerlo. Es cierto que en algunos casos los gravámenes fiscales han llegado a constituir una proporción elevada del ingreso global de la economía; pero de los recursos así obtenidos sólo una parte relativamente pequeña se dedica a inversiones de capital, pues el resto va a cubrir gastos corrientes en los que no siempre los objetivos sociales tienen debida prelación.

Desde otro punto de vista, los grupos de altos ingresos no suelen contribuir en la medida de sus posibilidades, ya sea porque el sistema tributario es regresivo o porque la evasión hace ilusorio el gravamen o su adecuada percepción.

Por lo demás, la preocupación fiscal parece haber prevalecido sobre consideraciones económicas. Y no obstante la insuficiencia de inversiones, se otorga el mismo tratamiento tributario a la parte del ingreso que se consume que a la que se destina a la inversión. Sin embargo, se han iniciado algunas reformas tendientes a estimular estas últimas y desalentar el consumo de los grupos de altos ingresos. Es este un camino que debiera explorarse a fondo.

Es cierto que esta diferenciación tributaria tiende a corregir disparidades en el consumo y no en la acumulación del capital que de ello se deriva. El impuesto sucesorio es desde luego el correctivo final.

10. Cuando el estado, en vez de seguir este camino, recurre al impuesto para captar recursos invertibles en sus propias manos, no significa que tenga que utilizarlos directamente en su totalidad. El empleo de parte de estos recursos en promover la acción privada por medio de instituciones de fomento ha probado su eficacia en algunos países. Pero no se ha contado para ello con la aportación de recursos internacionales más que en grado insignificante. Son considerables, sin embargo, las posibilidades de absorción de estos recursos por la actividad privada latinoamericana por esos u otros cauces adecuados.

11. Además de sus efectos económicos inmediatos, esta forma de aportación de capital a la iniciativa privada latinoamericana permite contribuir a la elevación del coeficiente de ahorro nacional. En otro lugar de este informe se hace referencia a la frecuente estrechez de los plazos de amortización de los recursos internacionales que se prestan, desde el punto de vista del balance de pagos. Pero mirando este asunto desde el ángulo de la acumulación de capital, conviene que los plazos de amortización —tanto en los préstamos nacionales como internacionales— sean mucho más cortos que el plazo de desgaste u obsolescencia del capital, pues de esta manera se contribuye a que se ahorre una proporción mayor del ingreso que se crea con la inversión de capital.

12. El préstamo de recursos invertibles como medio de pro-

mover 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 difundiéndose 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.

13. 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.

14. Cabe preguntarse ahora hasta qué punto bastarán incentivos de esta naturaleza y de orden tributario para elevar

el coeficiente de ahorro nacional, o si habrá que recurrir a medidas coercitivas de ahorro.

Dentro del régimen institucional existente el límite hasta donde pudiera llegar el ahorro coercitivo es mucho más cercano que en otro tipo de organización económico-social, y es natural que así sea pues en ello reside una de las diferencias fundamentales entre el uno y el otro. Dado ese límite, y el propósito de no franquearlo, es ineludible la aportación de recursos internacionales.

Este es en última instancia el significado de estas aportaciones en una nueva concepción de la política de cooperación internacional: reducir el grado de coerción en la acumulación de capital, o evitarlo del todo si fuere posible, mientras no se llegue a la acumulación espontánea en la medida adecuada para mantener un ritmo satisfactorio de desarrollo económico. Logrado este objetivo, la aportación de recursos internacionales no será ya ineludible, pero podrá seguir siendo conveniente como instrumento de propagación de nuevas técnicas o de fortalecimiento de la interdependencia económica.

---

---

## Capítulo II

# LAS TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA Y EL COMERCIO EXTERIOR

### 1. LA INDUSTRIALIZACIÓN, SUS FALLAS E INSUFICIENCIAS

#### *Disparidades de demanda e intensidad de crecimiento*

1. La industrialización progresiva de América Latina, como exigencia ineludible del desarrollo económico, deriva de un hecho simple y conocido: a medida que crece el ingreso por habitante, la demanda de productos industriales tiende a crecer con intensidad mayor que la de productos primarios. Este hecho se debe a las transformaciones de la demanda y de la técnica productiva.

Si la mayor demanda relativa de productos industriales pudiera satisfacerse con importaciones obtenidas a cambio de exportaciones primarias, sin desmedro de sus precios, no se impondría esa exigencia de la industrialización. Sucede, sin embargo, que las exportaciones primarias están también sujetas en el resto del mundo a esa misma disparidad de la elasticidad-ingreso de la demanda, disparidad que suele acentuarse por medidas restrictivas de la importación de productos primarios.

He aquí la razón fundamental de que las exportaciones de productos primarios de los países latinoamericanos hayan crecido con relativa lentitud, sin que ello signifique desconocer que han agravado esta tendencia ciertos errores deplorables de la política económica.

No hay síntomas de que esta tendencia al crecimiento pausado de las exportaciones primarias vaya a modificarse en un futuro previsible. En consecuencia, si se ha de acelerar el rit-

mo de desarrollo de los países latinoamericanos será indispensable que la industrialización se acelere.

La amplitud de esta transformación estructural de la economía no es en modo alguno arbitraria. Para conseguir un ritmo determinado de crecimiento económico, superior al de las exportaciones primarias, el proceso de industrialización tiene que alcanzar también una determinada magnitud, dada la intensidad de la demanda de sus productos.

Todas estas tendencias son susceptibles de cuantificarse, y así hay que hacerlo para formular los objetivos concretos de la política de desarrollo económico.

### *Las fallas fundamentales de la industrialización*

2. Si bien la *cuantía* de la producción industrial no es arbitraria, su *composición* sí lo ha sido en la experiencia latinoamericana. Desde este punto de vista, el proceso de industrialización adolece de tres fallas fundamentales que han debilitado su contribución al mejoramiento del nivel de vida, a saber: *a)* toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno; *b)* la elección de las industrias se ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economicidad, y *c)* la industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos.

3. La excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno es consecuencia de la política de desarrollo seguida en los países latinoamericanos y de la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales.

La política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. En efecto, se ha subsidiado —mediante aranceles u otras restricciones— la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. Se ha desenvuelto así la producción de numerosos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando pudo habérselos obtenido, con diferencias de costos mucho menores, a cambio de exportaciones de

otros artículos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente. Lo mismo podría decirse de nuevas líneas de exportación primaria y aun de líneas tradicionales dentro de ciertos límites relativamente estrechos.

Sin embargo, no habría bastado poner a la producción exportable en el mismo pie de igualdad que la producción interna. En los grandes centros se hubieran necesitado medidas que facilitaran ciertas importaciones industriales provenientes de los países en desarrollo, dando a éstos mayor capacidad para importar precisamente aquellos productos en que son más grandes las diferencias de costos. Se habría desarrollado así en el campo industrial una conveniente división del trabajo, muy diferente del esquema tradicional de intercambio de bienes primarios por productos industriales.

Hasta tiempos recientes, tampoco hubo esfuerzos ponderables para establecer esta división del trabajo industrial entre los países latinoamericanos.

4. En cuanto a la segunda falla de la industrialización —la ausencia frecuente de consideraciones de economicidad—, se debe en gran parte a la falta de una política previsora, que era desde luego muy difícil cuando los países latinoamericanos carecían de experiencia en esta materia. El proceso de industrialización no ha sido constante ni regular. Se le ha dado fuerte impulso bajo la presión de las circunstancias, es decir, cuando había dificultades para importar por escasez de divisas o por conflictos exteriores.

Se ha restringido entonces lo que era más fácil hacer sin perturbar el desenvolvimiento de la economía interna: las importaciones de productos terminados, especialmente los de consumo. Surgieron así las correspondientes industrias. Pero lo más fácil no es siempre lo más económico. En muchos casos, producir ciertas materias primas, bienes intermedios industriales o bienes de capital habría representado, con respecto al mercado internacional, menores diferencias de costos que en el caso de los bienes de consumo.

5. De la combinación de las dos primeras fallas de la in-

dustrialización surge la tercera: no haber fortalecido estructuralmente la economía latinoamericana para resistir a las fluctuaciones y contingencias exteriores. En efecto, a falta de una adecuada división de trabajo industrial —y también agrícola—, la política sustitutiva de importaciones ha tenido que ir mucho más lejos de lo que hubiera sucedido de otro modo. Y como se ha dado preferencia a la sustitución de bienes de consumo, se terminó sustituyéndolos casi por completo en los países industrialmente más avanzados de América Latina, o se está a punto de hacerlo. Las importaciones quedan así limitadas a las materias primas e intermedias indispensables para mantener la actividad económica corriente y a los bienes de capital.

Esto aparejó un nuevo tipo de vulnerabilidad, por haber desaparecido el margen comprimible de las importaciones. Cuando las exportaciones disminuyen cíclicamente, no poder importar esos bienes esenciales afecta desfavorablemente al ritmo de crecimiento y hasta lleva a la contracción de la economía.

*La protección y la tendencia al deterioro de la  
relación de precios*

6. Se dijo más arriba que la industrialización era una exigencia ineludible del desarrollo. Ahora bien, dada la considerable diferencia de nivel tecnológico y densidad de capital con los grandes centros, la industria periférica tiene generalmente una productividad muy inferior, no compensada con salarios proporcionalmente más bajos. De ahí la necesidad de protección aduanera u otra forma de subsidio, esto es, un esfuerzo deliberado de industrialización.

Cabe concebir en abstracto la industrialización espontánea. Si los salarios fueran más bajos, proporcionalmente a las diferencias de productividad con los grandes centros industriales, no habría necesidad de protección.<sup>1</sup> Sin embargo, ello

<sup>1</sup> Se emplea aquí la palabra protección en su acepción más amplia, como subsidio otorgado a una actividad, cualquiera que sea su forma.

significaría una pérdida considerable de ingreso real para los países de producción primaria, pues la baja de salarios sería concomitante —salvo en casos excepcionales— con el deterioro de la relación de precios del intercambio exterior.

La trascendencia de este punto merece una breve digresión. Una de las funciones dinámicas de la industria —y de las actividades que con ella se desenvuelven— es absorber aquella parte del incremento de población activa que el progreso técnico hace o puede hacer innecesaria en la producción primaria con la artesanía y con los servicios no calificados. La protección permite a la industria cumplir esta función absorbente al nivel de salarios existentes o aun a mayores salarios.

No habiendo protección, el incremento de población activa presionará sobre los salarios de la producción primaria y el descenso de ellos estimulará las exportaciones. Salvo en casos especiales, los precios de éstas descenderán también, dadas las limitaciones de la demanda exterior.

En este razonamiento abstracto se concibe un descenso de tal amplitud que los salarios compensen las diferencias de productividad con los grandes centros. Se habría llegado entonces al punto de industrialización espontánea, pero a expensas del deterioro de la relación de precios del intercambio exterior.

La protección tiende a contrarrestar los efectos deprimentes que de otro modo el incremento de población activa tendría sobre los salarios de la producción primaria y sobre la relación de precios. En esta forma, la protección no sólo contribuye a evitar el descenso de salarios, sino que también permite a éstos elevarse a medida que aumenta la productividad en las actividades primarias.

En efecto, no basta el progreso técnico de esas actividades para que suban sus salarios. Es indispensable que el incremento de la población activa, que allí deja de ser necesaria, se absorba en la industria y en otras actividades. Gracias a ello, las actividades primarias podrán retener —mediante el alza de salarios— el fruto de su progreso técnico. Si no sucede así —y no hay medidas de otra índole para evitarlo—, las

actividades exportadoras transfieren al exterior todo o parte del fruto de su aumento de productividad, o más aún en casos extremos.

7. Tal es la tesis que aquí se sustenta. Hay una tendencia al deterioro de la relación de precios, y la industrialización deliberada y no espontánea tiende a contrarrestarla. La medida en que ello ocurra depende de la intensidad de la industrialización frente a esa tendencia. Si a pesar de la industrialización ha habido deterioro, ello es claro síntoma de que el proceso no tuvo intensidad bastante para contrarrestarlo.

La acción deprimente sobre los salarios no siempre se manifiesta en el deterioro de la relación de precios cuando avanza el progreso técnico. Según se dijo, hay casos especiales. En efecto, si la producción primaria encuentra obstáculos naturales para expandirse, o se restringe por designio de los empresarios, no ascienden los salarios ni descienden los precios con el progreso técnico. Sólo aumentan la renta del suelo o las ganancias de los propios empresarios. En tal caso, la retención en el país del fruto del progreso técnico depende de que la producción se encuentre o no en manos nacionales. Hay casos en que el estado capta asimismo parte de este fruto a través del impuesto, o en que la acción sindical consigue el mismo efecto.

8. Lo que se ha expresado más arriba acerca del aumento de las exportaciones primarias no ha de interpretarse en forma simplista. Es indudable que conviene a los países latinoamericanos expandir estas exportaciones, pero siempre que no sobrepasen ciertos límites impuestos por el mercado mundial. También en esto hay consideraciones de economicidad.

La solución más económica sería alentar las exportaciones tradicionales hasta que el aumento del ingreso real así obtenido no fuera inferior al que se logra empleando los mismos factores productivos en actividades industriales o en otras actividades primarias, ya sea para la exportación o para el mercado interno. Pero esto no tiene solución espontánea y constituye uno de los aspectos más delicados de la política de desarrollo económico.

9. El deterioro de la relación de precios es uno de los efectos regresivos en la distribución del ingreso que se dan en virtud de lo precario del desarrollo económico y que justifican una política redistributiva. Pero en este caso el efecto regresivo se opera en el ámbito exterior y plantea un serio problema a la política de cooperación internacional.

## 2. LA CORRECCIÓN DE LAS FALLAS FUNDAMENTALES DE LA INDUSTRIALIZACIÓN

### *Las nuevas exportaciones*

10. Superar las tres fallas fundamentales de la industrialización que antes se han indicado exige medidas correctivas de la mayor importancia, que no siempre están al alcance de los países latinoamericanos y que conviene examinar brevemente.

Como antes se dijo, la industria se ha orientado exclusivamente hacia la sustitución de importaciones en desmedro de las posibilidades de exportación, tanto de productos industriales como de nuevos productos primarios. El mercado común constituye una solución parcial de este problema. Se ha dado ya el paso inicial con la formación en Montevideo de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio y con la unión aduanera centroamericana. El tratamiento diferencial que los países miembros se otorgan entre sí significa en realidad un subsidio que el país importador ofrece al país exportador. Esto, al alentar las exportaciones, permitirá transformar gradualmente la estructura de la producción. El subsidio es recíproco, y en las negociaciones habrá de procurarse asegurar la equivalencia de ventajas con los reajustes que haga aconsejable la práctica del Tratado.

Este principio de reciprocidad es de primordial importancia para que los países miembros avancen con decisión en la rebaja y eliminación progresiva de derechos aduaneros y otras restricciones.

Sin embargo, los reajustes que exige la aplicación de este

principio no podrán ser inmediatos. Transcurrirá cierto tiempo hasta que el país que exporta persistentemente a la zona más de lo que importa pueda corregir esta situación, acelerando sus medidas de liberación. Mientras tanto, el país deficitario tendrá que emplear reservas monetarias escasas para liquidar su excedente de importaciones, y ello podría conducirle a debilitar sus propias medidas de liberación comercial.

De ahí la necesidad de complementar el Tratado de Montevideo con la organización de un sistema de créditos recíprocos dotado de adecuados recursos internacionales. Lejos de ser incompatible con la convertibilidad monetaria, este sistema contribuirá a darle vigencia efectiva. La falta de un sistema de créditos hará mucho más lenta y trabajosa que lo que es de suyo, la marcha hacia el mercado común.

El desarrollo de las exportaciones industriales entre los países latinoamericanos llevará a la rebaja de los costos de producción y dará a ciertas industrias posibilidades de exportación al resto del mundo. Una política de estímulo y la cooperación de los grandes centros podrían acentuar este movimiento.

### *La economicidad de la política sustitutiva*

11. Ya se explicó también que el proceso sustitutivo se ha dirigido preferentemente hacia las industrias de consumo, con la consiguiente deformación y rigidez de las importaciones. El desarrollo progresivo del mercado común permitirá impulsar la sustitución coordinada de importaciones de materias primas, productos intermedios y bienes de capital provenientes del resto del mundo, haciendo así posible la importación de bienes de consumo. Los mismos resultados se obtendrán desarrollando nuevas exportaciones dentro del mercado y al resto del mundo. Aparte la mayor economicidad que ello significa, las importaciones volverán a diversificarse, recuperando la flexibilidad que ahora están perdiendo.

## *La vulnerabilidad exterior*

12. La deformación de las importaciones está llevando a los países latinoamericanos a una nueva forma de vulnerabilidad externa que antes no conocían. Aparece esta vulnerabilidad cuando descienden las exportaciones y no hay recursos suficientes para cubrir las importaciones que requiere el nivel de crecimiento económico alcanzado.

El correctivo indicado no es contraer el ingreso hasta que las importaciones desciendan a la cantidad que sea posible cubrir con exportaciones, sino reajustar las primeras para que con menor cantidad de ellas pueda mantenerse y seguirse elevando el nivel de ingreso.

Se necesita para esto que haya un margen comprimible en las importaciones, y aquí está el punto crítico. En efecto, ya se vio que el avance de la política sustitutiva va reduciendo el margen comprimible hasta hacerlo insuficiente para practicar este reajuste. El crecimiento económico sufre entonces un retroceso o debilita su ritmo hasta que la situación se corrige gracias a la sustitución de importaciones y el aliento de nuevas exportaciones, cuando son posibles. Mientras, esas dificultades de la economía avivan las fuerzas inflacionarias.

13. Esta experiencia encierra una enseñanza positiva. El origen del mal reside en no seguir una política previsor, que se anticipe a las exigencias del desarrollo económico en vez de limitarse a responder a ellas improvisadamente. Suele suceder que cuando las exportaciones se desarrollan en forma satisfactoria, con holgados recursos para absorber crecientes importaciones, no se advierte la necesidad de medidas de sustitución de importaciones y aliento de exportaciones.

No hay que esperar que las exportaciones caigan para seguir esa política. En realidad, la sustitución de importaciones y el aliento de las nuevas exportaciones tienen que constituir un proceso continuo y regular, mientras no se corrijan aquellas disparidades de comercio exterior de que se habló en otro lugar. Si esta política se aplica así, no será necesario que aumenten las exportaciones para que suba la ocupación

interna, ni ésta se debilitará cuando aquéllas descendan. La ocupación también crecerá en forma continua y regular al ritmo de crecimiento de la población activa, cualquiera que sea la fluctuación de las exportaciones.

14. Así pues, la solución del problema de la vulnerabilidad exterior es de carácter esencialmente estructural y no anticíclico. Pero requiere el complemento de ciertas medidas de este último carácter para su mayor efectividad. Con tal objeto, habría que preocuparse de que las importaciones recuperen su flexibilidad, sobre todo para hacer frente a fluctuaciones de amplitud extraordinaria. Además se conciben otras medidas anticíclicas para aprovechar al máximo las posibilidades de inversión cuando las exportaciones crecen y para propender al desenvolvimiento regular de las inversiones internas. Todo ello sin perjuicio de medidas de cooperación internacional para mitigar la fluctuación de las exportaciones.

### 3. LA PERIFERIA LATINOAMERICANA EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

#### *Diferentes significados de la política sustitutiva*

15. La sustitución de importaciones industriales en los países periféricos no tiene la misma significación que la de importaciones primarias en los centros industriales. Hay una diferencia muy importante para la política de cooperación económica internacional, y proviene de aquellas disparidades en la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones primarias e industriales a que ya se hizo referencia.

La demanda de productos industriales tiende a crecer con más intensidad que la de bienes primarios a medida que crece el ingreso por habitante. En consecuencia, a menos que se sustituyan importaciones industriales y se realicen nuevas exportaciones, los países de exportación primaria, para mantener su equilibrio exterior, se verán forzados a un ritmo de crecimiento inferior al de los centros industriales y tanto más

será así cuanto más intensa sea la tasa de crecimiento de la población, en comparación con la de esos centros.

Sin embargo, el objetivo primordial de la política de cooperación económica internacional es que los países de producción primaria crezcan más que los centros industriales, para atenuar así las grandes diferencias de ingreso por habitante. Tal objetivo, que está lejos de conseguirse, hace indispensable avanzar resueltamente hacia nuevas sustituciones industriales.

Si bien se reflexiona, mantenida dentro de ciertos límites, la sustitución de importaciones no significa disminuirlas más de lo que permiten las exportaciones. Todo lo contrario. Se sustituyen ciertas importaciones por producción interna a fin de dar lugar al crecimiento de otras que requiere el desarrollo económico.

Desde otro punto de vista, la sustitución de importaciones primarias en los centros industriales acentúa la disparidad de tendencias entre ellas y la demanda de productos industriales en los países periféricos. De ahí el dilema que se plantea a estos últimos: o disminuyen su ritmo de crecimiento para mantener el equilibrio exterior, o aumentan la amplitud del proceso sustitutivo y realizan nuevas exportaciones para sostener y acelerar su ritmo de crecimiento.

Así pues, este proceso sustitutivo tiene una significación muy diferente según se cumpla en los centros industriales o en los países periféricos. En éstos tiende a corregir la disparidad de tendencias, sin afectar el volumen del comercio internacional; en aquéllos tiende a agravarla, perjudicando ese comercio.

16. La corrección de la disparidad fija un límite a la política sustitutiva de los países periféricos. Si se sobrepasa este límite y disminuyen las importaciones por debajo de la capacidad para importar, los países periféricos lesionan también al comercio internacional y obligan a los centros industriales a limitar sus propias importaciones primarias para resguardar su equilibrio exterior.

En consecuencia, mientras la política sustitutiva se mantenga dentro de ese límite, proteger la producción industrial de los países periféricos no redundará en perjuicio de los centros. Pero la protección a la producción primaria de éstos sí perjudica a los países periféricos.

*Necesidad de revisar el concepto tradicional  
de reciprocidad*

17. La rebaja o eliminación de derechos aduaneros —o de otras medidas restrictivas— tiene asimismo un significado diferente según se trate de los centros industriales o de los países periféricos. Si los centros aplican esa medida, crecen las exportaciones primarias de los países periféricos, con el consiguiente aumento de sus importaciones industriales, ya sea que continúen con el mismo ritmo de crecimiento o aprovechen esta favorable coyuntura para acelerarlo. En cambio, la rebaja o eliminación de derechos a las importaciones industriales en los países periféricos agravará la disparidad de tendencias, sin que por ello pueda aumentar el volumen de tales importaciones más allá de lo que permiten las exportaciones primarias.

En efecto, con su posición pasiva, no les es dado a los países periféricos influir favorablemente con sus mayores importaciones industriales sobre el ritmo de crecimiento de los centros. Y aunque, así fuera, se agravaría el desnivel de ingresos entre unos y otros, contrariando el objetivo cardinal de la política de cooperación.

18. Parecería entonces llegado el momento de revisar el concepto tradicional de reciprocidad de concesiones aduaneras entre países céntricos y periféricos. Mientras no se corrija la disparidad de tendencias en el comercio exterior, no cabe esperar de un país periférico concesiones similares a las que los centros les otorgan, haciéndoles retroceder en su política sustitutiva de importaciones. No se trata de que los países céntricos acrecienten sus importaciones provenientes de la periferia sin que ésta aumente en forma equivalente sus im-

portaciones de aquéllos. Pero este aumento sólo ha de efectuarse en aquellas importaciones que favorecen el desarrollo económico y no en aquellas otras que lo perturban al debilitar la industrialización.

En realidad, las importaciones que un país periférico tiene interés en estimular no suelen estar sujetas a derechos protectores, por lo que no parece necesaria concesión alguna para que aumenten. Pero si se hicieran concesiones que afecten industrias existentes y las importaciones aumentaran a expensas de ellas, no podrían crecer en la misma medida las importaciones favorables al desarrollo económico y el ritmo de éste se resentiría.

19. Este aspecto es de tal importancia que conviene insistir en él aun a riesgo de repeticiones. Un país periférico sujeto a tendencias dispares en su comercio exterior necesita avanzar continuamente en la sustitución de importaciones —y en el estímulo de nuevas exportaciones—, hasta corregir la disparidad. Si, en virtud de las concesiones que le acuerdan los centros, aumentan sus exportaciones a ellos, tendrá menor necesidad de sustituir importaciones para mantener el mismo ritmo de desarrollo, o podrá proseguir su política sustitutiva, aprovechando el incremento de exportaciones para acelerar el ritmo de desarrollo. Pero si el país periférico retrocede en su política sustitutiva —esto es, si aumenta las importaciones en desmedro de las industrias existentes—, no podrá mantener su ritmo de desarrollo. Se trataría, en fin de cuentas, de un sacrificio estéril, pues en ningún caso el país periférico podría aumentar sus importaciones en más de lo que corresponde al incremento de sus exportaciones.

Hay una gran diferencia entre el aumento de importaciones que favorece y el que entorpece el desarrollo económico. El reconocimiento de esta diferencia es esencial si el concepto de reciprocidad —además, de inspirarse en los intereses fundamentales de los centros— ha de responder a los requerimientos del desarrollo periférico.

## *La responsabilidad de los países periféricos*

20. Lo que acaba de decirse no significa que toda la iniciativa en esta materia deba corresponder a los centros. Antes al contrario, los países periféricos tienen también que adoptar una serie de medidas para contribuir a la efectividad de esta política.

Ante todo, la política sustitutiva tiene que inspirarse en consideraciones de economicidad que han estado ausentes con frecuencia en las decisiones de los países latinoamericanos. Habría que procurar que estas consideraciones inspiren el avance de la política sustitutiva, sin perjuicio de los reajustes que gradualmente puedan hacerse en las actividades existentes.

En segundo lugar, la protección debe reducirse a proporciones razonables, a fin de restablecer una sana competencia exterior y evitar prácticas restrictivas que, al perjudicar la eficacia productiva, debiliten el ritmo de desarrollo económico.

Finalmente, es necesario dar a los centros la seguridad de que las concesiones acordadas por ellos irán acompañadas del correspondiente aumento de las importaciones favorables al desarrollo económico de los países periféricos y de que la política sustitutiva no avanzará más de lo necesario para corregir las disparidades.

### *El mercado común latinoamericano y el intercambio con el resto del mundo*

21. La consideración precedente es muy importante frente a los esfuerzos que se están iniciando para constituir el mercado común en América Latina. Suele expresarse el temor de que el desenvolvimiento del intercambio recíproco entre los países latinoamericanos debilite el comercio con el resto del mundo.

No hay ninguna razón intrínseca a esta política para que

así suceda. Sencillamente continuará cambiando la composición de las importaciones provenientes del resto del mundo y las que dejen de hacerse para dar lugar a otras, podrán sustituirse con mayor economicidad en un mercado mucho más amplio que los compartimentos nacionales en que ahora se cumple este proceso. Por consiguiente, la política sustitutiva podrá hacerse en común. Nada permite suponer que se la lleve más lejos de lo necesario para conseguir el equilibrio dinámico del comercio exterior con el resto del mundo.

22. Desde otro punto de vista, el estímulo que los grandes centros industriales otorguen a las importaciones latinoamericanas —tanto de productos primarios como de artículos industriales— podría ayudar notablemente a corregir las disparidades del comercio exterior y a conseguir así el equilibrio dinámico con un ritmo de desarrollo económico muy superior al que ha prevalecido en los últimos años.

Conseguido este objetivo, el concepto tradicional de las concesiones recíprocas podrá ir recuperando su validez gradualmente. Téngase en cuenta, sin embargo, que las grandes diferencias de productividad entre los centros industriales y América Latina exigen el mantenimiento de ciertos niveles de protección, sin los cuales no sería posible conseguir un vigoroso ritmo de industrialización.

Así se comprende que los países que acaban de iniciar la marcha hacia el mercado común con el Tratado de Montevideo lo hayan circunscrito a ellos y a otros países latinoamericanos que quieran adherirse. Esto no significa que el mercado común no sea compatible con un considerable desenvolvimiento del intercambio con el resto del mundo, mediante concesiones recíprocas cada vez más amplias, en cuanto se haya asegurado el equilibrio dinámico exterior. Sin embargo, el movimiento no puede ser simultáneo debido a las diferencias tan marcadas en el grado de desarrollo. El primer impulso tiene que venir de grandes centros industriales.

23. Si los grandes centros abriesen gradualmente su mercado a manufacturas latinoamericanas, los países de América Latina podrían ir eliminando sus derechos y restricciones, a

fin de que sus importaciones provenientes de los centros crezcan correlativamente a las exportaciones hacia ellos. Se concibe así que aquellos centros hubieran llegado a la completa liberación de derechos en tanto que en los países latinoamericanos continúa la protección a sus industrias.

Pero a medida que las actividades de exportación industrial fueran demostrando su aptitud para absorber con elevada productividad una proporción creciente del potencial humano disponible, podría irse estrechando progresivamente la zona de protección. Es cierto que al rebajarse o eliminarse eventualmente la protección en un número creciente de industrias de los países latinoamericanos, algunos podrían perjudicarse. Esto quedaría compensado con el desplazamiento de factores a industrias exportadoras de mayor eficacia productiva.

Sin embargo, no se concibe que en los países latinoamericanos esta política de liberación de las importaciones de los grandes centros sea un objetivo que pueda alcanzarse en corto tiempo. Podría requerirse un plazo muy dilatado, como lo será también en el mejor de los casos, el proceso de asimilación tecnológica y de acumulación de capital que los lleve a una estructura industrial suficientemente fuerte, no sólo para exportar cada vez más artículos industriales, sino para que pueda afrontarse en términos iguales la competencia de los productos de los grandes centros en los propios países latinoamericanos.

24. La iniciativa de formar gradualmente el mercado común de América Latina, por encontrarse en su primera fase, abre a los grandes centros y a los países latinoamericanos la oportunidad de tomar decisiones fundamentales para el comercio mundial y para el ritmo y la índole del desarrollo económico de esta región.

De esas decisiones depende que el desarrollo se oriente hacia adentro en el mercado común latinoamericano, con tanto comercio exterior como el que permita el lento crecimiento de las exportaciones, o que se oriente hacia afuera, no para reproducir formas pretéritas de división de trabajo interna-

cional, sino para desenvolver nuevas formas que contribuyan poderosamente a la industrialización de América Latina y estimulen a la vez el ascenso de los grandes centros hacia etapas superiores de tecnología y productividad.

---

---

### Capítulo III

## TIERRA Y DESARROLLO ECONÓMICO

### *Grandes disparidades en la tenencia del suelo*

1. El régimen prevaleciente de tenencia de la tierra en la mayor parte de los países latinoamericanos es uno de los más serios obstáculos al desarrollo económico. Pero no hay que ver unilateralmente este problema. La explotación eficaz del suelo no depende sólo de la transformación del régimen de tenencia, sino del mismo ritmo con que crece la economía. Hay una estrecha interdependencia entre tierra y desarrollo económico.

2. El régimen de tenencia se caracteriza por una extrema desigualdad en la distribución de la tierra y en el ingreso que de ella se deriva. Una cantidad relativamente escasa de grandes propietarios abarca la mayor parte de la tierra productiva y el resto de ella se distribuye en infinidad de fincas pequeñas y medianas, generalmente insignificantes para una explotación racional.

Existen desde luego grandes propiedades que se trabajan bien. Pero en general, por la misma dimensión excesiva de aquéllas, el propietario suele obtener una renta cuantiosa sin preocuparse de mejorar la explotación de su tierra o de estimular a sus arrendatarios o aparceros a que lo hagan. Además, por el solo hecho de esperar, la tierra se valoriza en virtud del crecimiento de la población y del desarrollo económico. Y esto mismo contribuye a atraer hacia ella a quienes no buscan su explotación racional, sino una defensa contra la inflación o un medio de escapar o atenuar la progresividad del impuesto.

Cuanto más se opera esta tendencia a buscar en la tierra

un campo de inversión circunstancial, antes que el aprovechamiento de su potencialidad productiva, más tiende a exagerarse su valor en relación con su inmediato rendimiento. Y con ello se vuelve muy difícil el acceso de quienes podrían trabajarla mejor. Tal es una de las razones del minifundio. La gran propiedad, el precio excesivo del suelo y la escasez de recursos llevan necesariamente a ese fenómeno a medida que aumenta la presión de la población sobre la tierra disponible.

### *Tierra y población*

3. También es muy desigual la penetración de la técnica productiva contemporánea. Ha avanzado especialmente en productos de exportación y no en todos. La producción típica para el consumo interno sigue haciéndose con escasa productividad. Encuéntrase allí uno de los reductos más importantes del precapitalismo. No hay otro campo de la economía latinoamericana en que sea más patente en profundidad y dimensión el desequilibrio entre fuerza de trabajo y capital. En la agricultura latinoamericana hay todavía una elevada proporción de población activa sobre la tierra que trabaja con escaso capital y muy baja productividad por persona y por unidad de superficie.

4. Es ésta una generalización muy amplia. El problema no se presenta en los mismos términos en todos los países. Hay países o regiones de colonización reciente —en la segunda mitad del siglo XIX— en que la proporción de población activa es relativamente baja, pues los hombres se incorporaron a la tierra en función de la capacidad productiva de ésta, en tanto que hay otras tierras empobrecidas por el cultivo secular que están sometidas a la presión cada vez más aguda de una población que se multiplica a ritmo extraordinario. El factor demográfico complica así el problema de la desigual tenencia del suelo hasta hacerlo de muy difícil solución en algunos casos.

## *Tecnificación agrícola y desarrollo*

5. El *ritmo* y la *forma* del desarrollo económico tienen gran influencia sobre la explotación del suelo. El ritmo influye en la demanda interna de productos agrícolas y la intensidad de absorción del excedente de población. La forma influye sobre los incentivos a la producción agrícola. Y ambos factores imponen un límite a la tecnificación de la agricultura y al aumento de su producción.

6. Hay ramas de la producción agrícola en que la demanda ha crecido con celeridad y ha dado el consiguiente impulso al progreso técnico. Ese ha sido el caso principalmente en las exportaciones y en las actividades sustitutivas de importación. El empresario ha superado los obstáculos de tenencia o ha buscado nuevas tierras, con técnica avanzada y fuerte capitalización. Pero en el resto de la agricultura, que abarca la mayor parte de su población, el fenómeno no ha sido el mismo. El crecimiento de la demanda se ha manifestado relativamente lento en comparación con la de otros bienes y servicios; y no ha tenido fuerza suficiente para vencer esos obstáculos.

Se imponía la acción del estado para hacerlo redistribuyendo la tierra y difundiendo además la técnica y el capital necesario para aplicarla. Esa acción no se ha dado en grado suficiente frente a la magnitud del problema. Y con frecuencia, ese mismo crecimiento de la demanda relativamente lento ha tenido que satisfacerse aumentando las importaciones o disminuyendo las exportaciones o su ritmo de crecimiento, con la consiguiente acentuación de las disparidades del comercio exterior.

7. Así pues, el límite a la tecnificación no sólo está dado por la demanda, sino también por la capacidad del resto de la economía para absorber el excedente de la población agrícola.

Esta dualidad se manifiesta correlativamente en el progreso técnico, que tiende, por un lado, a aumentar el rendimiento por unidad de superficie y, por otro, a disminuir la

fuerza de trabajo necesaria por unidad de producto. En un caso la tecnificación encuentra su límite racional en la demanda y en la aptitud absorbente de la economía en el otro caso.

8. En cuanto a la forma del crecimiento, recuérdese ante todo aquella asimetría de la política de desarrollo que tan adversamente ha afectado a la agricultura y que se analizó en el capítulo 1. Se ha subsidiado a la producción sustitutiva y no a las exportaciones.

Además de sus efectos sobre la demanda, esta discriminación ha debilitado el incentivo a las inversiones agrícolas en desmedro de su progreso técnico. Y en algunos casos, a ello se añaden los efectos deprimentes de la sobrevaluación monetaria y el control de precios.

Desde otro punto de vista, la agricultura se ha visto perjudicada también cuando la política sustitutiva —con o sin consideraciones de economicidad— ha recaído sobre los insumos de la producción, encareciendo así sus costos. Los mayores costos han podido transferirse al consumidor interno por el alza de precios, pero no al mercado exterior, salvo cuando se ha encontrado temporalmente en la devaluación el paliativo a este desajuste.

#### *Redistribución de la tierra y excedente de fuerza de trabajo*

9. La redistribución de la tierra persigue dos designios cardinales: *a)* aliviar las tensiones sociales con una mejor distribución de la propiedad y el ingreso, y *b)* aumentar la productividad creando condiciones favorables a la tecnificación.

Si se efectúan racionalmente, la simple redistribución podrá tener por efecto el aumento de la productividad, pues dar más tierra a los que tienen poca a expensas de la tierra que no se explota —o se explota mal— ofrece oportunidades inmediatas de incremento de la producción. Desde este punto de vista, parecería esencial considerar la situación de las gran-

des extensiones bien trabajadas. Por bien trabajadas que sean, hay un límite de extensión más allá del cual no aumenta la productividad; antes bien, podría disminuir. Dentro de ese límite no habría por qué subdividir la tierra, pues hay otros medios eficaces para redistribuir la renta que produce.

Pero esto concierne solamente a algunas grandes extensiones, que por lo general no son numerosas en la agricultura de consumo interno en que prevalecen las explotaciones de muy precaria técnica y desperdicio de tierra productiva.

10. Es aquí donde se plantea el problema de tecnificación y población. Cuanto más se tecnifique, tanto mayor será el excedente de población que habrá que transferir de la tierra a otras actividades; y tanto más grande la cantidad de tierra que corresponda en la redistribución por persona activa que queda en ella. En los países de colonización históricamente reciente, el problema es relativamente fácil, y en pocos años ese excedente puede ser absorbido en forma productiva por la economía si se acelera el ritmo de desarrollo económico.

Pero esto corresponde sólo a una proporción escasa de la población agraria latinoamericana. En el resto, es notorio el excedente de ésta, aun con la técnica atrasada en vigencia. El avance de la técnica exigiría por supuesto mucho menos gente, aun cuando aumentara rápidamente la producción.

Esto plantea el aspecto más serio de todo el problema de la redistribución. El excedente actual de población activa —y con mayor razón el que surgiría con el avance técnico— sólo podrá emplearse en forma muy lenta y gradual en las actividades absorbentes de mano de obra por las razones que se expondrán después en el capítulo iv. Tal es el caso de la mayor parte de los países latinoamericanos, aun cuando pudiera alcanzarse un ritmo altamente satisfactorio de desarrollo económico.

Esto último es así desde el punto de vista de la economía en su conjunto; pues para la explotación individual bien pudiera ser —y sucede en esa forma con frecuencia— que el capital empleado en suprimir gente, acreciente notablemente

las ganancias. He aquí otra manifestación del contraste entre la tecnología avanzada y la escasez de recursos para asimilarla.

Así pues, todo indica que, al redistribuirse la tierra, habrá frecuentemente que dejar en ella más gente que la que pudiera requerirse en etapas más avanzadas del desarrollo económico. Pero no habrá que perder de vista esas etapas, introduciendo previsoramente elementos de flexibilidad en el programa.

11. Es éste un problema que la agricultura no podría resolver aisladamente. Se necesita capital para economizar mano de obra en la agricultura —así como en otras actividades—; y se necesita también para absorber esa mano de obra con productividad no inferior a la que ya tienen las actividades absorbentes. Si no hay suficiente capital para esto último, se habrá malogrado el capital empleado en economizar mano de obra que queda sin empleo, o que se emplea precariamente. En el capítulo iv se examina el problema más a fondo.

En tal caso, en la investigación agrícola y en la difusión de buenas prácticas habría que dar preferencia a las técnicas que aumentan el rendimiento por unidad de tierra, si bien en algunos casos éstas y aquéllas vienen estrechamente unidas.

Asimismo, no podría adelantarse en esta acción sin tener en cuenta el crecimiento de la demanda. De lo contrario, el fruto del progreso técnico no podría quedar en la agricultura. No estaría mal que así sucediera en el mercado interno, siempre que los productores retengan el margen que alienta nuevas inversiones. Pero si la transferencia fuera exterior, reproduciríase un fenómeno adverso al desarrollo.

Dicho de otro modo, el capital de que se disponga en el desarrollo económico y la cuantía de la población que tendrá que quedar sobre la tierra constituyen elementos decisivos en la determinación de la extensión de las parcelas en que habrán de dividirse las grandes propiedades o aglutinarse las pequeñas, teniendo debidamente en cuenta las con-

diciones ecológicas. Y ello fija un límite, por supuesto, a la aplicación de las técnicas que se traducen en la economía de trabajo.

### *La apertura de nuevas tierras*

12. En algunos casos existe la posibilidad de abrir nuevas tierras a la explotación agrícola, dando así cabida a parte del excedente humano. Es generalmente una operación costosa por las inversiones directas que exige y por las de infraestructura. La posibilidad de hacerlo queda así subordinada a la disponibilidad de capital.

Convendría tener presente esta consideración en los planes de reforma agraria. A veces se preconiza la colonización de nuevas tierras, cuando hay latifundios mal explotados que podrían subdividirse con inversiones reales mucho menores. Esta solución más económica no es incompatible con la apertura de nuevas tierras para absorber el excedente de gente si se dispone del capital necesario para hacerlo con una productividad superior a la que los mismos factores productivos podrían tener en otras actividades de la economía.

Otra posibilidad es emplear población excedente en las mismas zonas rurales en inversiones que requieren elevada proporción de mano de obra, ya sea por su propia naturaleza o porque existe esta alternativa a otras inversiones de intenso capital. Pero, salvo en situaciones circunstanciales, estas inversiones rurales sólo debieran hacerse dentro de un plan general de inversiones con el correspondiente orden de prelación. De lo contrario, podría malograrse una parte del escaso ahorro disponible.

### *La reforma agraria*

13. La diversidad con que se presenta el problema de la tierra en los países latinoamericanos hace imposible aplicar fórmulas generales de reforma agraria e impone asimismo escoger los instrumentos más adecuados para cada caso.

En este sentido, el impuesto sobre la capacidad potencial del suelo libre de mejoras podría ser eficaz cuando el mejoramiento técnico no trajera aparejado un excedente considerable de mano de obra. En tales casos, el impuesto podría provocar la utilización racional del suelo o su transferencia a otras manos.

Pero en la mayor parte de los casos, el impuesto no constituiría instrumento adecuado de reforma agraria, pues precisamente podría llevar a aquellas formas de tecnificación que reducen los costos con economías de mano de obra. Por lo tanto, se requieren medidas directas de redistribución, lo cual no obsta que después se emplee el impuesto para promover la mejor utilización de las parcelas, según la extensión en que se hubieran dividido las grandes propiedades o aglutinado las pequeñas.

14. Medidas bien inspiradas de reforma agraria no han surtido sus efectos sino en mínima parte por basarse la subdivisión en el pago en efectivo de las tierras que con este propósito adquiere el estado. La solución a fondo del problema de la tenencia del suelo no podrá lograrse si el pago de las tierras tuviera que hacerse en esta forma, pues no se dispondría de recursos suficientes para ello, y, en la medida en que los hubiera, sería distraerlos de las inversiones directas y de infraestructura que requiere la tierra subdividida.

En consecuencia, es indispensable llegar a procedimientos de pago que a la par que ofrecen a los nuevos propietarios plazo suficiente para desenvolverse, den a los propietarios antiguos la seguridad de recibir el precio de la tierra sin correr el riesgo de inestabilidad monetaria.

Otro obstáculo que la realidad ha puesto de manifiesto es el precio excesivo de la tierra en relación con su capacidad productiva, por las razones mencionadas más arriba. El impuesto también podría desempeñar aquí un papel eficaz, precediendo a las medidas de redistribución directa.

15. No es suficiente la redistribución de la tierra. Ha sido difícil obtener los resultados que de ella se esperaba cuando

el estado se ha ceñido a cumplir esta operación dejando a los nuevos propietarios desenvolverse por sí solos.

Una reforma agraria que no vaya acompañada de adecuadas medidas de tecnificación no logrará los efectos que persigue, si es que no conduce al fracaso. La tecnificación requiere ineludiblemente la acción estatal tanto en la tecnificación misma como en los recursos financieros para realizarla. En ambos aspectos la acción del estado ha sido, por lo general, insuficiente en extremo. Los recursos que en los países latinoamericanos se dedican a la investigación agrícola y a la difusión de buenas prácticas suelen ser insuficientes si se comparan con los que destinan los países industrialmente más avanzados a los mismos propósitos. Y lo mismo cabría decir de la acción financiera del estado.

La tecnificación, el mejoramiento de las condiciones sociales de los agricultores y las inversiones de infraestructura requieren cuantiosos recursos que se agregan a los que exige el desarrollo de los otros sectores de la economía. Nueva razón que viene a sumarse a otras para demostrar la necesidad de que los programas de reforma agraria y tecnificación se inserten dentro de un plan general de desarrollo económico.

---

---

*Capítulo IV*

**POTENCIAL HUMANO, TECNOLOGÍA Y MOVILIDAD SOCIAL**

*Penetración de la técnica y desplazamiento de fuerza de trabajo*

1. El crecimiento de la población activa está experimentando ya las consecuencias del ascenso anterior en la tasa de incremento a la población. Y este hecho será más pronunciado aún en años venideros. Nunca se había dado persistentemente un fenómeno similar en la historia de la industrialización: otra prueba más de la peculiaridad de los problemas de desarrollo que tiene por delante América Latina.

La distribución de ocupaciones de la población activa del futuro no será la misma que ahora. Tendrán que acentuarse los cambios que vienen registrándose de tiempo atrás. No sólo aumentarán las dimensiones del problema, sino su misma complejidad.

2. Ya se hizo referencia a esos cambios. A medida que la penetración de la técnica en todo el ámbito de la economía aumenta la productividad media y el ingreso por habitante, ocurren transformaciones en la composición de la demanda. Disminuye relativamente la de productos agrícolas y otros productos primarios en general, así como la demanda de servicios personales no calificados, en tanto se eleva su costo por la valorización del trabajo; y aumenta relativamente la demanda de productos industriales y servicios personales calificados, en los que el progreso técnico permite mejorar la calidad o satisfacer mejor la diversificación de los gustos.

También se desplaza gente del artesanado hacia la industria; y la dilatación del mercado, junto con la creciente divi-

sión interna del trabajo se manifiestan asimismo en el incremento relativo de la ocupación en el comercio y los transportes. Finalmente, la extensión y complejidad de las funciones del estado apareja el crecimiento de la ocupación en estas actividades.

Por lo tanto, la industria, el comercio, los transportes y los servicios calificados, así como el estado, tienen, entre otras, la función dinámica de absorber la población activa desplazada de la producción primaria, los servicios no calificados y el artesanado.

En la amplitud relativa de estos desplazamientos se combinan el aumento de productividad en cada ocupación, y la intensidad con que crece la demanda de sus bienes y servicios.

#### *Inversiones que economizan y absorben fuerza de trabajo*

La productividad depende desde luego de la difusión de la tecnología mediante el aumento de capital por hombre y la aptitud para manejarlo y organizarlo. Como se explicó en otro lugar, en los países más avanzados la tecnología se orienta cada vez más a la economía de mano de obra. Y es esa misma tecnología la que está a disposición de los países en desarrollo.

Este hecho acarrea muy serios desajustes en América Latina, pues para absorber una fuerza de trabajo que aumenta a elevado ritmo, hay que asimilar una tecnología que precisamente tiende a economizar mano de obra. Las exigencias de capital adquieren así dimensiones muy superiores a las posibilidades de acumulación de los mismos países.

Cuanto más crece la productividad gracias a la economía de mano de obra por el aumento de capital por hombre, tanto más aumenta la exigencia de acumular capital, lo mismo para absorber productivamente la fuerza de trabajo economizada, que para emplear la nueva fuerza de trabajo que se ofrece de continuo a la actividad productiva.

Dicho de otro modo, la progresiva adopción de la tecnología de los grandes países, en cuanto economiza mano de obra, trae consigo la necesidad de acelerar el ritmo de crecimiento económico. Si el ritmo es débil, se agravan los desajustes en el desplazamiento de la fuerza de trabajo. La gente se desplaza de aquellas ocupaciones expelentes de mano de obra sin que las ocupaciones absorbentes estén preparadas para recibirla. Se registran entonces fenómenos de congestión o redundancia de mano de obra desocupada o precariamente ocupada que, aparte de representar un desperdicio de factores productivos, pueden llegar a manifestarse en muy comprensibles tensiones sociales.

4. Sin embargo, cabría pensar que si el ritmo de crecimiento es débil, también lo es la asimilación de las formas de tecnología que economizan mano de obra. Así es efectivamente, pero con esta peculiaridad muy importante: aun cuando el aumento de capital sea apenas suficiente para responder al crecimiento de la fuerza de trabajo —sin que sea posible acrecentar el capital medio por hombre ocupado—, tendrán que ocurrir esos desajustes. En efecto, el simple aumento vegetativo de capital y la continua renovación del capital no reproducen las mismas formas existentes, sino que adoptan maquinarias y equipos más avanzados, con la consiguiente economía de mano de obra. A ello se agrega la progresiva capacitación de esa mano de obra. De manera que aun cuando el capital crezca paralelamente a la fuerza de trabajo, una parte de ésta queda fuera de las actividades absorbentes.

La acumulación de capital tendría que realizarse a un ritmo muy superior al de la fuerza de trabajo para que las actividades absorbentes pudieran cumplir plenamente su función de dar ocupación productiva a todo el incremento de potencial humano que dejan las actividades expelentes.

#### *La mano de obra redundante*

5. No siempre este fenómeno de mano de obra redundante se manifiesta en las cifras de desocupación. La población

sobrante queda en la agricultura, compartiendo tareas que podrían hacerse con menos gente y el mismo capital, o bien emigra a las ciudades para ofrecerse en servicios no calificados y de muy baja remuneración.

El estado no se sustrae a esta presión de la fuerza de trabajo que no puede absorberse productivamente por escasez de capital. Y si para aliviar esta presión crea empleos no exigidos por la ampliación y el mejoramiento de los servicios públicos, se debilita la acumulación de capital por la mayor proporción del ingreso privado que —mediante el impuesto o la inflación— se toma para cubrir el aumento de los gastos estatales.

Todo esto plantea un problema que no se ha esclarecido bien en nuestros países, ni se han examinado como debiera los instrumentos necesarios para resolverlo. Se sabe, sin embargo, que no podrá encontrarse solución con el simple juego de la iniciativa privada, como ha ocurrido con la evolución capitalista de los países más avanzados a medida que la acumulación de capital se desenvolvía conjuntamente con la tecnología. El empresario tiende a emplear formas de capital que aumentan su provecho al economizar mano de obra, pero no está dentro de su esfera preocuparse de las consecuencias que este hecho tenga sobre el conjunto de la economía.

#### *El equilibrio entre los dos tipos de inversiones*

6. En realidad, para que no ocurran aquellos desajustes en el desplazamiento de la población activa, se requiere una combinación adecuada entre las inversiones de capital que se traducen en economía de fuerza de trabajo y las que se necesitan para absorberla y absorber además su incremento. Dadas las posibilidades de desarrollo de un país y la cuantía del capital disponible, la proporción entre el capital que economiza fuerza de trabajo y el que absorbe fuerza de trabajo no es arbitraria. Hay una relación de equilibrio y si el capital que economiza mano de obra excede esa relación, se registra el fenómeno de redundancia a que antes se hizo referencia.

Si no hay capital suficiente para evitar esta redundancia, la política de desarrollo —y el planeamiento del desarrollo— tienen que abordar aspectos que hoy se dejan generalmente al libre juego de las fuerzas económicas. En tal caso, cabe preguntarse si conviene al conjunto de la economía de un país que se inviertan sumas considerables en la renovación de bienes de capital que todavía pueden funcionar adecuadamente, por el solo hecho de que hay otros de mayor productividad por la economía de mano de obra que significan; o si en las inversiones de nuevo capital haya de optarse por aquellas alternativas que se traducen también en economía de mano de obra cuando no hay capital suficiente para absorberla.

Uno de los problemas más importantes que tiene por delante la política de desarrollo es buscar soluciones practicables para evitar estas formas de desperdicio de capital y a la vez para encontrar los instrumentos adecuados al logro del equilibrio entre ambos tipos de inversiones, ya sea en el sistema impositivo, en la política de crédito o en otras formas de acción.

### *Los elementos dinámicos*

7. La insuficiencia en la acumulación de capital y en el ritmo de crecimiento no sólo trae tensiones de la naturaleza que acaba de explicarse, sino que tiene consecuencias igualmente importantes —si es que no más importantes— en la movilidad social y en el ascenso de los elementos dinámicos.

Cada generación tiene elementos dinámicos que suelen imprimirle un sello característico. Trátase de aquellos individuos que tendrán un papel decisivo en la economía y la técnica, en la actividad científica y cultural, en la política y en las actividades sindicales. En el campo de la economía y la técnica, les corresponderá organizar y dirigir las empresas, tomar iniciativas y asumir riesgos y responsabilidades; y hacia ellos deberá dirigirse primeramente el esfuerzo de nivelación tecnológica de que se habla en otro lugar.

No es sólo por esta aptitud por lo que son elementos dinámicos, sino por su papel activo en la circulación social. Una

rápida tasa de crecimiento económico acelera este proceso y ello influye a su vez sobre el ritmo de crecimiento. De ahí la importancia estratégica de estos elementos dinámicos. Que el crecimiento del ingreso por habitante sea sólo de uno por ciento al año, como ocurre actualmente, o de 3 por ciento, no sólo significa que el nivel de vida se va a duplicar en 70 años o en algo menos que 25, sino también esto otro, que es de gran importancia: aquella tasa más elevada permitirá absorber rápidamente en la actividad económica a esos elementos dinámicos dilatando su horizonte vital, en tanto que una tasa moderada significa el desperdicio de gran parte de esas fuerzas y la acumulación de tensiones que, al no encontrar su desahogo en la plenitud de la actividad económica, terminan por desbordar en una forma u otra el marco económico-social que las contiene.

### *La capacitación técnica*

8. Además de la acumulación de capital, ello exige un vasto esfuerzo de capacitación técnica de las masas populares, comenzando por la educación primaria. La precariedad de ésta en buena parte de los países latinoamericanos es clara prueba de que todavía existen fuertes resabios de una pretérita constelación social.

Circunscrita en otras épocas la penetración de la técnica a las actividades exportadoras o subsidiarias de ella, no hubo imperativos económicos que reforzaran aspiraciones de mejoramiento educativo, y mucho menos en materia técnica, dada la prevalencia del artesanado y de formas tradicionales de tenencia del suelo.

Actualmente se ha puesto de manifiesto un claro reconocimiento de este problema y de la necesidad de dar vigencia al principio de igualdad de oportunidades de capacitación técnica, sin desmedro de preocupaciones culturales por supuesto. No hay tal igualdad en la práctica, tanto por la manifiesta escasez de recursos que se dedican a la educación popular como por la inaccesibilidad de las clases populares a las

escasas oportunidades de educación. No se trata sólo de la educación técnica superior, sino también de la media, y de la misma instrucción primaria, según lo atestigua el alto grado de deserción escolar.

Hay así un desperdicio ingente de energías vitales que es en parte consecuencia del bajo ingreso medio de la población, y que contribuye a su vez a mantener bajo este ingreso. Pero aun así, no cabe duda que los gastos en educación podrían aumentarse considerablemente, ya sea a medida que se limiten los gastos militares —según se ha propuesto— o mediante el aumento de la tributación. Y es indudable asimismo que el subsidio educativo a los más capaces, a los que llevan dentro de sí aquellas fuerzas dinámicas, constituiría una de las inversiones de mayor rendimiento económico y significación social./

9. El divorcio entre la educación técnica y las necesidades del desarrollo económico es otro de los aspectos que están siendo reconocidos en grado mayor cada vez. La enseñanza que se imparte no suele guardar relación con las necesidades reales de la actividad económica. Si ello es así, no es de extrañar tampoco que no haya una preocupación generalizada acerca de las dimensiones y orientación del proceso de capacitación técnica para hacer frente al crecimiento de la población activa futura. Por lo mismo que la distribución de ocupaciones no será igual que la presente, se hace indispensable ajustar desde ahora la índole y magnitud de la educación técnica a las necesidades previsibles en los próximos años. Éste es uno de los puntos más importantes de la tarea de planeamiento a que se hará referencia en el otro capítulo.

---

---

## Capítulo V

### LA INFLACIÓN <sup>1</sup>

#### 1. LOS EFECTOS DINÁMICOS Y LAS TENSIONES SOCIALES DE LA INFLACIÓN

1. El desarrollo económico de los países latinoamericanos está frenado por una serie de obstáculos estructurales que se han examinado sucintamente en los capítulos anteriores. Ante todo, el ritmo relativamente lento con que tienden a crear las exportaciones y su movimiento fluctuante. Para que el ingreso pueda crecer a ritmo superior y contrarrestar el efecto de ese movimiento, es indispensable introducir continuas transformaciones en la composición de las importaciones y exportaciones y en la estructura de la producción. Si no se sigue una política adecuada para cumplir estas exigencias del desarrollo, la inflación de origen crediticio suele provocar tales transformaciones estructurales mediante la devaluación monetaria aunque con perturbadoras consecuencias, y contribuye también a aumentar las inversiones en la medida en que acrecienta forzosamente el ahorro.

Pero cuando la inflación tiene así efectos dinámicos, esos efectos se dan en razón directa de las consecuencias regresivas que este proceso tiene sobre la distribución del ingreso con la consiguiente compresión del consumo de las masas populares. Conforme el poder político o sindical de las masas trata de corregir estas consecuencias regresivas, se desenvuelve la espiral inflacionaria. Y cualquiera que sea el grado en que se logre este propósito, debilitando los efectos dinámicos de la

<sup>1</sup> En este capítulo se resumen las ideas contenidas en el artículo "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria" aparecido en el *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VI, N° 1, Santiago de Chile, marzo de 1961, pp. 1 ss.

inflación, la espiral acarrea tensiones sociales cada vez más agudas, aparte los trastornos económicos que de suyo tiene este fenómeno.

Más aún, el desarrollo económico encuentra otros obstáculos estructurales que se traducen en aumento de costos. La incidencia inflacionaria de ello suele añadirse a la de la inflación crediticia, dando nuevo impulso a la espiral. A los mismos resultados conducen otros aumentos de costos provenientes de ciertos tipos de política social que, al no emplear medios adecuados para lograr los objetivos que se persiguen —o al exagerar esos objetivos—, disipan prontamente en la espiral inflacionaria las ventajas conseguidas para las masas populares. Así pues, la inflación no es instrumento eficaz y perdurable de desarrollo económico, ni mucho menos de redistribución progresiva del ingreso.

2. Los efectos dinámicos de la inflación se manifiestan en la demanda y en las inversiones. Cabe recordar brevemente en qué consisten. El incremento de la demanda provocado por las inversiones inflacionarias tiende a contrarrestar el descenso del ingreso global cuando bajan las exportaciones o a acelerar el incremento del ingreso global cuando éstas suben, mediante el mejor aprovechamiento de la capacidad existente de producción y el aumento de esta capacidad en uno y otro caso cuando las importaciones exigidas por el ingreso global sobrepasan el límite impuesto por las exportaciones, sobrevienen el desequilibrio exterior y la devaluación monetaria.

La devaluación tiende a corregir este desequilibrio y a permitir que ese límite siga sobrepasándose, pues provoca precisamente aquellas transformaciones que exige el desarrollo que se introduzcan en la estructura de la producción y en la composición de las importaciones y las exportaciones. Tiende así a comprimir el coeficiente de importaciones en la medida necesaria para que el ritmo de crecimiento del ingreso supere al de las exportaciones.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Hay que distinguir dos grados de devaluación, según se explica en el artículo antes citado: la devaluación que corrige la sobrevaluación monetaria y el desequilibrio exterior que ésta ha provocado; la devalua-

Pero hay otras fuerzas que propenden a aumentar el coeficiente. En efecto, el alza de precios internos que precede a la devaluación, o el que ésta trae consigo, provocan aquellos efectos regresivos en la distribución del ingreso, con los cambios consiguientes en la demanda. Los grupos favorecidos tienden generalmente a aumentar su demanda de comprar en el exterior, contrarrestando así los efectos favorables de la devaluación sobre el coeficiente de importaciones. En la medida en que ello ocurra, se debilitan los efectos dinámicos de la demanda inflacionaria. Explícanse así casos de deficiente utilización de la capacidad productiva en un proceso interno de inflación.

Por supuesto, esta tendencia a aumentar el coeficiente de importaciones puede contenerse con medidas directas que desvían la demanda hacia la actividad interna, con lo cual se evita ese debilitamiento de los efectos dinámicos de la demanda inflacionaria. Pero al ocurrir así, se da todavía más estímulo a las inversiones que responden a la demanda de los grupos de altos ingresos.

3. Los efectos regresivos de la inflación permiten asimismo aumentar las inversiones, pero el consumo de los grupos favorecidos suele acrecentarse también con amplitud varias veces mayor, todo ello a expensas del consumo popular. Por lo tanto, el costo social de este aumento de inversiones es elevado. Más aún, una parte de estas inversiones se dirige a responder a la mayor demanda de los grupos favorecidos por la inflación.

En consecuencia, el aumento del ritmo de crecimiento del ingreso medio por habitante que la inflación pueda traer consigo no se traduce en igual medida en el mejoramiento del nivel de vida popular, debido a la forma en que se redis-

ción adicional que se requiere para lograr estas transformaciones estructurales. Lo primero es inevitable. Lo segundo no es una alternativa satisfactoria a medidas directas de transformación estructural. Además de significar un reajuste perturbador de todo el sistema de precios y costos, sólo tiene efectos momentáneos, pues el reajuste más o menos gradual de las remuneraciones hace necesario acudir a nuevas devaluaciones o a esas medidas directas de transformación estructural.

tribuye el ingreso. Es posible que a pesar de todo, en ciertos casos de la experiencia latinoamericana, el crecimiento del ingreso medio de las masas populares haya sido más fuerte de lo que se hubiera conseguido con una simple política de estabilidad monetaria. Pero ello no significa recomendar la inflación como alternativa a la estabilidad. Ésta no es incompatible con el desarrollo. Lo que hay que hacer es combinarla con una política de desarrollo que, en forma no inflacionaria consiga por lo menos el mismo crecimiento sin favorecer el consumo de los grupos de altos ingresos, o más bien, que consiga un más alto ritmo de crecimiento del ingreso popular aumentando las inversiones de capital a expensas de este consumo exagerado, más la aportación oportuna de recursos internacionales.

4. Hay países en que la elevada proporción de población activa en la producción primaria, la artesanía y los servicios no calificados presiona continuamente sobre los salarios y debilita el esfuerzo sindical contra las consecuencias regresivas de la inflación. En tales casos, los efectos capitalizadores de la inflación pueden ser persistentes, si bien esta capitalización se orienta en forma contraria a los objetivos sociales del desarrollo económico. Pero cuando las condiciones son propicias al fortalecimiento del poder sindical, o las masas ejercitan su poder político para defender sus remuneraciones reales, los efectos capitalizadores de la inflación se debilitan o desaparecen. A esta etapa han llegado ya algunos países latinoamericanos y otros se están acercando a ella. La inflación se va entonces en vicio, con la amplificación de la espiral: reajustes de remuneraciones para hacer frente al alza de precios, y nuevas alzas de precios porque esos reajustes se han trasladado a ellos.

5. Véanse ahora los obstáculos estructurales que se oponen al desarrollo. Ante todo, la inflexibilidad de las importaciones que es una consecuencia del lento crecimiento de las exportaciones y las deficiencias —señaladas en otro lugar— del proceso de industrialización.

El descenso cíclico de las exportaciones conduce al desequi

librio exterior, porque el crecimiento del ingreso exige importaciones que ya no pueden cubrirse con aquéllas. Frente a este desequilibrio, razones prácticas inmediatas llevan a comprimir y sustituir importaciones de bienes terminados de consumo para seguir importando, o acrecentar las importaciones de materias primas e intermedias y de bienes de capital. Mientras haya un margen comprimible de aquellos bienes, el problema es relativamente simple. Pero a medida que se va agotando ese margen, se encuentran crecientes dificultades. Hay países en que este margen comprimible no existe ya prácticamente y cualquier descenso de las exportaciones obliga a debilitar o interrumpir el ritmo de crecimiento o incluso a contraer la actividad interna, hasta que puedan introducirse nuevas sustituciones de importación o desarrollar exportaciones adicionales. Estas sustituciones son generalmente más complejas que las de bienes de consumo y algunas de ellas requieren un tiempo considerablemente largo. En la dinámica social, suele ser constante la presión al aumento de las remuneraciones. El aumento del ingreso medio por habitante por el incremento de productividad permite responder a esta presión en forma no inflacionaria. Pero si se interrumpe el aumento del ingreso por habitante, o éste disminuye —y ése es el caso que se considera— aquella presión puede volverse francamente inflacionaria.

6. Los bienes que se sustituyen tienen generalmente un costo superior al precio de los productos importados. Con todo, su producción trae consigo un incremento de ingreso por hombre en la fuerza de trabajo que se desplaza hacia la industria. Pero el alza consiguiente de precios incide desfavorablemente sobre la población ya ocupada en la industria o la que queda en las ocupaciones expelentes de mano de obra. Si el proceso sustitutivo fuese gradual, este efecto podría verse absorbido por aumento de productividad en estas ocupaciones. Pero generalmente se cumple en períodos críticos y con una intensidad que supera a estos aumentos. Compréndese, pues, que los grupos afectados traten de defender su ingreso real mediante el aumento de remuneraciones, y este aumento imprime

nuevo impulso a la espiral o puede provocar incluso su iniciación, si es suficientemente fuerte.

Si el proceso sustitutivo se cumpliera gradual y regularmente, es posible que el mayor costo fuera absorbido por los aumentos de productividad de los grupos afectados. Pero como ocurre sobre todo cuando caen las exportaciones, y después de un período de relativa facilidad para importar, sus efectos se concentran en un tiempo que suele ser corto y exceden generalmente a esos aumentos de productividad.

7. La espiral cobra también mayor impulso cuando aumentan relativamente los precios agrícolas. En lo esencial, ese aumento se debe a que el régimen de tenencia de la tierra y la deficiente acción técnica y económica del estado no favorecen el incremento de productividad agrícola. El aumento de la demanda provocado por el crecimiento de la población y las sustituciones de importaciones agrícolas, se traduce así en alza de precios. Y el mismo efecto tiene el encarecimiento de los insumos para la agricultura que antes se importaban y ahora se producen internamente.

8. No todos los aumentos de costos que dan más impulso a la espiral son de origen estructural. Los hay también de otra índole. El principal concierne a la forma y amplitud con que se cubren los servicios sociales: al no ser absorbidas las contribuciones por aumento de productividad o ganancias de los empresarios, se trasladan sobre los precios. Se modifica así el módulo de consumo de las masas populares: disminuye su consumo habitual y aumenta su consumo social, aunque no en el mismo grado, pues una parte la absorben los gastos de administración que suelen ser elevados. Por otra parte, esos beneficios sociales están distribuidos habitualmente no en proporción a las necesidades de los grupos, sino conforme a su mayor o menor poder de negociación.

9. Los efectos regresivos de la inflación tratan de atenuarse frecuentemente con medidas que reprimen sus consecuencias, agravando los desajustes estructurales o provocando otros nuevos. Así, la sobrevaluación monetaria alienta las importaciones y desalienta las exportaciones; y la fijación de

precios arbitrarios, principalmente en las empresas de servicios públicos, priva a éstas de los recursos e incentivos para la ampliación de la capacidad productiva.

## 2. LA POLÍTICA ANTI-INFLACIONARIA Y EL DESARROLLO

10. Las tensiones sociales de la inflación y el debilitamiento de sus efectos dinámicos han planteado la necesidad perentoria de combatirla en algunos países latinoamericanos. En algunos casos la política anti-inflacionaria ha traído consigo la disminución del ritmo de desarrollo, y en otros el estancamiento de la economía o su contracción.

Estas consecuencias no son inherentes a toda política anti-inflacionaria, sino al tipo de medidas adoptadas y a la falta de combinación con otras medidas en grado suficiente. Se examinará ahora este punto.

No es posible combatir la inflación sin suprimir las inversiones inflacionarias (o los gastos inflacionarios de consumo). Pero esta operación tiene que ser gradual e ir acompañada del desenvolvimiento de inversiones cubiertas con recursos genuinos. Por lo tanto, no se trata de comprimir el volumen de inversiones —que en ningún país latinoamericano es excesivo—, sino de financiarlas en forma no inflacionaria y, al mismo tiempo, cambiar su composición para responder mejor a las exigencias del desarrollo económico.

Hay sólo dos maneras de cubrir las inversiones con recursos genuinos: aumentar el ahorro interno, especialmente mediante medidas de tipo impositivo que estimulen el ahorro y la inversión de los grupos pudientes, o que tomen una parte de sus recursos para inversiones del estado; y acudir a la aportación complementaria de recursos internacionales.

Esto ha faltado generalmente —o ha sido de insuficiente cuantía— en la política anti-inflacionaria. No ha habido esfuerzo fiscal bastante, y la aportación de recursos internacionales suele haberse dejado para una segunda etapa, cuando pudieran comprobarse los efectos positivos de esta política.

Pero precisamente estos efectos positivos dependían de la aportación simultánea y no posterior de aquellos recursos.

De ahí, pues, la compresión del volumen de inversiones con los consiguientes efectos sobre la actividad interna. Registrados esos efectos, se hizo mucho más difícil —si es que no impracticable— realizar posteriormente el esfuerzo fiscal que no supo llevarse a cabo cuando las condiciones eran más favorables.

11. Es cierto que los efectos adversos de la compresión de las inversiones sobre el ingreso han permitido con frecuencia recuperar el equilibrio exterior e incluso acumular un superávit. Pero el problema no está en corregir el desequilibrio a expensas del crecimiento, sino con la continuación o aceleración de éste. Ello sólo puede conseguirse con inversiones que permitan aquellas transformaciones en la estructura de la economía tendientes a sustituir importaciones y a diversificar y aumentar las exportaciones. Comprimir las inversiones para lograr la estabilidad y el equilibrio suele haber impedido que esas transformaciones estructurales pudieran hacerse en tiempo oportuno, y esto ha retardado innecesariamente la recuperación de la economía.

Pero aun cuando estas transformaciones se inicien oportunamente, es forzoso que transcurra un tiempo más o menos largo hasta que se restablezca el equilibrio dinámico. Mientras tanto, la única forma de evitar la contracción interna en caso de desequilibrio exterior y agotamiento o insuficiencia del margen comprimible de importaciones es la aportación de recursos internacionales que cubran también la parte interna de las inversiones y no sólo la parte representada por importaciones de bienes de capital.

12. Todas estas medidas, si bien se proponen evitar los efectos adversos de la restricción crediticia sobre las inversiones inflacionarias sólo permiten contener el alza de precios que esas inversiones provocan. Es necesario actuar también sobre las remuneraciones, que son el otro elemento de la espiral. Es éste uno de los puntos más delicados y difíciles de la política anti-inflacionaria, sobre todo si venían prac-

ticándose periódicamente reajustes masivos. El problema consiste en establecer el nivel de remuneraciones de manera tal que se absorba una parte de las ganancias de las empresas, o los aumentos inmediatos de productividad, y que quede una parte razonable para continuar en forma no inflacionaria las inversiones de capital. Las dificultades para resolver ese problema se acrecientan si tiene que acudirse a la devaluación monetaria para corregir la sobrevaluación y se elimina la fijación arbitraria de precios.

13. Para enfrentar esas dificultades no hay más remedio que hacer compartir a todos los grupos sociales las consecuencias inmediatas de la política anti-inflacionaria. Esto suele haber faltado también en las experiencias que han venido realizándose. La estabilización de remuneraciones no ha ido acompañada de medidas que limiten la distribución de ganancias ni de medidas impositivas adecuadas. Y debido a ello ha quedado abierto un flanco muy importante a la crítica desde el punto de vista social.

14. Como quiera que fuera, estas medidas de contención de las remuneraciones no pueden prolongarse por mucho tiempo frente a la presión de mejoramiento social. La política anti-inflacionaria sólo puede ser el punto de partida de una política de desarrollo tendiente a acelerar la tasa de crecimiento.

Podrá contenerse la inflación con una combinación de medidas adecuadas; pero será muy difícil evitar que el fenómeno vuelva a surgir si no se sigue una política vigorosa de desarrollo económico. La escasez de ahorro, la falta de medidas internas para estimularla y promover las inversiones y la insuficiente aportación de recursos internacionales, seguirán siendo elementos activos de expansión inflacionaria del crédito. Y también se acudirá a ella para contrarrestar la contracción cíclica del ingreso cuando caen las exportaciones. Todo ello exige transformaciones estructurales, que son también indispensables para evitar —o atenuar al menos— aquellos aumentos de costos que tienen consecuencias inflacionarias. Como en otros capítulos de este trabajo se ha

explicado la índole de esas transformaciones, sólo cabe preocuparse aquí de las transformaciones dirigidas a fortalecer estructuralmente la economía para hacerla menos vulnerable a las fluctuaciones exteriores, punto que sólo se ha tocado de soslayo en el capítulo III por ser éste el lugar pertinente para considerarlo.

### 3. LA VULNERABILIDAD EXTERIOR DE LA ECONOMÍA Y LA INFLACIÓN

15. Recuérdese ante todo que, para que el ingreso pueda crecer más allá del límite dado por las exportaciones tradicionales, tienen que sustituirse importaciones transformando la estructura de la producción en la medida en que no puedan desarrollarse nuevas exportaciones.

Si el crecimiento de las exportaciones fuese regular, el proceso sustitutivo tendría que cumplirse continua y persistentemente para que pudiera desarrollarse la economía. Pero no sucede así. Las exportaciones crecen en forma cíclica: en el ascenso cíclico el ingreso puede crecer con relativa rapidez y sin necesidad de sustituciones; éstas se imponen cuando las exportaciones descienden y no son suficientes para cubrir las importaciones exigidas por el nivel de ingreso que se ha alcanzado. Sin embargo, las sustituciones requieren tiempo —a veces largo tiempo— y si se ha agotado el margen comprimible de importaciones, tendrá que reducirse el ingreso si no se cuenta con los recursos necesarios para cubrir el desequilibrio exterior.

Es por ello indispensable anticipar previsoramente la sustitución de importaciones sin esperar el momento crítico. La amplitud de la sustitución tiene que ser tal que pueda mantenerse el máximo de actividad económica interna cuando las exportaciones lleguen al punto mínimo, sin que ocurra desequilibrio exterior. Si ocurre un desequilibrio es porque ese mínimo de exportaciones es insuficiente para cubrir las importaciones exigidas por el máximo de actividad económica. Y en la medida en que no se puedan ampliar esas exportacio-

nes, no hay otra forma de hacerlo que sustituir importaciones reduciendo su coeficiente.

16. Si esta sustitución se hace previsoramente, el crecimiento cíclico de las exportaciones no tendrá por qué afectar la actividad interna. Es cierto que traerá consigo un incremento de la demanda, pero como la actividad interna se encuentra creciendo en su nivel máximo, ese incremento de la demanda se desviará inmediatamente hacia afuera acrecentando las importaciones.

Desde este punto de vista, las exportaciones podrían dividirse en dos partes: una parte fluctuante que, como acaba de explicarse, se manifiesta en demanda también fluctuante de importaciones; y una parte que crece regularmente. El ritmo con que se opera este crecimiento, comparado con el ritmo de crecimiento del ingreso, es lo que determinará la amplitud del proceso sustitutivo.

Este proceso sustitutivo deberá realizarse en tal forma que con la parte regular del crecimiento de las exportaciones puedan satisfacerse por lo menos las importaciones esenciales al crecimiento también regular de la actividad económica, esto es, las importaciones de materias primas e intermedias y bienes de capital. Ello no significa que no se importen regularmente artículos no esenciales de consumo corriente o duradero. Consideraciones de economicidad expuestas ya en el capítulo III podrían aconsejar hacerlo, evitando caer en pasados errores. Más aún, las importaciones regulares de estos artículos no esenciales constituyen un segundo margen comprimible al cual podrá recurrirse si el mínimo cíclico de las exportaciones cayera por debajo de lo que se había supuesto.

Cabe hacer aquí una consideración marginal. Si se ha procedido con criterio de economicidad en la política sustitutiva, y ésta se ha cumplido en la medida necesaria, no hay razón alguna para que no se importen artículos no esenciales o superfluos en vez de producirlos internamente. Si lo que se quiere es reducir este tipo de consumo, hay que recurrir al impuesto afectando tanto a la producción nacional como a las importaciones.

17. Por lo que toca a la parte fluctuante de las exportaciones, se dijo más arriba que, al lograrse el máximo de actividad interna, la demanda generada por el incremento cíclico de aquéllas tenderá a desviarse hacia afuera. Si la protección aduanera se limita a cubrir diferencias de costo con el exterior, el aumento de demanda sobrepasará fácilmente el derecho protector y se desviará hacia afuera. Pero si la protección es exagerada, no habría esta fácil válvula de escape, y la producción interna tenderá a aumentar para hacer frente al incremento cíclico de la demanda. Si sucediera así, se introduciría nuevamente un elemento de inestabilidad en la economía interna, pues al descender más tarde la parte fluctuante de las exportaciones, disminuiría la demanda de esos bienes. Más aún, se correría el riesgo de que al orientarse hacia esos bienes, la actividad sustitutiva no se concentrara suficientemente en aquellos otros bienes esenciales, con lo cual no podría corregirse la vulnerabilidad exterior.

18. Se necesitaría de todos modos una política flexible de importaciones empleando preferentemente el instrumento impositivo, no sólo para gravar y desgravar alternadamente aquéllas —según las fases del ciclo—, sino también para mover cíclicamente recursos invertibles.

Este punto requiere breve explicación. El estado realiza una parte importante de las inversiones en los países latinoamericanos, empleando el impuesto aparte de otros recursos. Pero no lo ha hecho generalmente teniendo en cuenta consideraciones anticíclicas. Habría dos formas de hacerlo en una política anticíclica complementaria de las transformaciones estructurales que aquí se sugieren. Una, gravando directamente el incremento cíclico de las exportaciones y empleando estos recursos en importaciones de bienes de capital, ya sea para sus propias inversiones o para la actividad privada a través de sus organismos de desarrollo. En esta forma se captaría una parte del incremento de la demanda sin dejarla presionar sobre la actividad interna y sin que ésta se resintiera cuando esa parte del incremento desapareciera en el descenso cíclico. En la segunda forma, el impuesto podría emplearse no ya sobre las exportaciones, sino sobre los ingresos de la

actividad interna; la parte así captada se dedicaría también a importaciones de bienes de capital y quedaría así un claro en la demanda interna que sería cubierto con parte del incremento de la demanda del sector exportador. Al ocurrir el descenso de las exportaciones, el estado dejaría de importar bienes de capital y emplearía estos recursos internamente, esta vez para llenar el claro que dejaría la demanda del sector exportador. Una de las maneras más eficaces de hacerlo sería realizar inversiones internas para absorber la desocupación cíclica en dicho sector.

Hay otras medidas anticíclicas complementarias que cabría emplear para mayor eficacia de esta política; pero bastan estas ideas generales para comprender el sentido de lo que aquí se propone y contar con un punto de partida en la discusión del problema.

19. No es necesario insistir en la importancia que éste reviste. La estructura vulnerable de la economía latinoamericana hace muy difícil —si es que no imposible— combatir la inflación cuando la expansión crediticia se impone para contrarrestar la contracción de la economía. La solución está fuera de la órbita de la política monetaria, pues es de carácter estructural, como se ha visto más arriba. Y sólo el fortalecimiento estructural de la economía permitirá la aplicación de una sana política monetaria que haga plenamente compatible la estabilidad monetaria con el desarrollo económico.

---

## Capítulo VI

### **LAS FUERZAS DE LA ECONOMÍA Y EL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO**

#### 1. EL LIBRE JUEGO DE LAS FUERZAS ECONÓMICAS

##### *Las consecuencias adversas de la penetración desigual de la técnica productiva*

1. En todo este trabajo se ha venido haciendo referencia a la necesidad de una acción consciente y deliberada para influir sobre las fuerzas de la economía llevándolas hacia el logro de ciertos objetivos económicos y sociales. El juego libre e irrestricto de estas fuerzas apareja consecuencias adversas al desarrollo económico y social.

Pero hay que precaverse de extraer conclusiones equivocadas de esta tesis. No se trata de sofocar esas fuerzas —que son de un enorme potencial dinámico—, sino de establecer por la acción del estado las condiciones indispensables para que ese potencial pueda aprovecharse en favor del desarrollo económico.

En los capítulos anteriores se ha examinado ya en qué consisten aquellas consecuencias adversas al desarrollo. Será bueno resumirlas ahora a fin de contribuir al esclarecimiento teórico de estos fenómenos, pues sin ello no podría actuarse eficazmente sobre las fuerzas de la economía.

El libre juego de éstas no ha traído consigo la penetración pareja de la técnica en todas las actividades de los países periféricos. No se ha trasegado aquélla como en un sistema de vasos comunicantes. En general, la técnica productiva contemporánea sólo ha penetrado allí donde había superioridad de recursos naturales en comparación con los países más

avanzados, a fin de desarrollar las exportaciones primarias que les interesaban y sus actividades subsidiarias. Pero no ha llevado espontáneamente a la periferia el proceso de industrialización, ni tampoco la tecnificación de las actividades internas que quedaban fuera de la órbita del intercambio internacional. J

Se desarrollaron así formas espurias de integración entre centros y países periféricos, muy diferentes de las que estos mismos centros desarrollaron entre sí con el intercambio de productos industriales. De estos fenómenos emanan una serie de consecuencias importantes, tanto en el plano de las relaciones internacionales como en el de la economía interna. En el primero la concurrencia libre e irrestricta lleva a tres órdenes de consecuencias.

2) Ante todo, y dado el bajo nivel de productividad en las actividades internas por la escasa penetración de la técnica y, por lo tanto, el bajo nivel de los salarios que prevalece en ellas y se extiende a las actividades exportadoras, el aumento de productividad de estas últimas tiende a transferirse al exterior. Se manifiesta este fenómeno en el deterioro de la relación de salarios entre los países en desarrollo y los más avanzados, así como de la relación de precios del intercambio, toda vez que la limitación de recursos naturales no contrarreste esta tendencia de los precios acrecentando la renta del suelo o que no se interfiera el libre juego oponiéndose a ella. J

3. Desde otro punto de vista, la diferencia de salarios con respecto a los países más avanzados no es en general suficiente para compensar las diferencias de productividad industrial. De ahí la necesidad de protección a la industria. Se concibe la industrialización espontánea bajo el libre juego de las fuerzas económicas, siempre que los salarios descendan hasta compensar las diferencias de productividad; pero esto significaría reforzar la tendencia hacia el deterioro de la relación de precios y salarios cuando operan sin restricciones las fuerzas de la economía.

4. Finalmente, la penetración unilateral de la técnica en las

actividades exportadoras aparejó una gran vulnerabilidad de la economía, tanto mayor cuanto más dilatado es el tiempo que transcurre entre el comienzo de las operaciones de producción primaria y el consumo del producto final en el resto del mundo. La industrialización hacia adentro, a expensas de las posibilidades de exportación, lejos de corregir esta vulnerabilidad a las fluctuaciones exteriores puede hacerla más perturbadora, con desmedro considerable del empleo de recursos productivos. )

### *El desnivel entre tecnología y capital*

5. La penetración desigual de la tecnología contemporánea ha dejado sustraída a ella una considerable proporción de la población activa. El problema del desarrollo económico consiste esencialmente en crear las condiciones propicias para que asimile con celeridad esa tecnología. Hay una serie de obstáculos que se oponen a ello, entre los cuales se cuenta la escasez de capital frente a formas tecnológicas avanzadas que exigen un capital ingente. Dada la imposibilidad de retroceder a formas pretéritas, se plantea el problema de distribuir el escaso capital disponible de manera que se obtenga el máximo de producto para la economía. El libre juego de las fuerzas económicas no resuelve adecuadamente este problema, pues el incentivo de ganancia lleva frecuentemente a inversiones o reinversiones de capital que reducen los costos a expensas del empleo de trabajadores sin que haya capital suficiente para corregir la cesantía con productividad comparable.

Dado el contraste entre las exigencias de capital y el escaso capital disponible, el libre juego de las fuerzas económicas no asegura la adecuada relación entre las inversiones que economizan mano de obra y las que absorben mano de obra. De ahí surge un desperdicio de capital que tiene consecuencias adversas al desarrollo económico. )

## *El desnivel entre iniciativa nacional y extranjera*

6. Estas consecuencias adversas del libre juego de las fuerzas económicas no se limitan a las cosas. Se extienden también a los hombres en el plano de la iniciativa individual. La iniciativa privada extranjera se encuentra manifiestamente en superioridad de condiciones técnicas y económicas con respecto a la iniciativa privada nacional. El libre juego de las fuerzas económicas tenderá a hacer prevalecer la primera sobre la segunda, en detrimento de la utilización del potencial humano del país, aparte las tensiones y antagonismos que ello trae consigo.

Todo esto lleva a una conclusión importante. El libre juego de las fuerzas económicas sólo funciona correctamente cuando se opera en un mismo nivel, tanto en la tecnología como en la aptitud de formación de capital necesaria para traducirla en la práctica.

Si la libre concurrencia no opera en este mismo nivel técnico-económico, surgen aquellas consecuencias adversas al desarrollo, ya se trate de un desnivel entre actividades exportadoras e internas, entre tecnología disponible y aptitud de formación de capital o entre libre iniciativa nacional y extranjera.

### *Hacia la nivelación internacional*

7. Pero, si bien se reflexiona, esos desniveles internos son la consecuencia de desniveles internacionales. La penetración desigual de la técnica productiva es expresión de ello. Hay así en los países en desarrollo técnicas avanzadas de los grandes centros industriales que coexisten con formas precapitalistas. Mientras esas técnicas avanzadas no se extiendan a todo el ámbito de la economía, aquellos desniveles aparejarán consecuencias desfavorables al desarrollo económico.

Aunque la tecnología continúa avanzando incesantemente en los países más avanzados, se concibe que los países menos desarrollados lleguen a alcanzarla con el andar del tiempo, si

se sigue una política vigorosa y esclarecida de desarrollo. El juego libre de las fuerzas de la economía podrá tener entonces la misma significación y las mismas consecuencias en unos y otros. No se olvide, sin embargo, que en los países más avanzados y en el régimen de la iniciativa individual el libre juego de las fuerzas de la economía no es lo que fue en la evolución capitalista ni seguirá probablemente cumpliéndose en la misma forma en que hoy se cumple, pues es evidente el designio de aquéllos de obrar también de modo consciente y deliberado sobre esas fuerzas, aun cuando en formas diferentes de las que la peculiaridad de esos fenómenos aconseja en los países en desarrollo. }

8. En efecto, sólo así, mediante esta acción deliberada, se ha ido consiguiendo en los países más avanzados la progresiva redistribución del ingreso, que apenas en parte ha sido el resultado del desarrollo económico; y también sólo así podrán atenuarse cada vez más las fluctuaciones periódicas de la economía. Asimismo se requiere esa acción para contrarrestar y acaso corregir —al menos en parte— aquella fenomenal concentración de población urbana que en aquellos países —al igual que ocurre en los de América Latina— es clara consecuencia del juego irrestricto de las fuerzas económicas. }

#### *Una teoría de la transición*

9. A nuevos fenómenos corresponden una nueva interpretación y nuevas concepciones de acción práctica. Los fenómenos económicos y sociales de los países que tratan de asimilar la técnica contemporánea son muy diferentes de los que se registraron en la evolución pasada y de los que están ocurriendo actualmente en los países más avanzados. Como se dijo al comenzar este trabajo, se trata de fenómenos de transición de etapas inferiores a etapas superiores de la técnica, transición que va a requerir un tiempo dilatado. Una vez terminado ese proceso, la economía latinoamericana podrá tener características similares a las de aquellos países. Sus fenómenos podrán entonces interpretarse a la luz de principios comunes. Sólo que no serán posiblemente los mismos de hoy, pues

tales países habrán seguido adquiriendo cada vez mayor aptitud para dominar las fuerzas de la economía según acaba de insinuarse.

Esa tarea de interpretación teórica se está ya realizando y tiene que proseguir sin tardanzas para guiar certeramente la política de desarrollo. No se trata de formular una teoría autónoma, ajena a la teoría dinámica general, sino de insertar en ella la explicación de esos fenómenos de transición.

Por supuesto que no es éste un campo exclusivo de los economistas latinoamericanos, pues los fenómenos de desarrollo económico y social que se registran ahora en distintas regiones del mundo tienen gran similitud, no obstante ciertas características peculiares, y el esfuerzo de interpretación es allí muy activo, como lo es también en los países avanzados.

En todo esto y en el planeamiento de la economía, se abren vastas perspectivas de actividad creadora, y es de esperar que las instituciones internacionales puedan seguir desempeñando un papel cada vez más eficaz en servir a los gobiernos en la práctica del desarrollo económico.

## 2. LA NECESIDAD DE PLANEAMIENTO Y LA CUANTIFICACIÓN DE METAS Y RECURSOS

### *Un plan para obrar sobre las fuerzas de la economía*

10. Un plan de desarrollo es un conjunto bien concertado de esfuerzos dirigidos a acelerar el crecimiento o a mantener su ritmo si es ya elevado, darle la mayor regularidad posible y mejorar la distribución del ingreso.

Así pues, el planeamiento significa reconocer que el libre juego de las fuerzas económicas no resuelve eficazmente los problemas del desarrollo. Pero no es la única forma de actuar sobre esas fuerzas; se concibe una serie de medidas para estimular el desarrollo y eliminar los obstáculos que se le oponen, sin llegar a la cuantificación de metas y recursos inherentes a un plan. En efecto, podrían alentarse las inversiones desanimando el consumo, atraer capital privado extranjero

ro, conseguir abundantes recursos internacionales para ciertos proyectos específicos y realizar una serie de transformaciones estructurales. Más aún, se concibe también que todas estas medidas se tomen coordinadamente. ¿Sería indispensable en tal caso llegar a la cuantificación de metas y recursos?

La respuesta a esta pregunta está dada por dos razones fundamentales: la limitación de recursos, por un lado, y por otro, el tiempo que exigen aquellas transformaciones estructurales y las inversiones de capital que las acompañan.

### *La limitación de recursos*

11. La limitación de recursos plantea una serie de problemas que exigen cuantificación para resolverse eficazmente:

- a) la distribución entre consumo e inversión;
- b) la relación entre inversiones de productividad y bienestar;
- c) el equilibrio entre inversiones que economizan y absorben mano de obra;
- d) la distribución de los gastos del estado, y
- e) la aportación de recursos internacionales.

#### *a) La distribución de recursos entre consumo e inversión*

El punto de partida de un plan es la elevación del coeficiente de inversiones. Aun en los casos en que el ritmo de crecimiento ha sido satisfactorio parecería indispensable hacerlo a fin de que ese ritmo pueda mantenerse. Mayor aún es la necesidad de hacerlo en los otros casos —que son la mayoría— en que el ritmo dista mucho de ser suficiente.

Esto plantea un primer problema de gran importancia: asegurar la compatibilidad entre el designio de elevar rápidamente el nivel de consumo popular y el propósito de aumentar el coeficiente de inversiones. En otros términos: ¿hasta qué pun-

to será necesario sacrificar el consumo presente o el incremento inmediato de este consumo para lograr un incremento mucho mayor del consumo futuro?

Esta pregunta, que sólo podrá tener adecuada respuesta si se cuantifican los datos del problema, es de mucha significación y la tendrá todavía mayor más adelante si va mejorando, como es de esperar, la participación de las masas en la distribución del ingreso. Es posible que las medidas de estímulo que se tomen para aumentar su ahorro, así como el de los grupos de altos ingresos, no lleven espontáneamente a los resultados que se persiguen. En tal caso, el estado tendrá que intervenir para captar el ahorro adicional que fuere necesario, ya sea por medidas de ahorro obligatorio o por el impuesto; o intervendrá también si se propone ampliar su participación en las inversiones de capital.

Ahora bien, el estado capta mediante el impuesto recursos que no se dedican necesariamente a la capitalización, sino a sus gastos. Se impone, pues, una adecuada relación entre lo que se destine a ambos conceptos, pues de lo contrario el estado influiría desfavorablemente sobre el coeficiente de inversiones, contrarrestando así el propósito primordial que se persigue.

b) *La relación entre inversiones de productividad y bienestar*

Conviene dividir las inversiones en dos grandes categorías: *i*) las que contribuyen al aumento de la productividad, y *ii*) las que únicamente se traducen en mayor bienestar y sólo tienen relación indirecta y limitada con la productividad de la fuerza de trabajo. Las primeras abarcan las inversiones en maquinarias y equipos, en investigación tecnológica y en capacitación técnica; las segundas, las inversiones en viviendas, en campos de deportes, etc. Estas últimas inversiones, que se podrían llamar de bienestar, son indispensables como las primeras, pero su cuantía no podrá sobrepasar ciertas proporciones sin comprometer seriamente el crecimiento del ingreso por habitante, pues sólo aquellas otras inversiones traen consigo

este resultado. En realidad, las inversiones de bienestar se asemejan más a los gastos de consumo: constituyen una categoría especial de ellos. En consecuencia, tienen que regirse por las decisiones primordiales del plan en cuanto a la medida en que la consecución de sus objetivos depende de la compresión del incremento del consumo.

c) *El equilibrio de las inversiones que economizan y absorben mano de obra*

Después de lo que se ha explicado en otras partes de este trabajo, sobra señalar la importancia de este punto. Como no hay una solución espontánea de la adecuada relación entre estas dos grandes categorías de inversión, es necesario abordar también este aspecto en la tarea de planeamiento. Sin embargo, es éste un aspecto muy poco explorado todavía y sobre el cual se requiere a la vez avanzar en el análisis teórico y en la información disponible antes de proceder con la eficacia deseable en la práctica.

d) *La distribución de los gastos del estado*

La tendencia al crecimiento de los gastos del estado es fuerte y persistente, no sólo por el desarrollo de sus funciones, sino por la misma presión redistributiva del ingreso. Ello exige comenzar el planeamiento por el mismo presupuesto, según se está haciendo ya en algunos países. Esto impone la reorganización de la técnica del presupuesto de gastos e inversiones que actualmente sólo responde a consideraciones de control administrativo o fiscal. Hay que hacerlo responder también a consideraciones de desarrollo económico que no son desde luego incompatibles con aquéllas.

Con tal propósito —y tanto en las inversiones como en los gastos— es necesario fijar objetivos económicos y sociales que requieren generalmente varios años para su realización. Establecidos estos objetivos y el orden de prelación que guardan entre sí, la asignación de partidas anuales podrá efectuarse

en función de ellos, con lo cual se contribuirá a evitar la dispersión y desperdicio de recursos que suele observarse en la actividad estatal por falta de planeamiento.

e) *La aportación de recursos internacionales*

La determinación global de la cuantía de recursos internacionales está en relación con la cuantía total de las inversiones que se requieren para alcanzar una determinada meta de inversiones, así como con la amplitud con que se decida comprimir el consumo, o el incremento del consumo, a fin de obtener el ahorro necesario. Pero además de ello, esta determinación global de las aportaciones hace falta para calcular su incidencia sobre el balance de pagos a fin de adoptar con anticipación las medidas necesarias para facilitar la transferencia al exterior de los servicios financieros.

12. La sucinta enumeración anterior comprueba que la escasez de recursos constituye uno de los dos importantes justificativos de la tarea de cuantificación en el desarrollo. La escasez obliga a tomar decisiones acerca de la medida en que deberá comprimirse el consumo presente, o el incremento del consumo, en el futuro próximo para lograr en un futuro más lejano los objetivos económicos y sociales del plan. Y esa misma escasez obliga a un examen cuantitativo de la magnitud de tales objetivos y de los recursos que cada uno de ellos exige, en relación con los recursos de que se dispone para su realización.

*La anticipación de las inversiones*

13. Por otro lado, la cuantificación es también indispensable para introducir con anticipación las transformaciones estructurales exigidas por el desarrollo y realizar las correspondientes inversiones.

Si transcurriera un tiempo muy breve entre las decisiones de inversión y su fruto, el planeamiento de la economía sólo se justificaría por esos motivos de escasez de recursos. Pero el

tiempo que transcurre es largo —y a veces demasiado largo— y si esas decisiones no se toman previsoramente, sobrevienen desequilibrios o desajustes que suelen afectar en forma considerable al desarrollo de la economía.

En otro capítulo se ha visto cómo el desequilibrio periódico del balance de pagos se debe a que no se han anticipado previsoramente ciertos cambios estructurales en la composición de la producción —y las correspondientes inversiones— a fin de sustituir importaciones o alentar exportaciones. Hay actividades que tienen que emprenderse con bastante anticipación, sin que el mercado ofrezca oportunamente el incentivo necesario para emprenderlas. Por ejemplo, si una materia prima o producto intermedio puede importarse con facilidad en la fase creciente de las exportaciones, sólo una acción previsoramente e independiente del movimiento de precios podrá ofrecer el estímulo necesario para atraer la iniciativa privada, o suplirla por el estado si ella no respondiera.

Lo mismo cabe decir de las inversiones básicas —energía y transportes— que toman un tiempo generalmente superior al de las otras actividades productivas, sin que tampoco el mercado pueda anticipar en este caso la orientación e intensidad de la demanda futura.

Análogo sentido de previsión requieren las investigaciones tecnológicas y la tarea de capacitación técnica. Basta recordar el tiempo que exige la investigación genética para dar frutos definitivos o el que demora la formación de técnicos y profesores y el adiestramiento de los alumnos, para comprender la necesidad ineludible de anticipar estas inversiones de capital, que son probablemente las de mayor rendimiento en América Latina. Pero no sólo se trata de esto, sino de orientar esta acción de acuerdo con las necesidades previsibles del desarrollo económico en un cierto número de años. De aquí la necesidad de planeamiento y también de cuantificación en este aspecto.

14. La tarea esencial de previsión que supone un plan económico, además de llevar a tomar a tiempo decisiones oportunas con respecto al futuro, tiene un valor inmediato. En

efecto, permite disponer de un marco de referencia para evaluar las medidas que el estado debe adoptar continuamente para resolver problemas corrientes. No obstante este último carácter, tales medidas suelen tener consecuencias futuras y sólo la existencia de un plan con medios y objetivos bien definidos hace posible relacionar válidamente lo inmediato con lo futuro. Entre otras, ello atañe a las medidas de carácter anticíclico a que se hizo referencia en otro lugar.

*La técnica, los instrumentos y la organización  
del planeamiento*

15. La técnica de planeamiento en un régimen de iniciativa privada está en sus comienzos, y es asimismo endeble e insuficiente el material de que tiene que servirse. Sin embargo, se ha avanzado ya lo suficiente como para permitir que la política de desarrollo económico pueda reposar sobre bases más firmes que en el pasado. Así lo demuestra la experiencia de algunos países latinoamericanos en la que ha sido dable colaborar a la CEPAL. Se han podido fijar metas de crecimiento y cuantificar las inversiones necesarias para lograrlas según diferentes alternativas; se ha conseguido establecer el sentido y la amplitud de las transformaciones estructurales que exige el cumplimiento de esas metas, así como determinar la adaptación indispensable en el potencial humano; y al mismo tiempo se ha podido determinar la índole y dimensiones de la cooperación internacional que se requiere.

La técnica, por refinados que sean sus instrumentos —y no pueden serlo por ahora en América Latina— no supe en todo esto al buen sentido derivado del conocimiento de las cosas y los hombres de un país. Pero sí permite que ese buen sentido pueda afirmarse en el análisis imparcial de la realidad y su posible desenvolvimiento según hipótesis alternativas claramente elaboradas.

16. La falta de estadísticas exactas no debiera ser óbice para realizar la tarea de cuantificación que supone un plan, a fin de contar por lo menos con ciertos órdenes de magni-

tud. Y no hay estímulo mejor para empeñarse en suplir las deficiencias estadísticas que demostrar su utilidad en la práctica del desarrollo económico, además de su valor ilustrativo o científico.

17. Sin embargo, no habrá que limitarse a lo que se ha avanzado, tanto en este campo como en la técnica de planeamiento, porque aunque sea mucho en relación con lo que antes había, es todavía muy poco frente a la magnitud del problema. Hay que perfeccionar la técnica de análisis de los hechos pasados y presentes y sus proyecciones futuras según esas hipótesis alternativas, y conocer mejor los hechos de que se sirve. Es precario nuestro conocimiento de los coeficientes técnicos de producción y de la densidad de capital y absorción de mano de obra según diferentes formas tecnológicas. En relación con ello, es indispensable examinar la experiencia de los países más avanzados y su adaptación a otros menos desarrollados. Y finalmente, y para no extender esta enumeración, hace falta conocer los insumos de personal en toda la gama de requerimientos técnicos y según diferentes alternativas tecnológicas a fin de afrontar la solución del problema de adiestramiento del potencial humano, que es de vital importancia.

18. Pero no es esto todo. Un plan de desarrollo requiere instrumentos de acción. Ya los tiene el estado en sus manos, partiendo del presupuesto de gastos e inversiones —al que se hizo breve referencia— y del instrumento tributario. Sin embargo, es necesario readaptar su empleo para que esos instrumentos, además de alcanzar sus fines específicos, tengan el máximo de eficacia en la política de desarrollo. Y lo mismo en cuanto a la organización administrativa del estado. No podría superponerse simplemente a ella una organización de planeamiento ni ésta podrá ser un subproducto de aquélla. Es indispensable integrar la organización del planeamiento en los cuadros administrativos estatales con las modificaciones que ello exige.

19. Estas diversas tareas se han comenzado ya y la experiencia que se está cumpliendo en varios países latinoamericanos

—y en la que a la CEPAL le ha tocado colaborar junto con la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y con la FAO— permite encarar estos problemas con perspectiva más realista que la que se pudo tener hace algún tiempo cuando era necesario proceder a un desbrozamiento metodológico inicial. Acaso haya llegado el momento de co-tejarla con las de otros países no latinoamericanos que están empeñados en análoga tarea, para derivar conclusiones que puedan guiar mejor la acción práctica.

Todo ello en el campo de la técnica de planeamiento y en las decisiones políticas de planeamiento. Como se dijo en el capítulo IV, hay que deslindar estos dos aspectos. La técnica del planeamiento tiene que ser neutral, pero no el planeamiento, pues éste requiere decisiones y esas decisiones han de tener la mayor racionalidad posible. Sin embargo, ello no depende sólo de la técnica, aunque es indudable que su rigor científico y su neutralidad serán factores importantes para conseguir en forma progresiva aquel grado de racionalidad sin el cual es difícil que pudiera alcanzar eficacia el empeño de obrar consciente y deliberadamente sobre las fuerzas de la economía.

---

---

## Capítulo VII

### LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

#### 1. EN EL PLANO ECONÓMICO

##### *El valor de la experiencia cumplida*

1. En el nuevo giro que está tomando la política de cooperación internacional se ha hecho bien patente la determinación de examinar la experiencia pasada y analizar las críticas que esta política ha ido encontrando en los últimos años, sin que por ello dejen de reconocerse sus grandes méritos. Este capítulo se propone contribuir a esta tarea.

Las críticas atañen a diversos aspectos lo mismo en el campo económico que en el técnico. En lo económico se señala la insuficiencia de la aportación de recursos internacionales, la falta de un programa, la carencia de sentido de promoción, el acento exagerado en la iniciativa privada extranjera, la renuencia a cubrir inversiones locales y el estrecho plazo de los créditos.

##### *La insuficiencia de recursos y su estimación global*

2. Existe coincidencia de opiniones en cuanto a la insuficiente cuantía de recursos internacionales que se ha dedicado al desarrollo económico de América Latina así como acerca de la necesidad de elevarla apreciablemente. Se han hecho estimaciones conjeturales sobre la cifra que sería necesaria; pero se trata de simples órdenes de magnitud calculados con promedios de la relación capital-producto, que no tienen base estadística muy firme. Aunque esa primera aproximación conjetural ha mostrado su utilidad, ha llegado ya el momento

de proceder a estimaciones más rigurosas. La única forma de hacerlo es el conocimiento directo y detallado de las principales necesidades de inversión de cada país, en función de las metas de un plan de desarrollo. Esto acaba de ser plenamente reconocido y es de esperar que permita llegar sin tardanzas a conclusiones valederas acerca de la cifra de aportaciones internacionales que se requiere en un próximo período de años.

La renuencia a aceptar la necesidad de estas estimaciones globales y de elaborar con ellas un programa internacional de inversiones se ha debido acaso a la preocupación de encontrarse con estimaciones globales excesivas, ya sea por no estar dispuestos los países interesados a realizar el esfuerzo necesario de ahorro nacional, o por proponerse metas de crecimiento demasiado ambiciosas. Pero todo esto es evitable y tiene que evitarse para el éxito de la política de cooperación. Lo cierto es que la cuantía de las aportaciones internacionales —aún estimada con prudencia— ha de resultar sensiblemente superior a las cifras pasadas.

Sin embargo, es posible que agregadas aquellas estimaciones de los diferentes países, se llegue a una cifra conjunta muy superior a la que las entidades de crédito internacional juzguen conveniente acordar. En tal caso, los países en desarrollo tendrán que fijar metas más reducidas o adoptar medidas más enérgicas para comprimir el consumo y aumentar el ahorro nacional. De todos modos, conviene a todos que esto se presente en sus términos cabales.

#### *Falta de sentido de promoción*

3. Es posible que esta misma preocupación acerca de la cuantía de las aportaciones haya llevado frecuentemente a adoptar una actitud pasiva. Se ha esperado que los países presentaran proyectos y es un hecho sabido que esto no ha ocurrido en la medida en que pudo haberse pensado. La explicación radica en parte en la incertidumbre acerca de si se acordarían los recursos necesarios. Un país ha de tener la seguridad de que,

aceptada la cifra de esta aportación por las entidades de crédito internacional, podrá hacer uso de ella siempre que presente proyectos específicos y que haya ido cumpliendo el plan que él mismo ha trazado y que habrá servido de base para el compromiso de aquellas entidades.

Pero no cabe duda que, además de ello, una actitud más positiva podría contribuir notablemente a corregir esta situación. Es necesario realizar una verdadera tarea de promoción, ayudando a los gobiernos y a la iniciativa privada a examinar las oportunidades de inversión y a elaborar los proyectos pertinentes. Una de las características del subdesarrollo económico es precisamente carecer de la experiencia y organización administrativa necesarias para esta tarea, y la cooperación internacional tiene que comenzar por ayudar a formarlas.

Además, la aportación de recursos internacionales tiene que ser oportuna. Que no lo sea ha vuelto extremadamente difícil en algunos casos la política de estabilización monetaria —según ya se ha visto— o ha contribuido a que determinadas situaciones críticas se prolongaran por un tiempo innecesariamente dilatado.

#### *La iniciativa privada extranjera*

4. En la nueva concepción de la política de cooperación económica internacional, el concurso del capital privado extranjero no sólo tiene que evaluarse desde el punto de vista de sus efectos directos sobre el producto nacional, sino también por su contribución a la transferencia de tecnología mediante la capacitación de los hombres del país en todos los planos de aquélla. Se ha venido experimentando un progreso notable en esta materia. Aquella modalidad pretérita en que el país sólo aportaba recursos naturales y fuerza de trabajo y la iniciativa privada extranjera se reservaba la exclusividad de la técnica y la dirección, ha ido desapareciendo en buena parte, aunque todavía subsiste en reductos importantes. Fuera de

estos casos, la iniciativa extranjera suele representar un agente eficaz de formación de aptitudes nacionales.

Pero, si bien se mira, la inversión privada extranjera dista mucho de haber alcanzado en América Latina las proporciones que pudo haberse esperado. Y más aún, gran parte de ella sigue más interesada en la explotación de recursos naturales y servicios públicos que en la industria o en las explotaciones agropecuarias. No podría inferirse de esto, sin embargo, que la solución del problema radique principalmente en dar aliento a estas inversiones en este último género de actividades. Sin duda que aliviaría la escasez de ahorro nacional; pero es indudable que surgirían problemas de otra índole, cuyos síntomas no son difíciles de percibir ahora mismo en algunos países latinoamericanos. La importancia de este aspecto induce a dedicarle algunas consideraciones.

#### *El estímulo a la empresa latinoamericana*

5. La superioridad técnica y económica de la iniciativa privada extranjera con respecto a la nacional está fuera de discusión, así como su importancia en la transferencia de la tecnología. Pero no basta esta operación de transferencia: hay también que alentar la formación de empresarios en el mismo país, de los hombres que organicen y dirijan la producción con todas sus responsabilidades inherentes. Si la afluencia de capital privado extranjero se acrecentara notablemente, esos hombres del país, por la misma inferioridad de condiciones en que se encuentran, no podrían resistir la competencia de sus congéneres de afuera, tanto en las actividades ya existentes como en nuevas actividades.

No se trata, ni mucho menos, de prescindir de la colaboración de la iniciativa privada extranjera, sino de acompañarla de medidas que impulsen la formación y el fortalecimiento de la empresa del país. Sin tales medidas, la competencia desigual podría generar rozamientos y antagonismos que tienden a derivar fácilmente hacia el campo de la política.

6. Varias son las medidas de esta naturaleza. Ante todo, la

organización de un sistema de créditos y ayuda técnica a las empresas del país, para que puedan atenuar aquellas diferencias de capital y tecnología hasta su eventual desaparición. Hay para ello una demanda potencial considerable, sobre todo si no se insiste en el principio de cubrir sólo con aportación extranjera las importaciones de maquinaria y equipo —principio que se discutirá más adelante— y si las operaciones se ajustan a modalidades corrientes en los países latinoamericanos que a veces difieren de las de otros países.

Aunque es cierto que los países latinoamericanos no están generalmente preparados para proyectos de gran envergadura, no lo es menos que podrían surgir innumerables iniciativas de menores proporciones —pero no por ello carentes de importancia— si se organizara un sistema de esta naturaleza. Basta recordar con qué rapidez e intensidad crecen las importaciones de bienes de capital en las fases favorables de las exportaciones para darse cuenta de que existe aquella demanda potencial y que podría multiplicarse si se desarrollara un persistente empeño de promoción.

En la mayor parte de los casos no sería necesario crear nuevas instituciones de crédito, sino utilizar entre aquellas existentes —ya sean privadas u oficiales— las que por su seriedad y responsabilidad pudieran hacerse cargo de esta tarea sin necesidad de un minucioso control ejercido desde el punto de origen de los recursos.

7. En el sentido que aquí se considera, también podrá ser importante la difusión de la práctica seguida en algunos países de invitar al capital local a asociarse a la iniciativa privada extranjera en condiciones de igualdad o aun con capital superior.

En otros casos, ha dado resultados muy promisorios el suministro de una parte del capital acompañado de contratos de prestación de servicios para manejar la industria en los primeros años hasta formar las aptitudes nacionales. Hay casos conspicuos y de gran éxito de industrias que comenzaron en manos del estado y terminaron en manos privadas del país, tanto en la técnica como en la propiedad y dirección.

En un plano más modesto, pero que podría adquirir gran importancia si se organiza bien, se han realizado operaciones de cooperación puramente técnica en las cuales se cede el empleo de procedimientos y se otorga asistencia mediante el pago de regalías.

### *Las empresas estatales*

8. No cabe duda que si la promoción del espíritu de empresa nacional en los países latinoamericanos se convirtiera en uno de los principios cardinales de la política de cooperación económica, podrían seguirse ésta y otras fórmulas para abordar con éxito ese problema. Y no sería extraño que ello pudiera ayudar a resolver uno de los problemas que son con frecuencia motivo de preocupación. Se hace referencia a las empresas del estado. Ha prevalecido el principio según el cual se aportaban recursos internacionales para formar estas empresas solamente si no había capital privado dispuesto a tomar a su cargo los servicios pertinentes. En realidad, la tendencia favorable a la actividad estatal en los servicios públicos viene de largo tiempo atrás en los países latinoamericanos y responde a motivos muy arraigados. En aquellas épocas de exclusivismo de la iniciativa privada extranjera, la empresa estatal era el único medio de formación de aptitudes nacionales. Por lo demás, se recurría a ella con el designio de evitar la excesiva concentración de poder económico en manos privadas que, por ser extranjeras, tenían aquella superioridad de capital y técnica a que sólo el estado podía hacer frente.

9. Así, pues, entre la disyuntiva de la empresa extranjera y la empresa nacional en manos del estado, aquellas consideraciones llevaron frecuentemente a la segunda solución no obstante pruebas generalmente poco favorables de la capacidad administrativa estatal. No son éstas, sin embargo, las dos únicas alternativas. Se concibe que la aportación de recursos internacionales sirva para alentar a la iniciativa privada nacional a emprender esas actividades, especialmente en aquellos casos en que hay un interés directo en el buen funcionamiento y la expansión del servicio para hacer frente a una demanda

que crece rápidamente. Es el caso, por ejemplo, de los servicios de energía eléctrica: créditos otorgados a los usuarios y trabajadores para la adquisición de acciones podrían ser la forma de resolver este problema en términos muy diferentes de los que hoy se presentan.

### *El financiamiento de los gastos locales de inversión*

10. Otro de los factores que han contribuido a limitar la capacidad de absorción de recursos internacionales ha sido la exigencia de que éstos se dediquen solamente a cubrir importaciones de bienes de capital y no la parte interna de las inversiones. El fin que se persigue es muy laudable: alentar el esfuerzo de ahorro nacional.

Compréndese así que en el caso del estado esta limitación induzca a reducir gastos o su ritmo de expansión, o a aumentar los impuestos, o a colocar empréstitos internos para cubrir sus inversiones locales. Pero es bien posible —y así sucede con frecuencia— que esto no resulta suficiente para cubrir todo el importe de aquéllas. En tal caso, la insistencia en este procedimiento lleva necesariamente a la expansión inflacionaria del crédito, si es que no se desiste de tales inversiones.

Del mismo modo, hay casos en el campo privado en que abstenerse de distribuir ganancias, o acudir con nuevas emisiones al mercado, basta para cubrir la porción local de las inversiones. Pero en otros ello resulta insuficiente.

En consecuencia, si bien es conveniente promover el mayor esfuerzo posible de ahorro en cada caso concreto, hay que reconocer los serios inconvenientes de este procedimiento, sobre todo cuando hay un mercado activo y bien organizado de valores, como sucede en la mayor parte de los casos.

La exigencia que aquí se comenta no tiene por qué tomarse como un principio fundado en firmes consideraciones teóricas, sino como un método práctico para conseguir el mejor aprovechamiento de las posibilidades de ahorro. Por lo tanto,

nada hay que impida aplicar ese método con gran flexibilidad de criterio.

11. Sin embargo, cabe dudar de los resultados de esta forma de proceder. Aun en el supuesto de que se lograra aplicar estrictamente esta práctica, y de que todo el financiamiento local de los proyectos sometidos a las entidades de crédito internacional se hiciera con recursos del país, ello no querría decir que se hubieran utilizado todas esas posibilidades de ahorro. Bien pudiera ser que el estado dejara de hacer ciertas inversiones internas para cumplir este requisito, y que mientras algunos empresarios emplean todas sus ganancias con el mismo objeto, otros, que no acuden al crédito internacional, las distribuyan sin dedicarlas a inversiones.

Esto basta para demostrar que este problema no podría tratarse en forma de operaciones individuales, sino abarcando el conjunto de la economía del país para examinar todas sus posibilidades de ahorro y las medidas que permitan aprovecharlas eficazmente. Tal es uno de los puntos esenciales de un plan: la determinación de la cuantía del ahorro que pueda obtenerse internamente; y es, además, uno de los factores decisivos para juzgar el valor de ese plan. Sobre esa base aquellas entidades debieran determinar a su vez la cuantía de sus aportaciones. Esto no significa que tenga que prescindirse del examen de cada posibilidad concreta de ahorro, como se hace ahora, sino que al hacerlo se podrá tener toda la flexibilidad necesaria para no crear situaciones inconvenientes. Lo esencial es que se vaya cumpliendo el plan en su conjunto. Si no fuera así, habrá razones para reconsiderar la cuantía de las aportaciones internacionales si es que no hubiera razones válidas para justificar el incumplimiento del esfuerzo interno que se había planeado.

12. Si bien se mira, lo que realmente tiene importancia es realizar este esfuerzo de ahorro y no la relación de su cuantía con el monto de importaciones de bienes de capital. La proporción de las importaciones de este tipo de bienes en el conjunto de las inversiones de un país no sólo depende de la capacidad para importar, sino también de la aptitud de un

país para producirlos. Se concibe que sea más económico producir esos bienes internamente e importar bienes de consumo. Ahora bien, puede muy bien tenerse esa aptitud y, sin embargo, carecer del ahorro suficiente para cubrir el importe total de tales bienes. En tal caso, se justificaría plenamente acudir a la aportación de recursos internacionales.

Así, pues, se trata de dos aspectos diferentes. Uno concierne a la economicidad de la producción de bienes de capital, comparada con la de otros bienes, sean de consumo o materias primas o productos intermedios; y otro, a la capacidad interna de ahorro en relación con la cuantía de las inversiones. Confundir uno y otro aspecto puede llevar a decisiones extraviadas.

13. Este último problema no tiene gran significación práctica en la actualidad, pero podría tenerla en corto tiempo si el avance hacia el mercado común estimula considerablemente —como es de esperar— la producción de maquinarias y equipos en algunos países. En tal caso, al reducirse fuertemente la proporción de importaciones de estos bienes el coeficiente de gastos locales de las inversiones podría aumentar hasta sobrepasar el coeficiente de ahorro nacional. No debiera haber entonces inconveniente alguno para que la diferencia se cubriera con aportación internacional.

14. A veces se expresa la preocupación de que en caso de que esta aportación se dedicase en última instancia a cubrir importaciones de consumo, las de artículos superfluos o de lujo pudieran constituir una proporción importante de ellas. También hay que aclarar este aspecto. Lo importante es que un país que trata de aumentar sus inversiones para acelerar su crecimiento comprima su consumo de tales artículos en la mayor medida posible, así se importen o se produzcan internamente. Ahora bien, en cuanto al consumo que así quedase restringido, son consideraciones de economicidad las que debieran determinar si conviene importar los artículos correspondientes y producir internamente bienes de capital, o viceversa.

### *Créditos para bienes de capital en el mercado común*

15. La falta de crédito internacional para cubrir el gasto interno de inversiones aparejó ya situaciones en que un país ha importado bienes de capital cuando podía producirlos internamente a costos comparables, por la simple razón de que en un primer caso contaba con créditos holgados y no en el segundo. También hay ejemplos de países latinoamericanos que, a pesar de condiciones favorables de precio y calidad, no han podido exportar ciertas maquinarias y equipos a otros países por falta de créditos adecuados.

En esto reside uno de los escollos más importantes con que va a tropezar el mercado común si no se resuelve el problema. En pocas palabras, si el país productor de esos bienes no tiene aún ahorro suficiente para cubrir por completo sus propias inversiones, es ilusorio pensar que sin ayuda exterior adicional sea posible organizar un sistema de créditos de exportación, a no ser valiéndose de expedientes inflacionarios que es aconsejable evitar.

16. Y esto lleva a otro aspecto de la cuestión: el de si la aportación internacional ha de hacerse a los países que exportan o a los que importan bienes de capital. Trátase de otro de los problemas que encontrarían solución adecuada dentro de un plan de desarrollo. Una vez determinada la cuantía de la aportación, habría que dejar al país la libertad de emplear los recursos en adquirir sus importaciones de bienes de capital allí donde le resultare más conveniente. Debiera bastar el trato más favorable que los países se conceden recíprocamente dentro del ámbito del mercado común sin necesidad de incentivos de orden crediticio para estimular la producción e intercambio de aquellos bienes. Sin embargo, para que este régimen funcionara correctamente, sería conveniente que los países más avanzados que otorgan créditos de exportación contribuyeran con sus recursos a este tipo de financiamiento global de las necesidades de inversión de los países en desarrollo. Con ello, aparte de simplificar este problema, se terminaría con uno de los obstáculos que se oponen más tenaz-

mente al pleno restablecimiento de la multilateralidad internacional.

### *El plazo de los créditos*

17. Otro aspecto del régimen prevaleciente de créditos de exportación es su plazo relativamente corto. Esto ha traído consigo cargas muy pesadas para el balance de pagos de algunos países y la necesidad de nuevos créditos para sobrellevarlas. Desde el punto de vista de las operaciones individuales se comprende muy bien este plazo corto; más aún —como se dijo en otro lugar—, ello suele significar un incentivo para que las empresas empleen sus ganancias en amortizaciones aceleradas, lo cual favorece el aumento del coeficiente de ahorro nacional. Pero desde el punto de vista de un país en su conjunto, suelen surgir situaciones muy perturbadoras que conspiran contra la misma estabilidad monetaria.

Habría, pues, que combinar la conveniencia de amortizaciones aceleradas desde el punto de vista de las operaciones individuales, con un régimen de amortizaciones que consulte el posible desenvolvimiento de la capacidad de ahorro de un país, así como su aptitud para transferir ese ahorro en amortizaciones e importaciones de bienes de capital. He aquí otra de las ventajas que sólo un plan puede procurar. Únicamente con él, con los cambios estructurales que se propone conseguir, es posible ir mejorando las posibilidades de ahorro y transferencia hasta lograr la meta que se persigue.

## 2. EN EL PLANO TÉCNICO

### *Asistencia y plan de desarrollo*

18. La cooperación técnica internacional ha sido también fuente de variadas experiencias que tendrían que aprovecharse en la revisión de esta política. Esas experiencias confirman todo el valor de la asistencia técnica para los países en desarrollo y a la vez señalan fallas fundamentales que es necesario

corregir. Esas fallas podrían concretarse en tres puntos principales: *a)* la asistencia técnica no ha guardado estrecha relación con los requerimientos del desarrollo económico; *b)* han prevalecido consideraciones circunstanciales que han impedido darle un carácter sistemático, con objetivos claramente determinados, y *c)* la insuficiencia de recursos.

19. El primer punto se relaciona estrechamente con la necesidad de un plan de desarrollo. Sólo mediante un plan es posible conocer las verdaderas necesidades de asistencia técnica y establecer un orden de prelación en función de su índole, su urgencia y los recursos necesarios para satisfacerla. Mientras no haya un plan, habrá una mera superposición más o menos aceptable de iniciativas individuales que con frecuencia dependen de la diligencia y particulares inclinaciones de los funcionarios interesados —así en el plano nacional como internacional— más que un análisis riguroso de las necesidades. La práctica ha demostrado que es imposible en esta forma evitar que se malogre una parte apreciable de los recursos empleados.

La asistencia técnica se presta así de una manera circunstancial que favorece la improvisación o que lleva al menos a decisiones que no están inspiradas en ciertas metas cuya realización exige efectuar una tarea de carácter sistemático. Tres son los campos en que se impone esta acción sistemática: *a)* el examen de los recursos naturales; *b)* la investigación tecnológica, y *c)* la capacitación técnica del potencial humano.

#### *La investigación de recursos naturales*

20. El examen de los recursos naturales de un país constituye una operación costosa que, si se realizara con un simple objetivo de conocimiento científico, demoraría un tiempo considerable o demandaría recursos muy cuantiosos. Como éstos son limitados y no puede esperarse mucho tiempo, es aconsejable organizar la investigación en función de los requerimientos de un plan, y teniendo en cuenta el probable desenvolvimiento de la demanda interna e internacional de estos recursos. Más

aún, el problema se plantea en todos los países latinoamericanos y, como no es posible resolverlo simultáneamente y en toda su amplitud en cada uno de ellos, habrá que formular también un programa de asistencia técnica que abarque las necesidades del conjunto y formule, también aquí, un orden razonable de prelación.

### *La investigación tecnológica*

21. La investigación tecnológica concierne a la forma de aprovechar estos recursos, así como a la manera de adaptar la tecnología contemporánea a las condiciones prevalecientes en los países latinoamericanos. En cuanto a los procedimientos para emplear los recursos naturales, se plantean una serie de problemas que todavía no han sido objeto de reconocimiento sistemático, salvo en forma parcial e incipiente. El campo de investigación es también considerable y no podría abordarse racionalmente más que sobre la base de necesidades claramente derivadas de un plan de desarrollo económico.

Por supuesto que esto no es óbice a que los institutos de investigación tecnológica no se encuentren abiertos en todo momento a las consultas que se les formulen para ayudar a resolver problemas inmediatos y circunstanciales. Pero si dedican a ello la mayor parte de sus energías, sacrificarán problemas que habría que abordar con sentido de previsión y en función de las necesidades presentes y futuras de un plan de desarrollo.

22. En cuanto al otro aspecto —el concerniente a la manera de aprovechar la tecnología contemporánea teniendo en cuenta las condiciones de los países latinoamericanos— preocupan cada vez más los problemas de productividad. Aquí también es muy recomendable determinar previamente los objetivos que se persiguen. Desde luego, las posibilidades de aumentar la productividad son considerables en todas las ramas de la actividad de estos países. Pero no es lo mismo hacerlo economizando mano de obra que ahorrando materias primas o combustibles, o aumentando el rendimiento del ca-

pital: la incidencia sobre la economía de un país es muy diferente. Por ello, es necesario establecer primero hacia donde debiera orientarse la investigación tecnológica, a fin de formular un programa que consulte las necesidades del país y no dejarla librada al acaso de las circunstancias.

23. Por lo demás, en materia de economía de capital —de tanta importancia en nuestros países— el problema no sólo consiste en mejorar la utilización del existente, sino que es de alcance más vasto y muy poco explorado. Es aquel problema de desequilibrio entre la tecnología contemporánea y la capacidad de inversión a que tantas veces se ha hecho referencia. Como no es posible retroceder a formas tecnológicas superadas, sólo hay dos caminos para afrontar este problema: *a*) la investigación de nuevas formas que permitan la economía de capital antes que la economía de mano de obra, y *b*) la adecuada selección o combinación de alternativas disponibles que permitan lograr este propósito. Éste es uno de los asuntos cuyo estudio, por su naturaleza, sólo puede abordarse en el plano internacional.

### *El potencial humano*

24. La capacitación técnica del potencial humano desde los obreros calificados hasta los técnicos superiores es de considerable importancia, tanto por las ingentes proporciones del problema cuanto porque la capacitación tiene que responder a los cambios estructurales de la economía. Existe creciente preocupación por este problema en América Latina y la asistencia técnica internacional podría ser de gran utilidad para resolverlo. Dos son los aspectos que se ofrecen en este sentido. Primero, la colaboración que podría prestarse para definir los términos y las dimensiones presentes y futuras del problema y, segundo, las formas más adecuadas para resolverlo. En unos casos, el esfuerzo podrá organizarse mejor en el plan nacional; en otros, por grupos de países o en el conjunto de América Latina.

### *La limitación de recursos y hombres*

25. Los recursos que hasta ahora se han destinado por diferentes organizaciones a la asistencia técnica en América Latina, han resultando muy limitados frente a las necesidades y al ritmo con que tiene que procederse. Si se da amplitud a la tarea sistemática que en términos tan sucintos acaba de exponerse, será necesario disponer de recursos muy superiores a los presentes y armonizar la acción de aquellas organizaciones para evitar la dispersión de esfuerzos. Pero nada podrá sustituir a la coordinación en el plano nacional y sólo un claro orden de prelación derivado de un plan de desarrollo podrá ofrecer bases firmes a esta tarea.

La limitación de recursos no es sólo financiera. Es también de hombres. No hay otra solución que formarlos y hacerlo con celeridad. Tal vez por el mismo carácter circunstancial y esporádico de la asistencia técnica, no se ha puesto suficientemente el acento en este aspecto, ni se ha hecho el esfuerzo necesario para la formación de expertos latinoamericanos. Conviene emprender esa tarea sin dilaciones, tanto por ser indispensable el conocimiento del medio para el éxito de estas tareas, como porque la experiencia que así se va acumulando queda en los mismos países latinoamericanos y puede servir de poderoso foco de irradiación tecnológica.

### *La asistencia en el planeamiento económico*

26. La misma tarea de planeamiento requiere asistencia técnica. Trátase de un asunto relativamente nuevo, pues si bien es cierto que la experiencia de planeamiento colectivista cuenta ya con dilatado tiempo, el planeamiento a que se hizo referencia concierne al régimen de la iniciativa privada y trata de imprimirle su máximo de validez dinámica. Es verdad que aquella experiencia tiene considerable interés, pero para afrontar dentro de aquel concepto los problemas de América Latina —y los de otros países en desarrollo— se necesita abrir nuevos surcos, desatar nuevas fuerzas creadoras.

Es éste un aspecto al que se ha estado dando creciente importancia en las instituciones internacionales, y ahora que la idea de planeamiento se reconoce plenamente en la política de cooperación internacional, queda expedito el camino para dar mayor impulso a su realización. Ya se ha cumplido una primera etapa con la iniciativa de enviar grupos técnicos en materia de planeamiento a algunos de los países latinoamericanos que los solicitaron, pero no ha sido posible atender a todos los que se interesaron en ella por falta de recursos y limitación de hombres. Con todo, la experiencia hecha es muy favorable y aleccionadora y podrá servir de punto de partida a una organización más amplia —y también más sistemática— de este género de asistencia técnica.

27. De todo lo que en las páginas anteriores se tiene dicho, despréndese este concepto primordial: un plan de desarrollo es la base más adecuada para asentar la cooperación económica y técnica de carácter internacional. Sobre esta base las entidades de crédito y las de asistencia técnica podrán acordar la cooperación que creyeran adecuada. Sería conveniente que esta tarea se realizara conjuntamente por unas y otras en sus planos respectivos. Examinado el plan, cada entidad podrá decidir la participación que está dispuesta a hacer y la forma de esa participación. Tanto en el campo económico como en el técnico, esa participación tendría que acordarse por el tiempo que fuera conveniente, a fin de que los gobiernos tengan la seguridad de contar con los recursos aprobados, siempre que presenten buenos proyectos específicos y cumplan con las condiciones que los mismos gobiernos han considerado como esenciales al éxito del plan.

#### *Tarea técnica y decisiones políticas*

28. Conviene aquí deslindar dos aspectos diferentes. Recuérdese que el plan no es una operación meramente técnica, sino que entraña decisiones políticas de gran importancia. Estas decisiones son de exclusivo resorte de los gobiernos, pero no cabe la menor duda que la tarea técnica de esclarecimiento de los problemas y de formulación de alternativas puede tener

influencia decisiva en ellas. Así, por ejemplo, el esfuerzo nacional para elevar el coeficiente de ahorro y cumplir las metas de un plan sólo podrá alcanzarse con ciertas medidas internas, principalmente de carácter fiscal, que significan serias decisiones políticas, tan serias como las que, por otro lado, podría exigir en varios países el régimen de tenencia del suelo a fin de cumplir las metas de producción agrícola.

En otros términos, la misma dinámica de un plan tiene que llevar necesariamente a plantear estos y otros problemas. Constituye una exigencia lógica ineludible. Más aún, las medidas que los gobiernos adopten para resolverlos darán la pauta principal para juzgar el valor y eficacia del plan, y no sólo desde el ángulo interno, sino también desde el punto de vista de la cooperación internacional.

Afortunadamente, existe una clara conciencia en América Latina acerca de la necesidad de realizar transformaciones en la estructura económica y social para acelerar el desarrollo y atenuar las disparidades en la distribución del ingreso. Y es indudable que quienes estén resueltos a acometer esas transformaciones tomando para ello muy serias responsabilidades políticas, encontrarán fuerte estímulo en el nuevo giro que está adquiriendo la política de cooperación internacional.



---

Printed in Mexico    Price: U.S. dls. 1.00; 7/- sterling; 4.00 Sw. fr.    United Nations Publi  
61-16487-3.050                    (or equivalent in other currencies)                    Sales No.: 61.  
E/CN.12/582/R