

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/680

14 de abril de 1963

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimo período de sesiones

Mar del Plata, Argentina, mayo de 1963

HACIA UNA DINAMICA DEL DESARROLLO
LATINOAMERICANO

CONSIGLIO
ECONOMICO
N. SOCIALI

CONSIGLIO
ECONOMICO
N. SOCIALI

INDICE

	<u>Páginas</u>
Nota preliminar	1
A. PLANTEAMIENTO GENERAL	3
1. Transformaciones estructurales para abrir cauce al desarrollo	3
2. Acumulación de capital y distribución del ingreso	5
3. Cooperación internacional y estructura del intercambio	8
4. El tipo de desarrollo cerrado en América Latina	11
5. Los puntos de estrangulamiento interior	12
6. Por qué regir deliberadamente las fuerzas del desarrollo	15
7. Resistencia a las reformas y responsabilidad de realizarlas	19
8. Un sistema de ideas y nuevas actitudes	21
9. Hay que encontrar nuestros propios caminos en el desarrollo	25
10. La concentración del poder económico y sus efectos políticos	27
B. LOS FACTORES ESTRUCTURALES INTERNOS	31
Capítulo I. LA INSUFICIENCIA DINAMICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO	33
I. <u>La absorción productiva de mano de obra</u>	33
1. Crecimiento exiguo y redundancia de mano de obra	33
2. Aumento de productividad y necesidad de nuevas inversiones	36
3. Motivos principales de la insuficiencia dinámica	40

/II. La

	<u>Páginas</u>
✓ II. <u>La acumulación de capital</u>	46
1. Posibilidades de comprimir el consumo	46
2. La compulsión inicial y los incentivos a la actividad económica	49
3. El problema de la población	53
III. <u>El obstáculo de la tierra</u>	54
1. El crecimiento pasado de la producción agrícola y sus exigencias futuras	54
2. Necesidad ineludible de aumentar los rendimientos	56
3. Significación dinámica de la reforma agraria	59
4. La acción técnica del estado	60
5. El incentivo a la producción agrícola	62
6. Sobrevaluación de la tierra y reforma agraria	64
Capítulo II. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA Y LA ESTRUCTURA SOCIAL	66
I. <u>Los privilegios distributivos y la eficiencia del sistema</u>	66
1. La movilidad social y los elementos dinámicos	66
2. El privilegio y los incentivos a la actividad económica	70
II. <u>La inflación y la estructura social</u>	75
1. Trasfondo social de la inflación	75
2. Renuencia a las soluciones de fondo	77
3. La política de estabilización	78
III. <u>Dos tipos de capital extranjero</u>	81
1. Persistencia de los enclaves	81
2. Otros problemas del capital extranjero ...	83
	/IV. <u>La</u>

	<u>Páginas</u>
IV. <u>La planificación y el funcionamiento del sistema económico</u>	86
1. La administración pública como expresión de la estructura social	86
2. Plan y planificación	88
3. El poder del estado y los medios de ejercerlo	90
4. La gestión económica directa del estado..	96
C. EL ESTRANGULAMIENTO EXTERIOR DEL DESARROLLO	99
Capítulo I. LAS DISPARIDADES DE LA DEMANDA Y SUS EFECTOS SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO	99
I. <u>El desequilibrio exterior</u>	99
1. Importancia de las disparidades de la demanda internacional y las exportaciones latinoamericanas	99
2. Fin de la etapa fácil de la política sustitutiva	105
3. La industrialización hacia adentro y las exportaciones	107
4. La reciprocidad implícita en los grandes centros	111
5. Necesidad de rebajar los aranceles	113
6. La expansión del comercio mundial	116
II. <u>La debilidad congénita de la periferia y la relación de precios del intercambio</u>	119
1. Factores que explican la debilidad periférica	119
2. Imposibilidad de atacar aisladamente el deterioro	122
3. Diferencias entre centros y países periféricos	123
4. El deterioro en los centros	128
5. Posible retransferencia internacional de ingresos	129
6. Estrangulamiento exterior y aportación de recursos internacionales	132

	<u>Páginas</u>
Capítulo II: LOS OBSTACULOS AL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO	136
I. <u>Las metas cuantitativas</u>	136
1. Explicación de las metas	136
2. El juego de la competencia y sus limitaciones	142
3. Los acuerdos de complementación industrial	145
4. El principio de reciprocidad	149
II. <u>El funcionamiento del mercado común</u>	153
1. Los órganos de promoción del mercado	153
2. La unidad económica centroamericana	157
3. Requiere grandes esfuerzos la marcha hacia el mercado común	157

NOTA PRELIMINAR

Como me dijo alguna vez Dag Hammarskjold, hay cosas que no podemos hacer todos los días pero que sí hay que hacerlas de tiempo en tiempo. Referíase a un informe que - con la colaboración de un grupo de eminentes personalidades latinoamericanas - presentó nuestra secretaría a aquella malograda conferencia de Quintandinha (noviembre de 1954), a pedido del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA.* Este es otro de esos informes. Es el resultado de nuestra viva preocupación por el curso de los acontecimientos en esta parte del mundo, preocupación que, al cumplir quince años de vida esta secretaría, se ha traducido en las reflexiones de estas páginas. Véase en ellas, además, un acto de comprensible recogimiento intelectual de quien la ha tenido a su cargo durante casi todo ese período.

El informe que ahora se presenta constituye, por su propia naturaleza, una trama de inevitables generalizaciones derivadas de un análisis continuo y sistemático de la realidad latinoamericana. Pero no se refieren ellas a ningún país en singular ni a grupo alguno de hombres dirigentes, pues son muchas e importantes las diferencias que habría que anotar.

Sin embargo, nos anima la esperanza de que, dentro de esa trama, cada país podrá abarcar mejor la significación de su caso particular en estos momentos de imperioso examen de lo que ha sido nuestro pasado, de lo que es nuestro presente y del futuro que quisiéramos alcanzar en el empeño de regir conscientemente las fuerzas del desarrollo económico y social.

Raúl Prebisch

* Véase La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano (E/CN.12/359). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 54.II.G.2.

10-10-1957

10-10-1957

10-10-1957

10-10-1957

10-10-1957

10-10-1957

10-10-1957

10-10-1957

10-10-1957

10-10-1957

10-10-1957

10-10-1957

10-10-1957

10-10-1957

10-10-1957

I

P L A N T E A M I E N T O G E N E R A L

A. Transformaciones estructurales para abrir cauce al desarrollo

Los males que aquejan la economía latinoamericana no responden a factores circunstanciales o transitorios. Son expresión de la crisis del orden de cosas existente y de la escasa aptitud del sistema económico - por fallas estructurales que no hemos sabido o podido corregir - para lograr y mantener un ritmo de desarrollo que responda al crecimiento de la población y a sus exigencias de rápido mejoramiento.

Es cierto que el incremento demográfico es extraordinario.

A comienzos de siglo había en América Latina 63 millones de habitantes y crecían a razón de 1.8 por ciento anual. Ahora somos 220 millones y estamos multiplicándonos a una tasa anual de 2.9 por ciento que lleva trazas de elevarse más aún.^{1/}

Sobre la base de datos conjeturales podría estimarse que alrededor de la mitad de la población actual tiene un exiguo ingreso medio personal de 120 dólares por año.^{2/} Y ese vasto conjunto social sólo representa aproximadamente una quinta parte del consumo personal total de América Latina, con los más altos coeficientes de infra-alimentación, mal vestido y peor vivienda, así como de enfermedades y analfabetismo; y también con las tasas más elevadas de reproducción.

^{1/} En 1900 la población aumentó en 1 100 000 habitantes y en 1960 casi 6 veces más a saber en 6 400 000.

^{2/} Véase el capítulo "La distribución del ingreso en América Latina" en el estudio El desarrollo económico de América Latina en la postguerra (E/CN.12/659/Add.1).

Es allí donde tiene que concentrarse primordialmente el esfuerzo de desarrollo. Aquella idea, no extinguida aún, de que éste se opera en forma espontánea, sin un esfuerzo racional y deliberado para conseguirlo, ha probado ser una ilusión, así en América Latina como en el resto de la periferia mundial. Hace un siglo que nuestras economías se articularon a la economía internacional y la mitad de la población vejeta aún en formas pre-capitalistas incompatibles con sus crecientes aspiraciones económicas y sociales.

Con todo, el ingreso medio del habitante latinoamericano es apreciablemente superior al de otras regiones periféricas; y ofrece así un punto de partida ventajoso para convertir en realidad lo que ha dejado ya de ser una utopía: la extirpación de la pobreza y sus males inherentes, gracias al formidable potencial de la tecnología contemporánea y a la posibilidad de asimilarla en un lapso mucho más corto que el que se registró en la evolución capitalista de los países más avanzados.

Sin embargo, la penetración acelerada de la técnica exige y trae consigo transformaciones radicales: transformaciones en la forma de producir y en la estructura de la economía, que no podrían cumplirse con eficacia sin modificar fundamentalmente la estructura social.

La estructura social prevaleciente en América Latina opone un serio obstáculo al progreso técnico y, por consiguiente, al desarrollo económico y social. Tres son las principales manifestaciones de este hecho:

a) esa estructura entorpece considerablemente la movilidad social, esto es, el surgimiento y ascenso de los elementos dinámicos de la sociedad, de los hombres con iniciativa y empuje, capaces de asumir riesgos y responsabilidades, tanto en la técnica y en la economía como en los otros aspectos de la vida colectiva;

/b) la

b) la estructura social se caracteriza en gran medida por el privilegio en la distribución de la riqueza y, por consiguiente, del ingreso; el privilegio debilita o elimina el incentivo a la actividad económica, en desmedro del empleo eficaz de los hombres, las tierras y las máquinas;

c) ese privilegio distributivo no se traduce en fuerte ritmo de acumulación de capital, sino en módulos exagerados del consumo en los estratos superiores de la sociedad en contraste con la precaria existencia de las masas populares.

En estos tiempos de aliento a la planificación se discurre mucho acerca del papel primordial de la iniciativa privada en América Latina y sobre la necesidad de preservarla. Pero ¿qué es lo que ello significa en definitiva? ¿Se trata de preservar el sistema presente, que comprime las fuerzas de la iniciativa individual por la estratificación social y el privilegio? ¿O hay que abrirle ancho cauce mediante esas transformaciones estructurales para dar al sistema la plena validez dinámica de que ahora carece?

2. Acumulación de capital y distribución del ingreso

La prueba de la validez dinámica de un sistema está en su aptitud para imprimir celeridad al ritmo de desarrollo y mejorar progresivamente la distribución del ingreso. Si consiguiéramos elevar la tasa anual del crecimiento del ingreso medio por persona de la muy baja cifra reciente de 1 por ciento a 3 por ciento como mínimo en el conjunto de América Latina, una política redistributiva razonable permitiría lograr el objetivo de duplicar en 17 años el ingreso personal de aquella mitad indigente de la

población y mejorar también - aunque con menor celeridad - la suerte de la población de ingresos medios.

Aquí se impone la primera medida transformadora de la estructura social, pues esa tasa de crecimiento no podría conseguirse sin una fuerte compresión del consumo de los grupos de altos ingresos.

El contraste social es en verdad impresionante. En efecto, mientras el 50 por ciento de la población tiene dos décimos aproximadamente del consumo total de las personas, en el otro extremo de la escala distributiva el 5 por ciento de los habitantes disfrutan de casi los tres décimos de aquel total según aquellas estimaciones conjeturales. Una política de austeridad que abarcara sobre todo a este grupo social, y la aportación complementaria de recursos internacionales, harían posible acrecentar la acumulación de capital y alcanzar aquel objetivo de crecimiento del ingreso por habitante, a la par que la política redistributiva se encargaría de hacer llegar el incremento de ingreso así obtenido a los estratos inferiores del conjunto social.

En esto consiste esencialmente la política redistributiva. No es tomar ingresos de la minoría superior para repartirlos lisa y llanamente a las masas populares, pues como el ingreso personal por habitante en el conjunto de América Latina llega apenas a 370 dólares, los efectos de esa redistribución serían de escasa amplitud. < Por el contrario, si la compresión del consumo de aquellos grupos privilegiados se tradujera en continuo acrecentamiento de la acumulación de capital, iría elevándose con progresiva celeridad el nivel de vida de aquellas masas. >

/Por primera

Por primera vez en la historia, la tecnología ha vuelto realizable este concepto dinámico de la redistribución, porque sin el enorme potencial que pone a disposición de los países en desarrollo, la operación redistributiva sería de muy breve alcance. (Así pues, el problema de la acumulación de capital y el de la redistribución del ingreso se plantea en términos muy diferentes que en la evolución capitalista de los países más avanzados.)

La acumulación de capital se operó allí primeramente, y después vino la redistribución gradual del ingreso. En cambio, ambas exigencias se plantean ahora - y tienen que plantearse - en forma simultánea, bajo la creciente gravitación política y sindical de las masas.

No hay otro modo asequible de responder a estas dos exigencias que atacando directamente una de las contradicciones más relevantes en el desarrollo latinoamericano: la notoria insuficiencia de la acumulación de capital exigida por la tecnología contemporánea frente al módulo exagerado de consumo de los grupos de altos ingresos.

Aquellos estratos superiores (5 por ciento de la población) que abarcan cerca de tres décimos del consumo total de América Latina, tienen un consumo medio por familia 15 veces mayor que el de los estratos inferiores (50 por ciento de la población). Si esa proporción se redujese a 11 veces, comprimiendo el consumo para aumentar las inversiones, la tasa de crecimiento anual del ingreso por habitante podría subir de 1 por ciento a 3 por ciento. Y si la compresión del consumo llevara la proporción a 9 veces, la tasa podría subir a 4 por ciento o todavía más, según fuesen las posibilidades políticas de esta operación y la aptitud de cada país para llevarla a la práctica.

3. Cooperación internacional y estructura del intercambio

En este último sentido, se presentan serias limitaciones debido al estrangulamiento exterior del desarrollo, pues el estrangulamiento y la estrechez interna en la producción de bienes de capital impedirían invertir en estos bienes todo el ahorro adicional que así se extrajera. De ahí la necesidad imperiosa de recursos internacionales hasta que las transformaciones estructurales que aquí se preconizan hagan posible la plena utilización del incremento de ahorro.

⟨ Por lo tanto, la aportación de recursos internacionales tiene un carácter temporal. Dejaría de ser necesaria cuando esas transformaciones hubieran rendido plenamente los frutos que es dable esperar de ellas. No conciernen sólo a los países latinoamericanos, pues también es ineludible contribuir a la corrección de aquel estrangulamiento exterior modificando la presente estructura del comercio internacional. ⟩

⟨ Tienden a sufrir progresivamente este fenómeno los países que más avanzan en su industrialización. Sus dificultades no radican de modo exclusivo en la estructura social, sino también en esa estructura del intercambio característica de los tiempos de desarrollo hacia afuera que preceden a la gran depresión mundial de los años treinta. ⟩ Como en otros aspectos de nuestros problemas de desarrollo, preséntase aquí también una constelación de ideas pretéritas. Es cierto que al fin ha terminado por aceptarse la industrialización periférica como exigencia ineludible del desarrollo económico. Pero subsiste el esquema anacrónico de intercambio inherente a ese concepto peculiar de la división internacional del trabajo que prevalecía hasta hace poco: el intercambio de productos primarios por manufacturas. Dentro de ese esquema ha venido desenvolviéndose la

/industrialización de

industrialización de nuestros países. Y ahora comienza a sentirse con creciente intensidad el obstáculo que ello trae al desarrollo económico, porque mientras la demanda de manufacturas que importamos tiende a elevarse con celeridad, las exportaciones primarias se acrecientan con relativa lentitud, en gran parte por razones ajenas a la decisión de los países latinoamericanos. Hay pues una tendencia latente al desequilibrio que se agudiza con la intensificación del desarrollo económico.

Trátase de un fenómeno nuevo, que no se había dado antes en los países más avanzados. De ahí que sólo ahora se comience a comprender su significación y a reconocer la necesidad vital de alentar las exportaciones industriales de los países periféricos, principalmente de aquellos que han cumplido la primera etapa del proceso de industrialización.

Este aliento a las exportaciones industriales, así como a las de productos primarios, no podría circunscribirse a la órbita de los mercados existentes. Es indispensable modificar la estructura geográfica del intercambio, además de su composición.

Las exportaciones de América Latina están afectadas, desde luego, por ese fenómeno universal de lento crecimiento de la demanda de productos primarios comparada con la intensa demanda de manufacturas conforme crece el ingreso por habitante. Pero a ese hecho se agregan otros factores de considerable importancia. Por un lado, el ritmo moderado de desenvolvimiento de la economía de los Estados Unidos y sus restricciones de importación han influido en forma adversa sobre las exportaciones latinoamericanas. Y, por otro, el proteccionismo y

/las discriminaciones

las discriminaciones del mercado común europeo impiden que podamos aprovechar plenamente el crecimiento sostenido de la demanda de productos primarios en la vasta zona económica de aquél.

Sin perjuicio de las medidas tendientes a la eliminación o la atenuación de esas trabas al intercambio, es imperioso explorar afanosamente las posibilidades de comerciar con otras regiones del mundo, sobre todo con aquellas - las de economía socialista por ejemplo - que vienen registrando una tasa elevada de desarrollo.

Si bien es cierto que las soluciones de fondo en estos asuntos dependen de los grandes países industriales y de la liberalidad de su política comercial, no lo es menos que los países latinoamericanos tienen que desplegar también un esfuerzo convergente de grandes dimensiones. El mercado común representa en este sentido un empeño impostergable. Así lo han comprendido los países de Centroamérica, en donde la determinación de formarlo ha sido audaz y definitiva. Más difícil es el problema de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, por lo mismo que el avance de la industrialización en compartimientos cerrados ha creado intereses y prejuicios que se oponen al intercambio recíproco sin abarcar las graves consecuencias de esa actitud sobre el desarrollo económico. No es éste un mero asunto de técnica, sino de grandes decisiones políticas que tienen que seguir al instrumento de Montevideo. Ya se ha cumplido fundamentalmente el trabajo técnico que sustente esas decisiones; y sólo falta el que habrá de seguirle en el escogimiento de las formas adecuadas de ejecutarlas.

4. El tipo de desarrollo cerrado en América Latina

El estrangulamiento exterior del desarrollo no es consecuencia sólo de la lentitud con que tienden a crecer las exportaciones primarias frente a la celeridad con que lo hacen las importaciones industriales provenientes de los grandes centros, y del escaso intercambio recíproco entre los países latinoamericanos, sino que obedece también en gran medida, en los últimos años, al deterioro de la relación de precios del intercambio, que tanto afecta el poder de compra de las exportaciones. Como resultado de todo ello, el valor de las exportaciones por habitante latinoamericano ha bajado de 58 dólares en 1930 a 39 dólares en 1960 (a precios de 1950).

El deterioro reciente de la relación de precios está revelando una vez más la debilidad congénita de los países periféricos para retener todo el fruto de su progreso técnico. No es gran alivio pensar que cuando los países latinoamericanos lleguen en el futuro a etapas superiores de desarrollo con plena industrialización se terminará alguna vez con este fenómeno. Y no podría serlo, por cuanto esto requiere largo tiempo, y, mientras tanto, el deterioro de la relación de precios agrava el estrangulamiento exterior y deprime sensiblemente la capacidad interna de acumulación de capital en detrimento del propio desarrollo.

Desde otro punto de vista, aquel otro concepto, que subsiste todavía en ciertos medios, según el cual el estrangulamiento exterior y los desequilibrios con que se manifiesta en las cuentas internacionales es mero asunto de conducta monetaria ha tenido deplorables consecuencias, pues su aplicación práctica - a más de influir adversamente en el desarrollo económico - ha desviado la atención de las soluciones fundamentales que exige este fenómeno estructural.

/Esto tiene

Esto tiene importancia considerable para América Latina, porque si no se abordan resueltamente estas soluciones, nuestros países se verán llevados por la fuerza de los acontecimientos a un tipo de desarrollo cada vez más cerrado y a una declinación persistente de la proporción de su intercambio con el resto del mundo, añadiendo nuevas dificultades a las que de suyo encuentra este proceso. Si no hubiera suficiente cooperación internacional para resolverlas tanto en el campo del intercambio como en el del financiamiento, podrían sobrevenir toda suerte de medidas autoritarias, con graves consecuencias para la progresividad de la democracia latinoamericana.

5. Los puntos de estrangulamiento interior

La intensificación del desarrollo no depende sólo de la mayor acumulación de capital. Es condición necesaria pero no suficiente, pues el desarrollo puede verse constreñido por diversos factores. Se acaban de mencionar los de orden exterior, pero hay también factores de estrangulamiento interno que limitan o impiden la fuerza expansiva de la acumulación de capital.

Más aún, en nuestros países suele haber un importante margen de crecimiento inmediato de la producción por la capacidad ociosa existente en muchas de sus ramas. Y sin embargo, esos factores no permiten hacerlo o aparejan presiones inflacionarias de origen no monetario si se emprende una política tendiente al pleno aprovechamiento de esa capacidad ociosa.

Es indudable que en la producción agrícola se encuentra generalmente el punto de estrangulamiento interno más pertinaz en el desarrollo latino-

/americano. 4/

americano.^{3/} Son varios los elementos que aquí se conjugan: el régimen de tenencia del suelo que dificulta la asimilación de la técnica, la deficiente acción del estado para adaptar y difundir esa técnica, y la precariedad de inversiones. Por bien que se resuelvan estos tres problemas, si no se brindan incentivos suficientes a los productores, la aceleración del desarrollo podría encontrar el escollo más serio en la agricultura, y así ha ocurrido en diversos países, cualquiera que sea su sistema económico.

Los incentivos pueden ser diversos, pero el más importante es que la agricultura pueda retener el fruto de su progreso técnico, no sólo en lo que concierne al exterior, sino también al juego de la economía interna. De otro modo no podrá estrecharse gradualmente la considerable brecha que existe entre el ingreso medio rural y urbano. En realidad, buena parte de la mitad indigente de la población se encuentra en el campo.

Si bien se reflexiona, el crecimiento hacia afuera de otros tiempos, en torno a aquellos característicos enclaves extranjeros que no irradian el progreso técnico hacia adentro, rompe la primitiva integración pre-capitalista del campo con las ciudades. Y la industrialización no corrige, sino que más bien tiende a acentuar esa brecha, agravando esa dicotomía económica social. Hay ahora que empeñarse en corregirla.

^{3/} Este punto de estrangulamiento interno - como otros que se han presentado con frecuencia en el desarrollo latinoamericano - han frustrado ciertas tentativas de redistribución del ingreso, pues se han limitado a actuar sobre el nivel monetario de las remuneraciones dejando de lado las inversiones necesarias para que aumentase la producción - especialmente la agrícola - y hacer frente sin presiones inflacionarias a la mayor demanda popular provocada por la redistribución del ingreso.

El motivo de esta acentuación no se encuentra sólo en los factores estructurales del campo, sino también en la insuficiencia dinámica del desarrollo interno, que no ha estimulado la elevación de los ingresos de los productores agrícolas. Más aún, sobre las espaldas de éstos tiende a recaer una parte importante del costo de la sustitución de importaciones, la protección exagerada y el costo del mercadeo abusivo, así como el de los beneficios sociales y otros servicios del estado de que apenas disfrutaban los trabajadores rurales por carecer de fuerza sindical y articulación política. Siguen siendo clientelas descuidadas de los hombres influyentes en la política urbana.

No se han examinado aún en profundidad todas las consecuencias que estos hechos han tenido sobre la migración del campo hacia las grandes ciudades latinoamericanas, manifestación grave e impresionante de desequilibrio económico y social. No cabe duda que esas migraciones tienen que ocurrir, como tampoco cabe dudar que el mayor progreso técnico del campo tenderá en general a darles más impulso. Pero ¿por qué ha de concentrarse la población desplazada en esas grandes ciudades? ¿Por qué no se queda en el contorno rural, en poblaciones pequeñas y medianas, ocupada en industrias y servicios que satisfagan en parte las necesidades del mismo campo? ¿Por qué razones se observa en América Latina este crecimiento extraordinario de las grandes ciudades, en desmedro de las medianas y pequeñas, fuera de toda proporción con lo que ha ocurrido en los países más avanzados?

Estas preguntas no podrían contestarse satisfactoriamente a falta de juiciosas investigaciones. Pero acaso haya tenido mucha importancia en este fenómeno la debilidad de la demanda rural, o, en otros términos, la concentración de la demanda en las grandes ciudades por obra de aquellos

/factores estructurales

factores estructurales^{4/} y elementos adventicios mencionados más arriba. Y como en otros fenómenos sociales, no surgen reacciones correctivas, sino un movimiento en espiral que se refuerza a sí mismo de continuo, pues al congestionarse así de gente las ciudades grandes, concéntrase más aún la demanda en ellas, provocando un nuevo impulso a esa congestión. Por donde cabría concluir que la redistribución geográfica del ingreso tiene también gran importancia social.

6. Por qué regir deliberadamente las fuerzas del desarrollo

Las páginas de este informe están penetradas de una idea dominante: América Latina tiene que acelerar su ritmo de desarrollo económico y redistribuir el ingreso en favor de las masas populares. El cumplimiento de este objetivo no podrá dilatarse indefinidamente; ni cabría esperar que el desarrollo económico se presentara primero y luego sobreviniera, como natural consecuencia, el desarrollo social. Ambos tienen que irse cumpliendo de modo acompasado. Para conseguirlo, hay que obrar racional y deliberadamente sobre las fuerzas del desarrollo, y éste no podrá ser el resultado del juego espontáneo de esas fuerzas, como ha sucedido en la evolución capitalista de los países avanzados.

Ha sido muy perturbador el concepto de que pudiera reproducirse en nuestros países esa evolución. El desarrollo económico ha sido allí esencialmente un fenómeno espontáneo, mas no el desarrollo social, que se debe en gran parte a una política consciente y deliberada. Y es evidente que en aquellos países se va admitiendo también la necesidad de actuar en esa forma, la necesidad de planificar.

^{4/} Entre estos factores estructurales hay que tener en cuenta que, debido al régimen de tenencia de la tierra, una gran parte de la renta del suelo - sobre todo la de los grandes propietarios - se gasta en las ciudades y no en el campo.

/Hay sobre

Hay sobre todo ello una razón fundamental: que en estos tiempos en que el hombre va alcanzando un dominio insospechado sobre las fuerzas de la naturaleza, no se resigna a subordinarse al juego espontáneo de las fuerzas de la economía y a sus manifiestas limitaciones para mantener o conseguir una tasa satisfactoria de crecimiento, atenuando al mismo tiempo las fluctuaciones del ciclo, y para lograr una equitativa distribución del ingreso.

No siendo posible repetir esa experiencia histórica, son muy de peso las razones por las cuales se impone encontrar nuevos caminos. No es lo mismo asimilar en un tiempo relativamente corto una técnica ya muy desarrollada, que el proceso de gradual desenvolvimiento de esa técnica, pues se presentan contrastes o disparidades muy importantes, que es necesario afrontar por la acción del estado.

Ante todo, en la evolución capitalista, la tecnología se fue introduciendo de modo gradual en el proceso productivo, a medida que se acumulaba el capital necesario. En cambio, los países en desarrollo tienen que asimilar una tecnología ya elaborada. Y si han de acercarse progresivamente a la etapa superior en que se encuentran los países más avanzados, su ingreso por habitante tendrá que crecer con más celeridad que el ritmo histórico de tales países.

En seguida, esa tecnología ya elaborada y las incesantes innovaciones que en ella ocurren requieren un elevado capital por hombre, que los países avanzados pueden acumular sin dificultades en virtud de su alto ingreso por habitante. En cambio, los países en desarrollo, confrontados por esa misma

técnica de ingente capital, tienen un ingreso medio por habitante apenas comparable al de aquellos países hace casi un siglo. En consecuencia, es ineludible comprimir deliberadamente por el estado el consumo de los estratos superiores de la colectividad, mientras no fue necesario hacerlo en la evolución capitalista merced al ahorro espontáneo y casi automático de esos estratos.

Estos dos contrastes traen otro al que ya se hizo referencia: que mientras en aquellos países avanzados vino primero la acumulación de capital y después la redistribución del ingreso, los dos problemas tienen que resolverse ahora, sobre todo frente a la sugestión insistente del método soviético de desarrollo económico.

Añádase a ello la rapidez con que se difunden las técnicas de prevención y curación de enfermedades, acarreado el fuerte descenso de la tasa de mortalidad, fenómeno que aconteció muy pausadamente en la evolución de los países más avanzados y fue acompañado de un descenso también gradual de la tasa de natalidad. El aumento del ingreso favoreció allí nuevas actitudes psicológicas frente a la formación de la familia, que no se han manifestado aún en la gran masa de la población latinoamericana de tan exiguos recursos. De ahí, el contraste entre la extraordinaria tasa de incremento de la población de América Latina y la tasa relativamente moderada que prevaleció en la evolución capitalista.)

Esa tasa elevada de crecimiento demográfico impone un esfuerzo más intenso de acumulación de capital, y contribuye a agravar el contraste entre la abundancia persistente de mano de obra en nuestros países y la

/técnica que

técnica que tenemos que asimilar, técnica que ha sido elaborada en grandes centros industriales aguijados por la creciente escasez de aquélla.

Finalmente, hay que mencionar aquel otro contraste o disparidad de la demanda de importaciones y exportaciones, que tampoco se dio en el pasado. No tuvieron pues los grandes centros, en su desenvolvimiento, aquella tendencia hacia el estrangulamiento exterior que caracteriza a los países latinoamericanos.

El superar aquellos contrastes y promover el desarrollo impone tres formas de acción del estado. Ante todo, las transformaciones en la estructura social con el fin de eliminar los obstáculos que se oponen al desarrollo y que consiste esencialmente en emplear a fondo el potencial de ahorro, estimular el aprovechamiento intensivo de la tierra y el capital y liberar el enorme potencial de iniciativa individual que ahora se malogra, dando al sistema su plena validez dinámica.

Esas transformaciones en la estructura social abren paso a otras en la forma de producir y en la estructura de la economía, transformaciones inherentes al proceso de extensión y asimilación de la tecnología contemporánea.

Por último, la acción del estado es indispensable para que, a favor del incremento del ingreso que esas transformaciones traen consigo, se corrijan progresivamente las grandes disparidades distributivas.

7. Resistencia a las reformas y responsabilidad de realizarlas

Este documento se ocupará de esas transformaciones estructurales internas y de la cooperación internacional al desarrollo. Está destinado tanto a quienes resisten internamente las transformaciones como a quienes se proponen realizarlas. Y también a los que desde afuera no comprenden la índole y gravedad de los acontecimientos latinoamericanos.

A los primeros, quisiéramos demostrarles la necesidad ineludible de introducir esas transformaciones en la estructura social para que la forma de producir y la estructura de la economía puedan responder a las exigencias del desarrollo. Si les preocupa preservar intangible su posición en la escala distributiva, quisiéramos subrayarles la imposibilidad histórica de prolongar la contradicción entre el considerable potencial de capitalización que se malogra con sus módulos de consumo y las vastas necesidades de acumulación de capital. Y si les concierne el curso futuro de la democracia, hay que sugerirles que nada podrá fortalecerla más en América Latina que la movilidad social, el surgimiento y ascenso de los elementos dinámicos de la sociedad, en virtud de aquellas transformaciones; y que la resistencia pertinaz a realizarlas podría forzar a otros hombres igualmente inspirados a prescindir del juego democrático para lograr este propósito, movidos acaso por la ilusión de recuperar con el transcurso del tiempo las oportunidades de sana evolución democrática que así se habrían perdido en la contienda social.

Quienes se proponen realizar estas transformaciones tienen ante sí una tremenda responsabilidad. Se está acumulando en América Latina una fuerza

/emocional considerable

emocional considerable, la fuerza emocional de los grandes movimientos colectivos. Hay que encauzarla hacia claros designios constructivos. No se construye sin cálculo ni racionalidad. Pero tampoco se toman decisiones audaces - las decisiones audaces que exigen nuestros países - sin el impulso de esa fuerza. La prueba definitiva de eficacia final estará en la aptitud de los dirigentes para combinar estos elementos en la política de desarrollo.

Hay que tener siempre presente el riesgo de malograr tales transformaciones y la acción que ha de seguir las si se pierden de vista los objetivos fundamentales. No habrá transformaciones valederas en la estructura de la sociedad si se trata simplemente del acceso de nuevos titulares a los privilegios existentes o se añaden nuevos privilegios o prebendas.

Por lo demás, es necesario que se comprenda dentro de nuestros países y fuera de ellos que nos encontramos en todo esto frente a nuevas exigencias. En la evolución capitalista no se imponía una política de desarrollo, por la espontaneidad del proceso mismo. Esa evolución no podría reproducirse entre nosotros.

Es natural que afuera se piense, no sólo en la posibilidad, sino en la conveniencia de seguir el cauce que llevó a tales países a resultados impresionantes. Pero infortunadamente esto conduce a menudo a actitudes muy lamentables, aun en quienes están movidos por sincero espíritu de cooperación, pues los hay también que esperan de la cooperación internacional ciertas virtudes de influjo político que, si bien pudieren ser eficaces en tal o cual situación temporal, resultarían contraproducentes a la larga. La única significación política admisible de esa cooperación, desde el punto de vista latinoamericano, es contribuir a que se haga políticamente realizable un intenso esfuerzo interno de desarrollo.

8. Un sistema de ideas y nuevas actitudes

Todo esto presenta una nueva problemática para América Latina, muy diferente de la que se había planteado a las generaciones anteriores. En plena depresión mundial no sabíamos en qué consistía el problema de desarrollo latinoamericano: dominaba la idea simple de restablecer la normalidad, de volver al pasado. Hace quince años, podíamos ya definir en cierto modo esa problemática y señalar con gran convicción algunas soluciones fundamentales. Y hoy se ha avanzado suficientemente como para elaborar un sistema de ideas, una concepción dinámica del desarrollo económico y social que conduzca a la acción práctica. Hay ahora que promover su discusión pública y llegar especialmente a los dirigentes políticos y sindicales. Es preciso superar la indigencia ideológica prevaeciente en nuestros países en estas materias, esa proclividad secular a recoger afuera lo que es ajeno en gran parte a la realidad latinoamericana y a sus exigencias.

Si esas ideas que los economistas latinoamericanos hemos venido elaborando han de servir para guiar la acción del estado sobre las fuerzas del desarrollo habrá que presentarlas en forma clara y accesible. No hay nada en materia de desarrollo que no pueda exponerse con sencillez, aunque su elaboración haya requerido razonamientos complicados y procedimientos matemáticos para pensar mejor, que no para pensar menos. Los economistas tenemos que adquirir esa aptitud para hacernos comprender; y si no logramos que se nos comprenda, será mejor atribuirlo a nuestra propia confusión, antes que a limitaciones ajenas. En efecto, si el pensamiento no es terso y diáfano, se debe generalmente a que no hemos pensado bien, o a que en nosotros queda algún resabio de aquella actitud que suele buscar en lo esotérico elementos

/de prestigio

de prestigio intelectual. O tal vez en la confusión se envuelva el juego de intereses económicos o políticos; o esa confusión sea efecto de cierta inclinación hacia el pensamiento indefinido para eludir la responsabilidad de las posiciones claras.

También aquí nos encontramos con un problema nuevo. No había necesidad de discurrir ante la opinión pública acerca del desarrollo cuando éste se cumplía por su propio impulso en la evolución capitalista. El problema de la acumulación de capital no tenía por qué dilucidarse allí, si se resolvía espontáneamente.

Este es sin duda el problema primordial del desarrollo latinoamericano. Admitido que haya que tomar medidas muy firmes para aumentar el caudal del ahorro, habrá que asegurar también que los recursos así obtenidos se dediquen efectivamente al acrecentamiento del capital y a que este capital se oriente a conseguir los objetivos del plan de desarrollo.

Hay que prevenir en esto un riesgo persistente. Las tensiones sociales de estos tiempos inducirán más de una vez al empleo de una proporción exagerada de esos recursos en mejorar el consumo presente, o en la realización de inversiones sociales de bienestar inmediato, en detrimento de las inversiones económicas, de bienestar posterior, aunque no distante. Ceder a esa presión haría fracasar irremisiblemente el objetivo social de acrecentar en forma persistente e intensa el nivel de vida de las masas.

Hay algo más que esto todavía. Los gastos militares absorben a menudo una proporción apreciable del ingreso global, en desmedro del desarrollo económico. Y cabe plantear preguntas de gran significado a este respecto

¿La evolución de la tecnología militar no requiere también una revisión profunda de los conceptos vigentes? ¿Traerá ello consigo el aumento de esos gastos? ¿O será posible que esa tecnología y la limitación de armamentos permita reducir los efectivos, aumentar su eficacia y disminuir a la vez la proporción de esos gastos en favor del desarrollo económico?

Preséntase en todo ésto, y por primera vez en nuestros países, un campo muy dilatado para la formación de la conciencia popular del desarrollo. No se trata sólo de las grandes ideas, de los grandes designios que cautivan la imaginación de las masas. La práctica del desarrollo ofrece asimismo posibilidades muy diversas de orientar el impulso colectivo hacia la realización de numerosas tareas concretas de un plan de desarrollo. Hay manifestaciones perceptibles en nuestros países de un enorme caudal latente de entusiasmo e iniciativa que no está movido tanto por el interés personal, cuanto por un sentido comunitario, que la mujer latinoamericana está demostrando también con su creciente participación en la vida política y social.

Por lo demás, la acción comunitaria - como el movimiento cooperativo - permitirá simplificar la acción del estado, cifándola al manejo eficiente de los resortes del sistema, sin penetrar en todo aquello que los individuos pueden realizar mejor con su propia iniciativa y responsabilidad, pues ya el Estado está tomando sobre sí funciones muy delicadas en la planificación del desarrollo. No se encuentra generalmente preparado para cumplirlas en los países latinoamericanos y aquí también se imponen grandes transformaciones, si el estado ha de asumir nuevas y difíciles responsabilidades.

/En efecto,

En efecto, ni las transformaciones estructurales ni la planificación responden a fórmulas simples que, una vez plasmadas en leyes y decretos, van a actuar por sí mismas, por el mero acto de aprobarse un plan y existir la promesa de recursos internacionales.

En los tiempos de crecimiento hacia afuera tiene fuerte raigambre esa actitud típica que espera que todo se arregle solo, y se manifiesta a veces donde menos se esperaría encontrarla. Y la planificación comporta ya ese riesgo.

Es necesario escapar a estos espejismos. América Latina no tiene por delante soluciones fáciles. Planificar significa un método riguroso - aunque no rígido - para atacar los problemas del desarrollo, una disciplina continuada en la acción del estado. Es una serie de actos de previsión, de anticipación de las necesidades futuras, de vinculación racional de la forma de satisfacerlas con los escasos recursos disponibles.

Todo esto demuestra que el designio de influir sobre las fuerzas del desarrollo es de muy vastas dimensiones en tiempo y extensión. No sólo exige la transformación de estructuras, sino también mudanzas de actitudes, de modos de ver y de formas de actuar. ¿Pero se conseguirán estas mudanzas en nuestros países? Preguntárselo entraña con frecuencia un sentido de escepticismo que desalienta la acción. Hay que empeñarse ineludiblemente en hacerlo, porque no hay otra solución. No hay solución por las solas fuerzas del mercado, la inversión privada extranjera y el estado prescindente .

9. Hay que encontrar nuestros propios caminos en el desarrollo

La política de desarrollo tiene que sustentarse sobre una interpretación auténtica de la realidad latinoamericana. En las teorías que hemos recibido y seguimos recibiendo de los grandes centros hay con frecuencia una falsa pretensión de universalidad. Nos toca esencialmente a nosotros, hombres de la periferia, contribuir a corregir esas teorías e introducir en ellas los elementos dinámicos que requieren para acercarse a nuestra realidad.

Así también en la práctica del desarrollo. Aquella oposición intransigente a la industrialización de nuestros países ha sido superada ya, como lo está siendo la renuencia a reconocer la significación del deterioro de la relación de precios del intercambio. Pero hay mucho que avanzar aún - y tal vez con mayor urgencia - en el campo de la política monetaria en el que suele atribuirse todavía inspiración inflacionista a quienes se niegan a encarar la inflación como fenómeno ajeno a la estructura social.

En la misma planificación del desarrollo es evidente la necesidad de encontrar nuestro propio camino. En los países occidentales más avanzados se está comenzando una experiencia planificadora, pero en condiciones diferentes a las de América Latina. Conviene seguir con toda atención esta experiencia, como es también aconsejable hacerlo con la experiencia socialista, de más larga data, en que la planificación se basa en la gestión económica directa del estado y el sistema político que parecería serle inherente.

/Es todavía

Es todavía muy fuerte en América Latina la propensión a importar ideologías, tan fuerte como la propensión de los centros a exportarlas. Ello es residuo manifiesto de los tiempos de crecimiento hacia afuera. Compréndase bien. No es cuestión de cerrar el intelecto a lo que se piensa y se hace en otros países. Por fortuna, en los grandes centros hay creciente interés por la teoría y los problemas del desarrollo y sería grave error no aprovechar la valiosa contribución que así se nos presta. Pero nada nos exime de la obligación intelectual de analizar nuestros propios fenómenos y encontrar nuestra propia imagen en el empeño de transformar el orden de cosas existente. Valgámonos inteligentemente de lo que se piensa afuera y de la experiencia que allí se tiene, pero sólo como elemento formativo del propio pensamiento.

No se circunscribe esto al campo económico. Nuestro problema vital es muchísimo más amplio, pues no podemos olvidar al sujeto mismo del desarrollo ni podríamos dejar de proyectar también la imagen de lo que quisiéramos que fuera el hombre latinoamericano en las próximas generaciones.

La rápida asimilación de la tecnología exige y apareja nuevas formas de vida y nuevas actitudes. Sin embargo, nada hay en este vasto proceso que lleve a subordinar a sus exigencias los valores humanos. Por el contrario, la tecnología contemporánea abre infinitas posibilidades de variedad de vida y libre determinación individual que hasta hace poco tiempo, medidas con visión histórica, se circunscribían a una pequeña fracción de la humanidad.

Pero la técnica productiva contemporánea permite también una enorme concentración del poder económico en manos de pocos hombres. Y acaso más aún las técnicas de información y difusión masiva de ideas. Depende

/de cómo

de cómo sepamos usarlas en ese designio de regir consciente y deliberadamente las fuerzas del desarrollo económico y social: para someter unos hombres al dominio de otros o para exaltar la personalidad humana.

10. La concentración del poder económico y sus efectos políticos

Sin embargo, las circunstancias podrían llevar en América Latina a decisiones que no se inspiren fríamente en consideraciones de esta naturaleza. La resistencia a las reformas estructurales reconocidas en la Carta de Punta del Este es bien notoria en el seno de nuestros países.

No es aventurado suponer que cierta aversión manifiesta a la intervención del estado se inspira, a veces, en el hecho muy simple de que esa intervención se impone primeramente para realizar esas reformas. Suelen aducirse las razones ideológicas para exornar esa oposición, antes que por convicciones profundas. Y tal vez no repugnase tanto el estado autoritario, el retroceso democrático, si con ello pudiera lograrse - logro peregrino e ilusorio - la intangibilidad estructural.

El tono discrepante encuentra con frecuencia eco en ciertos medios exteriores en que era dable esperarlo, pues la constelación económica y social que frena el desarrollo tiene también elementos exógenos. Vuelve así a surgir, adentro y afuera, la tesis pretérita: hay que cumplir primero la etapa de desarrollo económico y después vendrán las reformas sociales; hablar de ellas ahora es desalentar la iniciativa privada.

Profundo error: no habrá aceleración del desarrollo económico sin transformación de la estructura social. Y también motivo de honda preocupación para quienes veían en la Carta el anuncio de una nueva política de cooperación internacional a los países que emprendieran

/resueltamente estas

resueltamente estas reformas estructurales. Es muy comprensible que algunas inversiones privadas queden en suspenso ante la incertidumbre del curso de tales reformas. Sin que ello signifique establecer comparaciones estrictas, no fue menor la incertidumbre de los países de Europa occidental después de la guerra. No fueron la inversión privada ni el consejo de repatriar fondos europeos refugiados en el exterior los que conjuraron un peligro inminente. Fue el acto de formidable audacia del Plan Marshall. Después vinieron el florecimiento de la inversión privada y el retorno de aquellos fondos.

Estos son y serán años decisivos y se requiere perspectiva histórica para encararlos. Si por el riesgo de desalentar momentáneamente la inversión privada se postergasen las reformas o se las privara de sustancia, no por ello se crearía una atmósfera favorable a la inversión privada extranjera. Por el contrario, se pondría en zozobra la existencia misma de la iniciativa privada, que no el empeño de darle plena validez dinámica.

No nos engañemos. Este asunto no va a resolverse en un plano doctrinario, sino eminentemente político. El signo político bajo el cual se cumpla el desarrollo latinoamericano no es sólo cuestión de preferencias intelectuales, sino que en gran parte dependerá del curso mismo de los hechos en estos años próximos. Hay un cierto determinismo en ellos y no existe otro modo de escaparle que obrar previsoramente sobre el curso mismo de esos hechos.

Ya los hemos subrayado en estas páginas iniciales y no hay por qué repetirlos ahora. Baste recordar las muchas y muy serias complicaciones que está aparejando la tendencia hacia el desarrollo cerrado. Se impone

/hacer un

hacer un esfuerzo supremo para contrarrestar esa tendencia en los planos nacional, latinoamericano e internacional, pues no realizarlo - o no realizarlo a tiempo - podría llevar al estado autoritario, a la prevalencia de la compulsión sobre los incentivos a la actividad económica.

Determinismo en los hechos y acaso una lógica incoercible en sus consecuencias. En efecto, al cerrarse progresivamente el desarrollo, tendríamos también que aislarnos en cierto modo del mundo exterior para prevenir la contaminación de nuevos gustos, nuevas necesidades o nuevas aspiraciones, todo ello entretelado en la urdimbre de una ideología que, valiéndose de la misma maquinaria represiva, habría que resguardar igualmente de las inclemencias de la crítica.

Son varios los caminos para llegar al estado autoritario. No es ése el único. La resistencia a las transformaciones estructurales que abran ancho campo a las fuerzas del desarrollo es otro de ellos. Pero esta vez el punto de partida es político y no económico, si bien uno y otro convergen a lo mismo. Si la resistencia fuera inflexible, ya sea a las reformas en sí o a su ejecución, podrían sobrevenir situaciones extremadamente críticas.

Y los hombres llegados al poder político para efectuar esas reformas por el impulso acaso incontenible de las mareas populares, podrán verse forzados a concentrar en sus manos el poder económico para robustecer aquél, para consolidar su potestad política. Y también para utilizar todo el potencial de ahorro colectivo, ante la magnitud del problema a resolver y el encogimiento de la inversión privada. Un poder económico que jamás ha tenido el estado en la evolución capitalista.

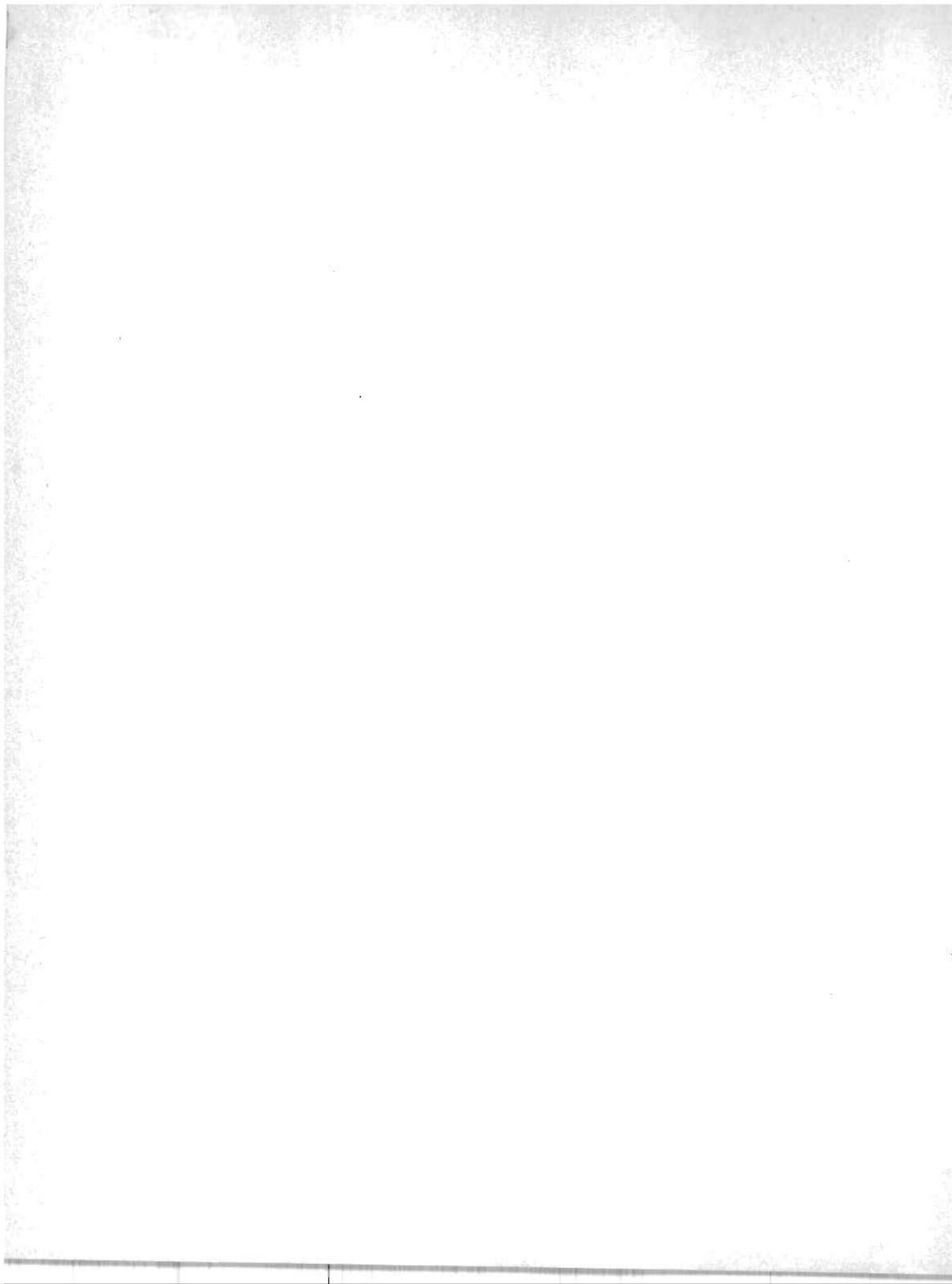
La concentración del poder económico - en una u otra forma - es siempre un peligro para la autenticidad de la democracia. El estado no es una entidad abstracta e incorpórea. Quienes manejan sus resortes están movidos por intereses y pasiones y no sólo por designios colectivos. ¿Se concibe que al detentar el poder económico - al tomarlo fuertemente en sus manos y llevados por esos intereses y presiones - se abstengan de subordinar a los otros hombres a su propia voluntad? ¿Podrán ser éstos independientes en sus actitudes y decisiones si en toda su actividad, si en sus medios de existencia dependen de aquellos otros, sin tener a su alcance ninguna otra acción?

Aquí está la cuestión fundamental, que no en la planificación, pues incluso aquellos que están poseídos de muy firmes convicciones democráticas, aquellos que creen en la libertad política y los derechos humanos, podrían verse arrastrados a claudicar, primero por la imposición de las circunstancias y, en seguida, por la lógica misma de los acontecimientos.

No es éste, seguramente, el orden de cosas que quisiéramos llegar para sustituir al de ahora. Sería trágico que para emancipar al hombre de la necesidad, tuviéramos que prescindir de otros valores, tuviéramos que subordinarlo a las exigencias de un poder arbitrario. En el fondo, no es compatible nada de esto con el genio de los pueblos latinoamericanos, con su aspiración latente de liberarse de la necesidad para exaltar la personalidad del hombre, para dar plena vigencia - por obra del desarrollo económico - a la democracia y los derechos humanos, sobre todo en esa mitad sumergida de la población latinoamericana. Y para que allí, y en todos los estratos, la movilidad social lleve los mejores hacia arriba en pro del desarrollo económico y la democracia. Un orden social exento de privilegios y no sólo de privilegios económicos, sino también del privilegio tremendo de que unos hombres pretendan el dominio sobre las ideas de los demás, sobre las fuerzas creadoras de su espíritu y sobre los sentimientos más profundos de su corazón.

B

LOS FACTORES ESTRUCTURALES INTERNOS



Capítulo I

LA INSUFICIENCIA DINÁMICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

I. LA ABSORCIÓN PRODUCTIVA DE MANO DE OBRA

1. Crecimiento exiguo y redundancia de mano de obra

La exigua tasa de alrededor de uno por ciento anual con que viene creciendo desde mediados del decenio anterior el ingreso por habitante en el conjunto de América Latina es clara prueba de la insuficiencia dinámica que está acusando el desarrollo latinoamericano. Compárese esta tasa con las de 3.7 por ciento registrada en Europa occidental en el decenio pasado y de 8.3 por ciento en el Japón así como las tasas entre 5.3 y 9.0 por ciento anual y por habitante registradas en los países socialistas de Europa oriental, y se comprenderá toda la significación de este hecho. Con ese ritmo de uno por ciento se tardaría 70 años en duplicar el ingreso por habitante en el conjunto de América Latina, salvedad hecha de las diferencias marcadas entre países.^{1/}

Esto es muy serio de suyo. Pero hay otro hecho que acaso sea factor más poderoso de tensiones sociales. Una proporción sensible del incremento de población activa no se absorbe satisfactoriamente en el proceso productivo: queda al margen del desarrollo económico.

Este fenómeno se da principalmente en la población que se desplaza del campo a las ciudades. Allí el crecimiento demográfico es posiblemente mayor que el promedio general de 2.9 por ciento anual. Pero sólo ha quedado

^{1/} Véase el capítulo II del estudio "El desarrollo económico de América Latina en la postguerra" (E/CN.12/659).

en la actividad agrícola alrededor del 1.5 por ciento en el último decenio. Así tiene que ser necesariamente en el curso del desarrollo económico. Pero lo que no tiene que ser así es la suerte de esa gente. Lejos de integrarse en la vida de las ciudades, de asimilarse a formas mejores de existencia, improvisa tugurios miserables y vegeta en toda esa gama de servicios personales de muy precario ingreso, con lapsos de franca desocupación.

El campo acarrea así indigencia, frustración y resentimiento a las ciudades, en donde son ya tan conspicuas las manifestaciones de la concentración del ingreso. Clara prueba de la explosiva polarización social del desarrollo por su insuficiencia dinámica y su viciosidad distributiva.

Hay aquí un doble fenómeno que explicar: el desplazamiento de gente del campo hacia las ciudades y la forma precaria en que allí se absorbe. Las razones del desplazamiento son conocidas. La demanda de productos primarios crece menos que la de productos industriales, conforme aumenta la demanda general por habitante. En la experiencia reciente del conjunto de América Latina por cada uno por ciento de aumento en la demanda general, la demanda agrícola crecía sólo en 0.5 por ciento en tanto que la industrial lo hacía en 1.4 por ciento, aproximadamente.

Basta este solo hecho para que el incremento de la población activa se dirija con mayor amplitud hacia las ciudades. Pero no es eso solamente, pues al aumentar la productividad en la agricultura y otras ocupaciones primarias, mayor tendrá que ser el desplazamiento - a igualdad de otras condiciones - y más intenso también cuanto más fuerte fuera el crecimiento vegetativo de la población rural comparado con el de la población urbana.

/No toda

No toda la mano de obra que se expela proviene de la agricultura y otras actividades primarias. Hay generalmente en las ciudades una plétora de mano de obra de muy inferiores ingresos: además de la gente desocupada, todos los servicios personales no calificados, desde el servicio doméstico hasta el ínfimo comercio callejero, así como las actividades artesanales de carácter precapitalista. Toda esta gente está al margen del progreso técnico; pero a medida que se desenvuelven las actividades absorbentes, también tiende a desplazarse hacia ellas el incremento de la población activa y aun de la población existente en aquellos grupos inferiores, en busca de mayor remuneración.

Pero ¿cuáles son esas actividades absorbentes? En primer lugar la industria y las actividades conexas relativas al movimiento de bienes (comercio y transportes), que tienden todas ellas a crecer con mayor intensidad que el ingreso, y, en segundo lugar, otras actividades que también tienden a acrecentarse con relativa celeridad a medida que el ingreso aumenta, contribuyendo así a reforzar su crecimiento; trátase de una gran variedad de servicios personales calificados, que requieren preparación profesional en menor o mayor medida, y los servicios del estado.

La industria y las actividades conexas, desempeñan un papel clave en la dinámica de la mano de obra. Y para cumplir esta función absorbente y estimular a esas otras actividades a hacerlo, necesitan crecer a un determinado ritmo que no es arbitrario.

De no ser así, una parte de la población desplazada de la agricultura se vería forzada a incorporarse a aquellos grupos de inferior remuneración en las ciudades, esto es, los de todos esos servicios no calificados. Más aún, la gente misma de estos servicios no encontraría ocupación satisfactoria

/en las

en las actividades absorbentes según fuera la disparidad entre la población a absorber y la intensidad con que crecen estas últimas.

Hay pues un ritmo mínimo de desarrollo que es indispensable para que la función absorbente se cumpla a plenitud. Y si no se logra ese ritmo una parte de la población desplazada de la agricultura y otras ocupaciones primarias - siempre que no quede allí vegetando - se dirige a las ciudades buscando ocupación en aquellos servicios personales no calificados de inferior remuneración, o disimula su redundancia en tareas superfluas de la administración pública y la actividad primaria.

Pero hay más todavía, la gente de esos servicios personales que también trata de desplazarse hacia las actividades absorbentes, sólo puede hacerlo en forma parcial. Y así van creciendo en forma impresionante esas actividades marginales de las ciudades medianas y pequeñas, con las graves consecuencias consiguientes. Y todo ello por la insuficiencia dinámica del sistema tal cual está funcionando, por su incapacidad para alcanzar esa tasa mínima de desarrollo con un ritmo adecuado de acumulación de capital.^{2/}

2. Aumento de productividad y necesidad de nuevas inversiones

Estas consideraciones nos permiten arrojar cierta luz sobre un fenómeno muy importante, pues dado el papel dominante de la industria y las actividades conexas en la absorción de mano de obra, su crecimiento tiene que ser tanto más intenso cuanto mayor fuera el incremento medio de productividad que

^{2/} Se dan casos extremos en América Latina en que la tasa de acumulación tendrá que crecer en forma acaso impracticable para cumplir esta función absorbente. Con lo cual se plantea la necesidad de tomar medidas especiales para retener en el campo la población redundante, evitando formas de mecanización que agravan este problema.

hubiera ocurrido en ellas. Del mismo modo, el aumento de productividad en la agricultura y otras actividades primarias impone a la industria y las actividades conexas una responsabilidad similar.

Podría afirmarse que al aumentar la productividad por el progreso técnico tiene que aumentar también el coeficiente de inversiones. Dada la técnica que se introduce en las distintas fases del proceso productivo, se requiere un coeficiente mínimo de inversiones y una tasa mínima de crecimiento del ingreso para que se cumpla a plenitud el papel de las actividades absorbentes.

La tasa de uno por ciento en el crecimiento del ingreso por habitante dista mucho de esta tasa mínima, e incluso la tasa de 2.5 por ciento señalada en la Carta de Punta del Este no es suficiente desde este punto de vista. No es de extrañarse, por lo tanto, que la redundancia de población activa no sólo se manifieste en los servicios personales no calificados, sino que también se registre con frecuencia en la misma industria, en el comercio y en los transportes, o se dirija a la administración pública inflando arbitrariamente sus cuadros en perjuicio de su eficacia. Esto mientras no quede en los mismos campos, en exceso a lo que se requiere.

No es un problema que admita soluciones parciales y se comprende muy bien la resistencia sindical a que se practiquen. Carece en el fondo de sentido introducir medidas para eliminar aquí o allá la ocupación redundante, y más aún, medidas para forzar el aumento de productividad, si no se aumenta de modo correlativo la fuerza de absorción de la economía. Como dejaría a su vez de justificarse esa resistencia si se lograra este último propósito dando fuerte impulso al desarrollo económico.

/Esta congestión

Esta congestión de mano de obra redundante es una característica del desarrollo latinoamericano. Entre 1945 y 1962, mientras la población activa ha crecido a razón de 2.6 por ciento anual y la ocupación en las actividades de producción y transporte de bienes absorbieron gente según una tasa de 1.9 por ciento, los servicios aumentaron su ocupación en la fuerte proporción de 5 por ciento anual. En 1945 el 21 por ciento de la población activa se encontraba en los servicios y ahora esa proporción se ha elevado a 30 por ciento.

Desgraciadamente, no es posible realizar un examen riguroso de la composición de este renglón tan heterogéneo, que abarca servicios calificados y no calificados, así como el comercio y la administración pública. Pero el contraste entre la tasa de crecimiento de la ocupación en estos servicios comparada con la de producción y transporte de bienes, demuestra que allí se ha dado un fenómeno innegable de redundancia.

A fin de destacar mejor su significación, se ha calculado burdamente cuál hubiera debido ser la tasa de crecimiento del ingreso que habría permitido ocupar a esa mano de obra redundante en las actividades de producción y transporte de bienes. Se parte del supuesto arbitrario - aunque no irrazonable - de que los servicios en general no habrían requerido un incremento de ocupación superior a la tasa de 2.6 por ciento de crecimiento a la población activa; o sea, que su tasa de 5 por ciento representaba un exceso de 2.4 por ciento anual.

Pues bien, la absorción de ese exceso hubiera exigido disponer en la actualidad de una cantidad de capital en la producción y transporte de bienes, que debiera ser 27 por ciento aproximadamente mayor que la actual.

/Y la

Y la tasa de crecimiento medio del producto por habitante de esas actividades, habría tenido que ser de 3.7, en vez de 2.3 por ciento anual.

Obsérvese que este notable aumento de la tasa global de crecimiento del producto se habría obtenido con las mismas tasas de incremento de la productividad en estas actividades.^{3/} Esto tiene una gran significación dinámica y se explica por la transferencia de mano de obra de la agricultura, donde el producto era en 1962 de apenas 530 dólares por persona activa, a las otras actividades de producción y transporte de bienes en que el promedio había alcanzado a 1840.

Aquellas tasas corresponden sólo a la producción y transporte de bienes. Para pasar de ellas al conjunto de la economía latinoamericana habría que hacer otro supuesto más o menos arbitrario, a falta de mejores informaciones, a saber: que el renglón de servicios mantiene las cifras de producción no obstante que la población absorbida no crece en 5 por ciento, sino en 2.6 por ciento, o sea que hay un aumento medio de productividad de 2.0 por ciento.

En tal supuesto, la tasa de crecimiento por habitante, que fue en término medio de 2.2 por ciento entre 1945 y 1962 - período que abarca una buena proporción de años favorables en la relación de precios del intercambio - debiera haber sido de 3.1 por ciento como mínimo para absorber la población redundante.

^{3/} Esto es, 2.6 por ciento anual en la agricultura y 2.9 por ciento en la industria, la energía y los transportes.

3. Motivos principales de la insuficiencia dinámica

¿Dónde está la explicación de esta insuficiencia dinámica? Reside en gran parte en aquel desequilibrio entre productividad e inversiones señalado hace un momento. Es cierto que el aumento de ingreso proveniente del incremento de productividad genera mayor capacidad de ahorro. Pero el capital requerido para absorber la mano de obra redundante - provocado por esa mayor productividad - es superior al ahorro que momentáneamente pudiere obtenerse; y sólo con el tiempo podrá lograrse el equilibrio entre la mayor acumulación de capital exigida por el incremento de productividad y la mayor capacidad de ahorro que ésta trae consigo. Es pues un desequilibrio temporal, pero de gran significación, que habrá que afrontar con la compresión del consumo donde fuese socialmente practicable y la aportación de recursos internacionales.

Si bien se mira, este desequilibrio, en la forma e intensidad con que se presenta en los países en desarrollo, es la consecuencia del contraste manifiesto entre la técnica que tienen que asimilar y su aptitud presente para formar capital. Esa técnica, elaborada en los grandes centros industriales, se inspira sobre todo en la necesidad de economizar mano de obra acrecentando capital por hombre. Esto último se logra allí sin dificultades, gracias al elevado ingreso. No es ese el caso de los países en desarrollo. Y como no corresponde retroceder a formas técnicas pretéritas, buscando las que sean compatibles con la presente capacidad acumulativa de capital, los países en desarrollo no tienen otra solución que aumentar extraordinariamente esa capacidad en la medida exigida por la técnica productiva.

/Sin embargo,

Sin embargo, este desequilibrio o disparidad se acentúa por una serie de graves deformaciones que ocurren en el proceso productivo latinoamericano. Se tratará de explicarlas brevemente.

Si bien es cierto que no es dable retroceder en la técnica productiva, como acaba de decirse, no lo es menos que hay ciertas posibilidades de optar por mayor o menor empleo de mano de obra, de acuerdo con la relación entre el costo del trabajo y el costo del capital, según el precio de éstos y el tipo de interés de los recursos invertibles.^{3/} He aquí un problema que no tiene solución espontánea, aunque ella pudiera concebirse en abstracto. Ya se han explicado más arriba los términos de este problema, aunque desde otro punto de vista. La acumulación de capital no es bastante para absorber, al nivel relativamente elevado de productividad de las actividades absorbentes, la mano de obra que proviene de las actividades expelentes de menor productividad o ingreso por hombre. Los empresarios adoptan en sus inversiones las técnicas que les resultan más convenientes dados el costo del trabajo y del capital.

Que estas inversiones se traduzcan en mayor o menor medida en economía de mano de obra que quede sin satisfactorio empleo, o que no absorban la mano de obra que desocupan las actividades expelentes, es algo de lo cual los empresarios se desentienden lógicamente en sus cálculos.

^{3/} Tales posibilidades son variables según las ramas de industria, pero en ningún caso despreciables, salvo quizá en el caso extremo de industrias de proceso continuo como las químicas. En la industria textil, por ejemplo, se ha comprobado en estudios recientes de la CEPAL que dos alternativas técnicas, caracterizadas por grados distintos de automatización del equipo, representaban una variación en la relación producto/capital de poco más de 50 por ciento (en una planta integrada de tejidos de algodón). Esto es, la selección de la técnica menos mecanizada (a pesar de todo moderna) permitiría obtener cerca del doble del valor agregado por unidad de capital aplicado en el equipo.

Su problema termina en su caso particular y no en las consecuencias que su conducta tenga para el resto de la colectividad.

En rigor, en un mercado muy fluido se concibe una relación entre el costo del trabajo y el costo del capital que asegure un empleo óptimo de mano de obra, esto es, una relación tal que permita la mayor absorción posible de mano de obra compatible con el incremento máximo del producto. Eso es lo que significan los precios de cuenta en el cálculo de la economicidad de las inversiones. No se ha avanzado aún en grado necesario en las posibilidades de aplicación práctica de este concepto, salvo en las inversiones del estado, que puede alejarse del falso concepto corriente de economicidad. Si se aplica en los cálculos, por ejemplo, un más alto tipo de interés que el que paga aquél por los recursos que toma prestados, ciertas formas de inversiones que se traducen en economía de mano de obra se vuelven antieconómicas y pasan a ser económicas otras que emplean más mano de obra.

Pero este procedimiento no es, desde luego, aplicable en las actividades privadas salvo para guiar la aplicación de medidas que se propongan conseguir esa economicidad. Cuáles sean esas medidas, no es posible afirmarlo con seguridad, por ahora, pues como este importante aspecto no concierne a los centros, sino a los países periféricos, no ha sido explorado todavía con la diligencia que merece.^{4/}

^{4/} Tampoco se ha avanzado lo suficiente en el estudio de métodos que permitan economizar materiales de construcción y utilizar mayor cantidad de trabajo humano en obras de ingeniería - puentes, caminos, represas, edificios - que absorben una fracción importante de la inversión total latinoamericana. Las normas técnicas utilizadas provienen generalmente de los centros industriales, donde la relación salarios-materiales es mucho más elevada que en América Latina. Se requiere, pues - entre otras cosas - investigaciones empíricas que permiten definir aquellas normas técnicas que se ajustan mejor a las condiciones propias de la región latinoamericana.

Por lo demás, en los países latinoamericanos, la tendencia a emplear formas de capital que inciden desfavorablemente sobre la absorción de mano de obra se acentúa por el efecto que tienen sobre el costo de producción la protección aduanera y sus formas excesivas, las cargas sociales y los impuestos indirectos; en tanto que en muchos casos los precios de los bienes de capital importados no pagan aranceles, o éstos son relativamente bajos. Así como contribuye también a acentuar esa tendencia el tipo de interés relativamente bajo, - más bajo que el corriente en el mercado - en ciertas operaciones de financiamiento internacional; es conveniente que así sea, en cuanto al costo real de estas operaciones para el país, pero no en cuanto a sus consecuencias en el cálculo de los empresarios.

La asimetría de la política proteccionista - que se explicó en un documento anterior^{5/} - ha contribuido también al desenvolvimiento de industrias de escasa absorción de mano de obra en desmedro de otras de mayor capacidad absorbente. En efecto, la protección significa subsidiar las industrias sustitutivas de importaciones, pero no las de exportación. Se ha conspirado así contra la economicidad de la industrialización, pues se han desenvuelto actividades para el mercado interno cuyos costos - cotejados con el nivel internacional - son superiores al de otras que no han podido desenvolverse no sólo para el mercado interno, sino tampoco para la exportación. Por ejemplo, desde el punto de vista económico no habría habido razones para alentar con la protección actividades sustitutivas con costos superiores en 30 por ciento a ese nivel, si con subsidios de uno u otro tipo hubieran podido estimularse industrias exportadoras con diferencias de costo inferiores a esa proporción.

^{5/} Véase Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional (E/CN.12/582/Rev. 1). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 61.II.G.6)

Sin embargo, la asimetría de la política proteccionista ha llevado a esas soluciones antieconómicas. Y entre las industrias que así se establecieron para sustituir importaciones las hay cuyo costo exagerado se debe a que es bajo el contenido de capital y alto el contenido de mano de obra; en tanto que entre las industrias que pudieron haberse establecido para la exportación además de abastecer el mercado interno, se hubieran visto especialmente favorecidas aquéllas con alto contenido de mano de obra y bajo contenido de capital, aunque no exclusivamente.

Estas consecuencias, adversas a la absorción de mano de obra, de la protección asimétrica habríanse presentado aun con una correcta relación costo del trabajo - costo del capital. Pero indudablemente se han acentuado con el falseamiento de esta relación. Por desgracia, este importante aspecto no ha sido objeto todavía de investigaciones empíricas ni se ha dilucidado bien desde el punto de vista teórico.

Análogos efectos antiabsorbentes parecen tener las grandes disparidades en la distribución del ingreso. El consumo en los estratos superiores de la sociedad se dirige también con preferencia a productos de industrias que absorben relativamente poca mano de obra y mucho capital, en tanto que en el resto de la población sucede lo contrario. La progresiva redistribución del ingreso que aquí se postula propenderá, pues, a que pudiera absorberse mayor cantidad de mano de obra por unidad de capital invertido. Este efecto general podría ser particularmente importante en la agricultura.

Finalmente, hay un desperdicio considerable de capital en América Latina que se explica por las condiciones precarias de la competencia en la actividad económica. El capital invertido podría tener una productividad muy superior a la presente si se empleara con más eficacia. En algunos /casos esta

casos esta explotación intensiva del capital -- como la explotación intensiva de la tierra -- significaría mayor empleo de mano de obra para obtener mayor producto por unidad de capital (o unidad de tierra). Pero aún cuando esto no ocurriera, el simple hecho de lograr un mayor producto por unidad de capital, dejaría más capital disponible para absorber mano de obra en otras actividades.

La seria insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano tiene que atacarse en varias formas simultáneas. Por un lado, mediante una más intensa acumulación de capital y la mejor utilización del capital existente. Por otro, con el empleo más racional del capital en las aplicaciones más ventajosas desde el punto de vista de la absorción de potencial humano. En síntesis, el empleo más racional del capital en las alternativas que presenta la técnica y la mejor utilización del capital existente redundarían en aumento de la relación producto-capital y, en consecuencia, disminuiría correlativamente la proporción de capital para obtener una determinada tasa de crecimiento. Ello debe tenerse especialmente en cuenta en la sección siguiente.

No se trata, por cierto, de aumentar arbitrariamente la cantidad de ese potencial humano que se utiliza con el capital disponible, sino de lograr aplicaciones que den el máximo de producto global, pues sólo así se logrará el máximo producto por hombre en la economía considerada en su conjunto.

II. LA ACUMULACION DE CAPITAL

1. Posibilidades de comprimir el consumo

Todas estas medidas para economizar el empleo de capital y aumentar la absorción de mano de obra requieren necesariamente un tiempo más o menos prolongado. En tanto que el problema de la insuficiencia dinámica del desarrollo se plantea en términos impostergables. En consecuencia, hay que concentrar primeramente la atención en las medidas destinadas a acrecentar con celeridad la acumulación de capital, sin perjuicio de las medidas tendientes a economizarlo.

En la parte A de este documento se ha sugerido la posibilidad de comprimir el consumo de los grupos de ingresos relativamente altos para lograr este propósito. Examinaremos más de cerca este aspecto valiéndonos de las cifras conjeturales a que allí se hizo referencia. No es ocioso repetir que se trata de simples órdenes de magnitud que permiten una primera visión del problema, pero no ofrecen base firme alguna para asentar medidas concretas que requieren cuidadosa investigación en el caso particular de cada país.

Como se recordará los estratos superiores que constituyen más o menos el 5 por ciento de la población latinoamericana, tienen casi los tres décimos del consumo personal total. En el otro extremo social, el 50 por ciento de la población apenas consume los dos décimos de ese total. Y entre ambos grupos, los estratos medios, que abarcan alrededor del 45 por ciento de la población tienen aproximadamente la mitad restante

/del consumo

del consumo personal total.^{6/}

En esta impresionante desproporción del consumo de tales estratos, y en el ingreso que transfieren al exterior para inversiones y atesoramiento, hay un dilatado potencial de ahorro que permitiría elevar intensamente el ritmo de desarrollo si se cumplen a la vez otras condiciones.

En efecto, si se comprimiese el consumo de los estratos superiores en forma que no excediera de 11 veces el de los inferiores se podría pasar de una tasa de uno por ciento anual de crecimiento del ingreso por habitante a una tasa de 3 por ciento; y si se redujese la diferencia a 9 veces, la tasa podría subir a 4 por ciento anual y por habitante.

De lo que ello significaría para aquellos grupos, dan una idea aproximada estas otras cifras. El consumo medio por familia de 5 personas es en ellos de unos 8 000 dólares anuales. Se reducirá a 5 700 dólares (en 28 por ciento) si la disparidad bajara a 11 veces y a unos 4 600 dólares, si descendiera en alrededor de 9 veces, según acaba de decirse. Esto nos da una idea de las dificultades que entraña este problema.

Sin embargo, el problema de acelerar el ritmo de desarrollo no quedaría resuelto con esta drástica compresión del consumo para acrecentar el ahorro. Pues hay también que transformar ese ahorro adicional en bienes de capital. Y aquí nos encontramos con otro obstáculo formidable en los países latinoamericanos.

En efecto, no se dispone en grado suficiente de capacidad interna productora de estos bienes así como de capacidad para importarlos.

^{6/} En países avanzados como los Estados Unidos y los de Europa Occidental, el consumo de los estratos más elevados no excede de 9 a 10 veces el de los estratos inferiores.

Actualmente el coeficiente de inversión bruta es de alrededor de 15.5 por ciento (10 por ciento neto). Para lograr una tasa de 3 por ciento de crecimiento habría que elevar este coeficiente a 20.5 por ciento y para conseguir una tasa de 4 por ciento, a 23 por ciento. Esto obligaría a aumentar de inmediato en 32 por ciento las importaciones de bienes de capital en el primer caso y en 48 por ciento en el segundo, lo cual sería imposible en la mayor parte de los países - si es que no en todos - en las circunstancias prevaletientes de estrangulamiento exterior.^{7/} Agréguese a ello que el aumento de la demanda interna de bienes de capital, así como de bienes de consumo por el crecimiento del ingreso sólo en parte podría satisfacerse empleando la capacidad productiva sin utilizar. Por arriba de ello sería indispensable ampliar esta capacidad, lo cual toma un tiempo más o menos largo. Mientras tanto habría que atender también esta parte de la demanda con aumento de importaciones.

Ello nos demuestra que, en las circunstancias presentes, América Latina no podría acelerar su tasa de crecimiento sin cooperación exterior. Se requiere la aportación temporal de recursos internacionales, hasta que la sustitución de importaciones y el aumento de las exportaciones vaya permitiendo el empleo interno y externo del mayor ahorro que se obtenga por la compresión del consumo. Más aún, esos recursos internacionales tendrían que dedicarse preferentemente a las inversiones destinadas a lograr esos objetivos y a eliminar también los puntos de estrangulamiento inter.

^{7/} Véase a este respecto el capítulo I de la parte C del documento.

Todo ello es indispensable para que pueda hacerse efectivo aquel potencial de ahorro y también para aumentarlo, pues existe generalmente en los países latinoamericanos esa capacidad productora sin utilizar que no se aprovecha debido a factores de estrangulamiento interno o externo. La eliminación de estos factores permitirá así aumentar rápidamente el ingreso con una cuantía de inversiones relativamente pequeña si se compara con las que normalmente se requieren. Y este crecimiento del ingreso aumentará la capacidad de ahorro para futuras inversiones.

2. La compulsión inicial y los incentivos a la actividad económica

Tocaremos ahora otro aspecto muy importante de este mismo asunto. Es obvio que una compresión tan intensa del consumo de los estratos superiores no podría conseguirse sin enérgicas medidas compulsivas. ¿Hasta qué punto estas medidas serían compatibles con el incentivo a la actividad económica individual? ¿No traerían consigo el debilitamiento dinámico del sistema, con todas sus consecuencias, antes de la plena validez que tanto se necesita?

Es preciso establecer una distinción esencial entre reformas estructurales y funcionamiento del sistema económico. Es evidente que las primeras no podrían realizarse por el mero juego de los incentivos: requieren en forma ineludible medidas compulsivas. Por el contrario, el funcionamiento del sistema exige acudir preferentemente a los incentivos antes que a la compulsión, tanto por la eficacia misma de aquél como por razones políticas fundamentales.

El caso de la tenencia del suelo ofrece un buen ejemplo de esta distinción. La reforma estructural del régimen de tenencia es una de

/las maneras

las maneras más importantes de compresión del consumo, si la tierra no se paga por su valor comercial, como se explica más tarde.^{8/} Y si, al dilatarse el pago por un plazo relativamente largo se aplica un bajo tipo de interés es obvio que aquí no pueden actuar los incentivos. Por otro lado, los nuevos propietarios de la tierra tendrán que tener incentivos para producir más y mejor y estos incentivos tienen que ser esencialmente económicos. Para decirlo de otro modo: la compresión del consumo con fines de ahorro privado o público después de la reforma del régimen de tenencia ha de ser más bien el resultado de esos incentivos antes que de medidas de compulsión.

El problema es muy vasto y su solución de importancia decisiva. Se comprenderá mejor su significación cuando examinemos la cuestión de la movilidad social.^{9/} Para la eficacia del sistema económico y el buen funcionamiento democrático hay que promover el surgimiento y el ascenso económico y social de los elementos dinámicos de todos los estratos de la sociedad. Y el juego de los incentivos es de significación primordial. De esos elementos dinámicos saldrán los técnicos, los administradores y los dirigentes en todos los planos de la actividad económica; y sus ingresos personales tienen que estar relacionados con su aportación efectiva al proceso económico. Habrá pues disparidades distributivas, aunque no en razón de situaciones de privilegio. Y además esas disparidades serán generalmente mucho menores que las actuales.

Será siempre necesario que el instrumento impositivo atenué razonablemente estas disparidades desde el punto de vista social, pero el esfuerzo de ahorro no podría gravitar exageradamente sobre estos nuevos grupos dinámicos sin comprometer la aportación de los imponentes al proceso económico.

^{8/} Véase la sección III de este mismo capítulo.

^{9/} Véase el punto 1 de la sección I del capítulo II de la parte B de este estudio.

Por lo demás, la aceleración del ritmo de desarrollo y la política distributiva harán posible que se vaya extendiendo a todos los estratos sociales el esfuerzo normal de ahorro, distinto del extraordinario esfuerzo inherente a las reformas estructurales e indispensable para conseguir esa aceleración del ritmo de desarrollo. Pero en tal caso ya no se trataría de comprimir el consumo presente, sino el incremento del consumo en todos los estratos sociales. Habría entonces que estimular también el ahorro popular con adecuados incentivos.^{10/}

10/ A este respecto se dijo en otro informe lo siguiente: "El préstamo de recursos invertibles como medio de promover la acumulación ulterior de capital no tiene por qué circunscribirse a las empresas. Podría también extenderse a los trabajadores. Podría encontrarse aquí uno de los medios más efectivos de capitalización popular, y a este respecto conviene examinar un hecho digno de reflexión. Han venido 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.

"Hay generalmente en los países latinoamericanos un problema muy serio de capitalización de los servicios públicos en que la adquisición de acciones con la ayuda de recursos internacionales podría tener consecuencias muy importantes, tanto en la acumulación de capital como en la gestión de las empresas. La participación de quienes producen estos servicios y quienes los emplean podría ofrecer una nueva alternativa al dilema que a menudo se plantea entre la tenencia extranjera y la administración estatal."

(Véase Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional op.cit. pp. 15-16.)

/Esta es

Esta es precisamente una consideración muy seria en favor del máximo esfuerzo inicial de ahorro. Pues si ese esfuerzo se limita a conseguir una tasa de crecimiento de 3 por ciento anual por habitante, las posibilidades de incentivo serán menores que si se lograra una tasa de 4 por ciento o más.

En efecto, la primera tasa sólo permitiría mejorar con relativa celeridad el consumo de los estratos inferiores, esto es, de aquella mitad sumergida de la población latinoamericana. Con una adecuada política redistributiva se podría aumentar su consumo a razón de 4.2 por ciento anual y duplicarlo así en el lapso de 17 años. Los estratos medios mejorarían algo más lentamente y los estratos superiores con muchísima lentitud.^{11/} Por el contrario, una tasa de 4 por ciento o más haría posible, no sólo acelerar el mejoramiento en los estratos inferiores, sino también en los medios y superiores. Ello tiene gran significación, pues los elementos dinámicos que hubiese en los estratos superiores podrían sobreponerse a la compresión inicial de su consumo a raíz de las reformas estructurales, y los nuevos elementos dinámicos que vinieran desde abajo tendrían incentivos mucho más fuertes para llegar arriba.

Parece innecesario observar que al discurrir así sobre períodos de tiempo no se está proponiendo un plan de aceleración del desarrollo. Nuestro propósito no es otro que dilucidar la índole de los fenómenos y su posible magnitud en tiempo y esfuerzo. La aceleración de la tasa de

^{11/} La compresión del consumo en el 5 por ciento de la población de altos ingresos sería de alrededor del 14 por ciento. El 50 por ciento de la población duplicaría su consumo por habitante en el lapso mencionado de 17 años y los estratos medios (45 por ciento de la población) lo harían en 22 años. Por su parte, los estratos superiores - después de la reducción - incrementarían su consumo con la gran lentitud de que se habla en el texto.

desarrollo es una operación compleja que requiere seria preparación para remover previamente los obstáculos internos y externos que se le oponen.

3. El problema de la población

Otra observación final. En todo este documento se ha considerado la tasa de incremento de la población como uno de los datos básicos del problema del desarrollo. Es indudable que el aumento impresionante que viene registrándose en esta tasa ha complicado de modo considerable este problema. Una tasa inferior de crecimiento de la población podría hacer mucho menos difícil la aceleración del desarrollo. Del coeficiente neto de inversiones de 10 por ciento del ingreso (coeficiente bruto de 15.5 por ciento) apenas la cuarta parte puede destinarse a aumentar la productividad y el ingreso por habitante: las 3 cuartas partes restantes se necesitan para acompañar al incremento de la población. Si, por ejemplo, ésta hubiera continuado creciendo a razón de 1.8 por ciento como a comienzos del siglo, con la misma inversión de ahora se podría tener un incremento de 2.2 por ciento en el ingreso por habitante, en vez del uno por ciento que se registró en término medio en los últimos tiempos. Esto no significa que ello pudiera ser una alternativa a la plena utilización del potencial de ahorro, sino un medio adicional para acelerar el crecimiento. Sin embargo, no abordaremos este delicado aspecto en el presente documento pues entran en juego factores que rozan sentimientos profundos de la población latinoamericana y no es al economista, como tal, a quien corresponde sugerir las soluciones adecuadas.

III. EL OBSTACULO DE LA TIERRA

1. El crecimiento pasado de la producción agrícola y sus exigencias futuras

Una tasa de crecimiento de 3 por ciento anual en el ingreso por habitante exigiría a la producción agraria latinoamericana un esfuerzo considerable, mucho más fuerte que en el pasado. En el pasado, el esfuerzo ha sido ponderable, pero no suficiente. En los últimos 20 años la producción agrícola ha crecido en 80 por ciento (2.6 por ciento anual), o sea a un ritmo superior al de otras regiones del mundo, según se señala en otro informe.^{12/}

Sin embargo, si se tiene en cuenta el aumento de la población, el incremento de producción por habitante ha llegado apenas a la exigua proporción de 0.2 por ciento por año, las otras regiones - de mucho menor crecimiento demográfico que América Latina - resultan aventajándola desde este punto de vista.

Más aún, un ritmo de crecimiento de 2.6 por ciento anual en la producción global ha sido bastante inferior al del consumo, que aumentó a razón de 3.7 por ciento. Esta falla de la producción se ha cubierto principalmente a expensas de las exportaciones y con un aumento de las importaciones agrícolas provenientes del resto del mundo. Sin embargo, a pesar de que estas últimas representan un porcentaje relativamente moderado del consumo total, su cuantía es muy apreciable: del orden de unos 450 millones de dólares, constituidos por importaciones de productos

^{12/} Véase Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana (E/CN.12/686).

que, con una política racional de producción y comercio recíproco, podría lograrse obtener en buena parte dentro de la misma América Latina.

Es cierto que en este desequilibrio entre producción y consumo influye especialmente el caso argentino, en que el gran incremento de las necesidades internas tuvo que cumplirse en desmedro de las exportaciones debido al escaso progreso técnico de la agricultura.^{13/} Pero aún excluyendo este país del conjunto latinoamericano, la falla de la producción es manifiesta: ha crecido sólo en 3.2 por ciento cuando el consumo lo hizo a razón de 4.2 por ciento anual.

Si se consiguiera un ritmo mínimo de desarrollo de 3 por ciento anual por habitante y si, además se practicara una política firme de redistribución del ingreso, el crecimiento de la producción tendría que ser mucho más intenso que antes; y más aún si se quisiera disminuir la tasa de crecimiento de las importaciones agrícolas a fin de contribuir a la corrección del estrangulamiento exterior.

En tales condiciones, se ha estimado que el consumo global de productos agrícolas tendrá que aumentar a razón de 4.6 por ciento anual y la producción en 4.2 por ciento, o sea que ésta deberá acrecentarse en algo más de 130 por ciento en los próximos 20 años, es decir, mucho más que el crecimiento de 80 por ciento que tuvo en los 20 años precedentes. Ello es así porque se ha estimado un crecimiento más débil de las exportaciones (2.5 por ciento) que de la producción (4.2 por ciento), lo que permite que el consumo crezca más intensamente que esta última (4.6 por ciento).

^{13/} En el resto de América Latina se destaca el aumento de las exportaciones, especialmente de café, algodón, azúcar y banano.

He aquí pues la magnitud del problema que América Latina tendrá que afrontar si quiere lograr aquellos objetivos de desarrollo y redistribución del ingreso. Todo indica que semejante aumento de la producción deberá conseguirse principalmente con el aumento del rendimiento de la tierra y no tanto con el aumento de superficie como hasta ahora. Tendrá que cambiar la tendencia pasada. El estudio de 24 productos agropecuarios importantes demuestra que su aumento de producción de 60 por ciento en los 20 años anteriores se obtuvo acrecentando la superficie de tierra explotada en 38 por ciento y los rendimientos tan sólo en 16 por ciento, o sea 0.7 por ciento anual.^{14/}

2. Necesidad ineludible de aumentar los rendimientos

No sería fácil seguir esta tendencia extensiva, primero, porque ha venido disminuyendo la cantidad de tierra fácilmente accesible y, segundo, por la enorme inversión que significa incorporar nuevas tierras y prepararlas productivamente.

Por lo demás, ¿para qué hacerlo si son muy grandes las posibilidades de aumentar los rendimientos en las tierras ya ocupadas? Si se atiende uno a la experiencia de otros países, no sería aventurado estimar que en los próximos 20 años - si se cumple un considerable esfuerzo - podría lograrse un aumento de 60 por ciento en los rendimientos, a razón de una tasa anual de 2.4 por ciento. De ser ello así, la meta de producción mencionada exigiría extender la superficie explotada en 35 por ciento, o sea unas 35 millones de hectáreas.

^{14/} Estos productos ocupaban aproximadamente el 50 por ciento de la superficie cultivada total.

Poner el acento en los mejores rendimientos obedece también a consideraciones sociales, puesto que sólo así podrá elevarse el nivel de vida tan precario de la población rural. La reforma agraria es desde luego esencial, pero la mera redistribución del ingreso que pudiera conseguirse con ella no resolvería satisfactoriamente este problema, como no lo haría en el conjunto de la economía.

Sin embargo, este objetivo social del aumento de rendimiento no podría cumplirse independientemente del ritmo de desarrollo, pues hay una estrecha interdependencia entre el sector agrícola y los otros sectores de la economía. Como se recordará, esa tasa de aumento de 4.2 por ciento anual en la producción agrícola ha sido estimada, teniendo en cuenta el ritmo de desarrollo del ingreso a razón de 3 por ciento anual y por habitante, y la demanda de productos agrícolas según la intensidad relativa con que crece el consumo interno y externo.

Ahora bien, si no pudiera alcanzarse ese ritmo de desarrollo, o fuera menor la intensidad del crecimiento del consumo, sobrevendría un deterioro de la relación de precios agrícolas comparados con los precios de los otros productos, y se malograrían para la agricultura - en todo o en parte - los frutos de su progreso técnico, que serían aprovechados por el resto de la economía. En una eventualidad semejante, la población desplazada de la agricultura no encontraría ocupación satisfactoria en las actividades absorbentes, lo que tendería a agravar la situación social de la población urbana marginal.

Por otra parte, si los rendimientos unitarios mejoraran más que lo supuesto, y se requiriesen menores extensiones adicionales de tierra para

/alcanzar los

alcanzar los niveles de producción previstos, se produciría en el campo un sobrante mayor de gente que sólo podría absorberse adecuadamente si aumentara en medida suficiente el ritmo de desarrollo general de la economía.

Esta consideración es harto importante desde el punto de vista de la mecanización agrícola. Si se efectúan inversiones de capital en mecanizar las tareas agrícolas y eliminar mano de obra, y si la gente así desplazada no encuentra ocupación en las actividades absorbentes, esas inversiones de capital se habrían malogrado, es decir, se habría desperdiciado el escaso capital de la colectividad. Como ya se dijo, esta consecuencia desfavorable no es incompatible con la conveniencia del empresario que le empuja a la mecanización sin tener en cuenta los efectos sociales de su actitud.

Así pues, la elección de los métodos para aumentar la productividad agrícola no ha de dejarse librada al simple juego de los intereses particulares, cuando la capacidad absorbente de la mano de obra desplazada es insuficiente, según el fenómeno prevaleciente en América Latina. Habría entonces que dar preferencia a aquellas formas de tecnificación que elevan la productividad mediante el aumento de los rendimientos de la tierra antes que por las inversiones que economizan mano de obra. Sólo que para aquello se necesita una tarea previa de investigación tecnológica y de difusión de sus resultados que no se requiere en la misma forma en materia de mecanización, esto es, una tarea previsoras del estado.

Conviene anotar que la proyección en referencia es sólo una presentación racional del orden de magnitud de estos fenómenos de desarrollo y no la elección de una determinada alternativa, elección que sería arbitraria sin un análisis detenido de las condiciones y posibilidades de cada país.

3. Significación dinámica de la reforma agraria

Este planteamiento cuantitativo permite ver con perspectiva dinámica el problema palpitante de la reforma agraria. La reforma se necesita impostergablemente por tres razones primordiales: a) realizar un cambio estructural que permita aprovechar intensamente el potencial de ahorro y promueva la movilidad social, con importantes consecuencias económicas, sociales y políticas; b) satisfacer la demanda de una población que crece rápidamente y tiene que mejorar su dieta, y c) elevar el nivel de vida de las masas rurales.

Los dos últimos objetivos sólo pueden conseguirse con el aumento de productividad agrícola. La mera redistribución de tierra sin aumento de productividad podría aliviar la tensión social del campo, pero sólo de un modo efímero, pues como quiera que la tierra se redistribuyera, con un producto medio por persona activa del orden de los 500 dólares por año, incluida la renta del propietario, el mejoramiento sería poco apreciable. Es cierto que el cambio del régimen de tenencia apareja una consecuencia social muy importante al liberar fuerzas que están ahora comprimidas en el medio rural. Pero ello podría ser fuente de nuevas tensiones si no va acompañado de un rápido aumento de la productividad y del ingreso.

No se interprete en forma alguna que estas consideraciones aconsejen ir con lentitud. Desde luego, hay que plantear correctamente los términos de la reforma agraria, que no son los mismos en todos los países ni en las mismas regiones de cada país; y escoger también las soluciones adecuadas a cada caso. Hay que formar asimismo el personal indispensable. Pero una vez hecho esto - y hecho sin demoras innecesarias - la reforma tendrá que ser rápida y masiva, no sólo para aliviar la tensión social de los

/campos sino

campos sino por otros motivos. Se necesita una gran movilización de fuerzas y sólo podrá lograrse si la reforma se acomete a fondo. Esa movilización es indispensable, pues si bien es cierto el papel del estado es de importancia decisiva, no lo es menos que habrá que estimular y aprovechar el sentido comunitario y cooperativo de la gente, lo mismo en el campo que fuera de él - para que la acción estatal sea pronta y eficaz. La reforma requiere el entusiasmo colectivo y hay que encauzarlo constructivamente.

Sólo haciendo en grande la reforma se aprenderá a realizarla. Es imposible prever todas las complicaciones que surgirán y prevenir muchos de los errores posibles. Lo esencial es tener un plan correcto para afrontarla y aprovechar la experiencia para corregir flexiblemente esos errores.

Si bien la redistribución de la tierra - ya sea en forma directa o por obra del impuesto - es esencial para la tecnificación del campo, dista mucho de ser suficiente. Son indispensables además la acción del estado y el incentivo a los productores para introducir las nuevas técnicas.

4. La acción técnica del estado

Ninguna manifestación más seria del anacronismo del estado latinoamericano, de su escasa aptitud para afrontar las exigencias del desarrollo económico, que la escasísima atención que se ha prestado a la investigación agrícola, a la difusión de sus resultados y a la educación básica y técnica de las masas campesinas, excepción hecha de algunos casos ejemplares. Esas tareas técnicas no han podido cumplirse por simple iniciativa individual. El impresionante progreso técnico de la agricultura norteamericana ha sido

/el resultado

el resultado de una combinación de indudable eficacia: a) la socialización de la técnica y, b) el estímulo a la iniciativa individual para aplicarla. Socialización por cuanto no es la iniciativa privada, movida por el interés individual, la que ha traído el progreso técnico, sino la acción del estado y de las universidades, movidas por el interés colectivo. Y a ello se añadió el incentivo a la iniciativa individual mediante facilidades técnicas, recursos invertibles y defensa de la relación de precios. Todo lo cual pudo hacerse con sentido social en virtud de dos factores muy importantes: una previsoría política de tenencia del suelo y la absorción persistente de mano de obra rural en las actividades urbanas. Sin ello, el progreso técnico habría aumentado simplemente la renta del suelo y no el ingreso de los productores rurales.

Resuelto el problema de tenencia, el complemento ineludible de la acción técnica del estado es el incentivo a los productores. En el régimen de tenencia prevaleciente, el incentivo de mayores precios ha estimulado generalmente el aumento de producción cuando había tierra disponible para hacerlo. Sin embargo, cuando esa tierra ha faltado, o ha sido difícil lograrla, el incentivo de los precios suele haber cambiado la composición, pero no la cuantía de la producción en su conjunto; y, en última instancia, ha redundado en aumento de la renta del suelo, con la distribución regresiva del ingreso que ello significa. El aumento de rendimientos mediante técnicas de producción nuevas - nuevas para América Latina - sólo podría conseguirse si esas técnicas se vuelven accesibles por la acción del estado, y si el propietario está dispuesto a realizar el esfuerzo adicional que esas técnicas exigen. Este esfuerzo suele ser incompatible con los hábitos de vida de los grandes propietarios, cuya cuantiosa renta les

/dispensa de

dispensa de la necesidad de adoptar nuevas formas de vida a fin de implantar tales técnicas de aumento de los rendimientos. Explicase así que este esfuerzo no se haya realizado con frecuencia en el régimen actual de tenencia, aun en los casos en que el estado supo cumplir sus responsabilidades técnicas.

5. El incentivo a la producción agrícola

Por lo demás, no cabría decir que el incentivo a los productores agrarios haya sido una preocupación general o perdurable en nuestros países. Este punto tiene gran importancia para el éxito de la reforma agraria y conviene detenerse un momento en su examen.

En realidad, ha habido una serie de factores que han influido adversamente sobre los incentivos al desarrollo agrícola. Esos factores se originan en las actividades urbanas y conciernen principalmente a la relación de precios, al costo de distribución de los productos agrícolas y a los alicientes para invertir en la agricultura.

Un factor que ha tendido con frecuencia a desmejorar la relación de precios internos ha sido el aumento de los precios de las manufacturas y servicios que consume el campo provocado por la sustitución de importaciones, y la protección exagerada. A ello se agrega el costo de los beneficios sociales y otros servicios del estado que, al no absorberse por el aumento de la productividad urbana, se han trasladado en parte sobre los precios de los bienes y servicios que requiere el campo. Estos beneficios y servicios se han limitado generalmente a esas actividades urbanas y no se han extendido a las rurales o se han extendido con menor amplitud.

/ También parece

También parece haber aumentado relativamente el costo de mercadeo de los productos agrícolas, tanto por el mayor aumento de los ingresos reales de estas actividades con respecto a las agrícolas, como por notorias deficiencias en la organización de este proceso. Consideraciones similares cabría hacer en materia de transporte de los productos agrícolas acentuadas posiblemente por el desarrollo de la urbanización.

Finalmente, las elevadas ganancias resultantes de la protección excesiva, las inversiones en el fraccionamiento de la propiedad urbana y la construcción, así como otras inversiones especulativas, han contribuido a alejar de la agricultura los fondos invertibles originados en ella, en desmedro de su progreso técnico.

Desgraciadamente, la carencia de investigaciones sobre éstos y otros aspectos de la agricultura latinoamericana no permite saber en qué forma y medida han actuado estos factores y si han sido o no contrarrestados, por fuerzas opuestas.

Es posible que haya habido casos en que los efectos de esos factores adversos a la agricultura han sido contrarrestados e incluso superados, cuando el aumento intenso de la demanda de productos agrícolas ha estimulado el alza de precios en la medida necesaria para conseguir este efecto favorable a los productores.

Parece haber habido casos en que la intensidad de la demanda ha permitido volver a trasladar sobre los consumidores urbanos los efectos adversos de la relación de precios, corrigiéndolos o aun superándolos con la mejora de la misma. La protección aduanera de algunos productos agrícolas y la escasez relativa de tierra para aumentar la producción tiene que haber facilitado este movimiento.

En otros casos, esa traslativa reacción de los efectos adversos se ha impedido por las importaciones o el control de precios.^{15/} Son precisamente los casos - no infrecuentes por cierto - en que se debilitaron o eliminaron los incentivos para aumentar o incluso mantener el volumen de la producción.

Análogos efectos ha tenido la sobrevaluación monetaria al impedir que los precios agrícolas pudieran subir conforme con la inflación interna o para contrarrestar el movimiento adverso de la relación de precios interna. Bien se sabe que la sobrevaluación no sólo ha afectado los productos de consumo interno, sino también los de exportación. Hubo así casos muy serios de desaliento a la producción, sobre todo cuando a la evolución desfavorable de la relación de precios internos se agregó el deterioro exterior de esta relación.

6. Sobrevaluación de la tierra y reforma agraria

Todo esto no sólo concierne a la política de desarrollo agrario que acompaña a la reforma, sino a los propios términos de ésta. En efecto, en la América Latina es frecuente que el rendimiento económico de la tierra en relación con su valor comercial sea relativamente bajo. Por un lado, esos factores adversos recién mencionados han tendido a deprimir ese rendimiento, y por otro, la inflación ha contribuido a exagerar el valor de la tierra por razones bien conocidas, entre ellas el propósito de disminuir o eludir

^{15/} Cabe hacer notar en este sentido la desventajosa situación de algunos productos agropecuarios esenciales - la leche, el trigo, el arroz etc. -, que en muchos países son objeto de fijación de precios topes de carácter político, con el loable propósito de favorecer al consumidor pero que constituyen un grave desaliento para los productores.

la carga tributaria adquiriendo tierra. No se trata desde luego de adquisiciones que propenden al progreso técnico sino que lo dificultan.

Pues bien, cuando la tierra está así sobrevaluada, traspasarla a esos valores en la reforma agraria significaría para los mismos propietarios individuales o cooperativos una pesada carga, carga mucho más difícil de sobrellevar que en el caso de la gran propiedad, por la misma cuantía de la renta que se deriva de ella.

He aquí la conveniencia de fijar el valor de la tierra según su rendimiento actual y ofrecer plazos dilatados e intereses moderados para su pago.^{16/} De lo contrario, podría debilitarse sensiblemente el incentivo a la mayor productividad de los nuevos propietarios, comprometiendo el éxito de la reforma agraria. Es éste un punto esencialísimo, por todo lo que antes se dijo. Y para estimular el progreso técnico podría ser conveniente combinar la adquisición de la tierra al valor correspondiente a su rendimiento presente, con un impuesto que grave el valor potencial de la tierra redistribuida. Ese valor potencial podría determinarse en relación con el mejoramiento de productividad susceptible de lograrse con técnicas relativamente sencillas, sin perjuicio de periódicos reajustes para estimular nuevos mejoramientos.

Sin esta tecnificación activa del campo sería ilusorio el sentido social de la reforma agraria como medio de mejorar persistentemente la suerte de las masas campesinas, al igual que lo sería que esta gran transformación estructural se concibiera para mejorar el nivel de existencia de las poblaciones urbanas, brindándoles alimentos a más bajo precio.

^{16/} Además el tipo bajo de interés es necesario para emplear el potencial de ahorro, ya sea por el estado o por los nuevos propietarios, según se explicó en la sección II de este capítulo.

Capítulo II

EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA Y LA ESTRUCTURA SOCIAL

I. LOS PRIVILEGIOS DISTRIBUTIVOS Y LA EFICACIA DEL SISTEMA

1. La movilidad social y los elementos dinámicos

Los cambios en la forma de producir y la estructura de la economía exigidos por la propagación de la técnica contemporánea requieren a su vez transformaciones en la estructura social para dar validez dinámica al sistema económico y promover la redistribución del ingreso. La estructura social prevaleciente no sólo significa desperdicio considerable del potencial de ahorro de los estratos superiores, sino también del potencial de recursos humanos, de la tierra y del capital.

En realidad, la técnica había penetrado muy poco en las épocas del crecimiento hacia afuera. Lo hizo preferentemente en las actividades exportadoras y en las que las servían en una u otra forma. Penetró generalmente en formas simples y compatibles con una estructura social basada en el acaparamiento de la tierra y su explotación extensiva. Y también en formas complejas, pero en estos casos las actividades en que ello ocurría, lejos de consustanciarse con la vida latinoamericana formaron por lo general enclaves extranjeros, especialmente en la explotación de los recursos naturales.

El movimiento de industrialización no modifica de manera radical ese orden de cosas. Se agrega un nuevo estrato superior a la estructura preexistente y se va insertando en ella la clase media y adquiriendo creciente

/importancia numérica

importancia numérica, aunque sin asentar vigorosamente su propia personalidad.

En verdad, la industrialización, no requería en su primera etapa transformaciones en la estructura social. Tratábase, ante todo, de una industrialización extensiva, de técnica relativamente fácil y sin la exigencia perentoria de aprovechar intensamente el capital escaso y los recursos humanos, exigencia que tampoco ha caracterizado el trabajo extensivo de la propiedad agrícola.

Este tipo de desarrollo está agotando sus posibilidades. Para acelerar su ritmo será indispensable tecnificar la agricultura y elevar notablemente los rendimientos de la tierra. Y la industria tendrá que avanzar hacia formas de creciente complejidad, desbordarse hacia afuera en procura de mercados imprescindibles, y conquistar rápidamente la vasta zona interna de impresionante infraconsumo.

¿Por qué es necesario transformar la estructura social si ha de cumplirse esta nueva etapa de desarrollo acelerado? Por razones de mucho peso. La estructura social influye adversamente sobre el desarrollo en dos aspectos de primordial significación: a) en el surgimiento de los elementos dinámicos de la sociedad, y b) en la forma en que esos elementos cumplen su función en el proceso productivo.

La técnica productiva contemporánea requiere cada vez más esos elementos dinámicos, hombres de iniciativa, empuje y resolución, con aptitud para tomar riesgos y asumir responsabilidades. Los requiere en una vasta gama de funciones, desde los obreros técnicamente capacitados hasta los técnicos superiores y los hombres que tienen la función de organizar y dirigir en todas las fases del proceso económico. Y los requiere también en las otras

/actividades humanas

actividades humanas. La necesidad de estos elementos dinámicos crece con un ritmo mucho más elevado que el del propio desarrollo. En otros términos, la aceleración de éste necesita promover mucho más intensamente el surgimiento y la formación de esos hombres. En materia industrial solamente, se ha calculado que por cada uno por ciento de crecimiento de la producción se necesita un aumento de cuatro por ciento^{1/} en los técnicos de todas las categorías para la mayor eficiencia de la producción. Lo mismo sucede en otros aspectos de la actividad económica.

Esta exigencia no se cumple en América Latina sino en escasa medida, si se tiene en cuenta la magnitud del problema y habida cuenta de notables diferencias entre sus países. Se desperdicia un potencial humano considerable pues muy pocos son los elementos dinámicos que surgen desde abajo, de los estratos sociales inferiores y medios de la sociedad. Es mayor, naturalmente, la proporción de los que vienen de los estratos medios, si bien su absorción tropieza con serios obstáculos. Esta deficiente movilidad es clara prueba de la estratificación social.

El punto de partida para lograr esta movilidad social está en la educación. Ya están plenamente reconocidas las fallas fundamentales de la educación latinoamericana, el alto coeficiente de analfabetismo, el divorcio entre los sistemas educacionales y las exigencias del desarrollo económico sin mencionar serias deficiencias en otros aspectos fundamentales de orden cultural.

1/ Véase F. H. Harbison, El proceso de la planificación en materia de enseñanza, Documento Informativo N° 5, Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, pág. 5.

Pero no es eso solamente. En rigor, el bajísimo nivel de ingreso de la mitad de la población y la estrechez de buena parte del resto impiden que esos elementos dinámicos puedan surgir y aprovechar - cuando ellas existen - las oportunidades de educación y formación técnica en todas sus graduaciones. La primera expresión tangible de la política redistributiva del ingreso debiera comenzar por aquí, por la inversión social en este recurso humano, en el surgimiento y formación de estos hombres, en las oportunidades efectivas de acceso a todos los planos de la educación. Concíbese así un nuevo orden de cosas en que los elementos dinámicos que llegan a los planos superiores estén en proporción con la importancia numérica del tramo social de donde vienen. Acaso uno de los factores más decisivos en el desarrollo impresionante de los Estados Unidos primero, y de la Unión Soviética después - con sus diferencias fundamentales de sistema -, ha sido el común denominador de un activísimo proceso de movilidad social que no se había cumplido hasta entonces bajo el signo de la industrialización.

Estos elementos dinámicos no se circunscriben al campo estricto de la economía sino que abarcan todo el horizonte de la sociedad. Son hombres que imprimen su sello característico a cada generación. El muy limitado acceso de estos hombres a las oportunidades de educación y ascenso social, no aminora sus impulsos vitales ni la fuerza de sus aspiraciones. Y si el ritmo lento de desarrollo no permite aprovecharlos en el proceso económico y social y entorpece su ascenso a los distintos planos de sus actividades, sobreviene un fenómeno característico de resentimiento, pues al no poder

/emplearla a

emplearla a plenitud, su energía vital se desborda irremisiblemente hacia otros cauces. Qué cauces han de tomar en definitiva esos elementos dinámicos si persiste el lento desarrollo, es otra de las incógnitas que se plantean en América Latina, y otra de las grandes posibilidades que se ofrecen para obrar racionalmente sobre las fuerzas del desarrollo económico y social.

2. El privilegio y los incentivos a la actividad económica

Sin embargo, el solo hecho de hacer surgir y formar esos elementos no significa necesariamente que cumplirán con eficacia su función en el proceso económico y social. Aquí encontramos el otro aspecto relevante vinculado a la estructura social. Prevalecen en los países latinoamericanos ciertas formas de privilegio que debilitan considerablemente el incentivo al progreso técnico en todas sus manifestaciones y, en consecuencia, el aprovechamiento de los hombres de iniciativa y capacidad que requiere la tecnología en nuestros días.

Bien se sabe que las grandes desigualdades en la propiedad del suelo agrícola conspiran contra la aplicación de las técnicas modernas de explotación intensiva: la gran propiedad porque da renta cuantiosa sin hacerlo; y la propiedad muy pequeña por su misma indigencia e ineffectividad.

Pero no se circunscribe este hecho a la tierra. En la industria también se han debilitado los incentivos al progreso técnico para el privilegio de la protección exagerada. Para mantenerse despierta, la iniciativa individual requiere incesantemente el aguijón de la competencia. Y la industria latinoamericana no se caracteriza en general por tenerla en alto grado. Tema este muy delicado en que - para prevenir malas interpretaciones -

/hay que

hay que deslindar claramente la crítica al funcionamiento del sistema y el justo reconocimiento de lo que se ha logrado en la industrialización.

La iniciativa individual no ha de expresarse únicamente en el establecimiento de nuevas industrias y la ampliación de las existentes, sino también en la intensa utilización del escaso capital. Esto es esencialmente un problema de hombres, y de hombres eficaces. La protección exagerada no estimula a formarlos y utilizarlos. A menudo se emplea deficientemente el equipo productivo, con un rendimiento inferior al de países de mediano rendimiento industrial, que no de elevada productividad. Influyen en ello varias razones: la organización de la planta industrial y el sistema distributivo de las tareas, los defectos de la materia prima, la inadecuada supervisión, el mal cuidado de la maquinaria y las instalaciones. Problemas todos estos que admiten solución. La admiten si la iniciativa individual no se limita a las funciones iniciales de promoción. Tiene también que ejercitarse de continuo en el afán persistente de aumentar el rendimiento y reducir el costo. Y en todo ello es insustituible el acicate de la competencia.

Tras el amparo de elevados aranceles y otras restricciones o prohibiciones a la importación se han difundido prácticas limitativas de la competencia cuando no virtuales combinaciones de tipo monopolístico. Al lado de establecimientos bien dotados funcionan otros de elevado costo, en un tácito equilibrio de recíprocas ventajas, pues estos aseguran su subsistencia marginal y aquellos, la ganancia cuantiosa de la diferencia de costos.

Que las serias disparidades sociales requieren medidas redistributivas del ingreso, no es necesario probarlo después de las consideraciones hechas

/en otro

en otro lugar de este documento.^{2/} Pero ésta no es una solución completa y de fondo, pues esas disparidades, y la forma en que emergen, son en gran parte consecuencia de la forma viciosa en que funciona el sistema económico: el ingreso personal no guarda relación estrecha con la aportación efectiva de quienes lo reciben al proceso económico y social.

Naturalmente, esa viciosidad distributiva no contribuye al prestigio del sistema de la empresa privada en los países latinoamericanos, por más que en cada uno de ellos puedan observarse numerosos casos en que el ingreso elevado es clara consecuencia del progreso técnico y de la aptitud para innovar, para introducir nuevos métodos, para servir mejor a la colectividad. Es éste precisamente el tipo de hombres que requiere la aceleración del desarrollo. Hay que darles oportunidad para surgir y formarse en creciente número, por la movilidad social y la competencia.

Cuando se discurre sobre estos temas, se olvida con frecuencia la relación de estos dos elementos decisivos del progreso económico. Libre iniciativa y competencia son dos aspectos inseparables, pues aquélla sin ésta languidece fatalmente en el privilegio. Si ambas llegan a conjugarse, habrá ancho campo para la iniciativa individual y su participación vigorosa en la planificación del desarrollo.

Si bien se reflexiona, esa aptitud que adquiere un pequeño número de individuos para concentrar en sus manos una fuerte proporción del ingreso colectivo tiene honda raigambre histórica. Nuestras sociedades

^{2/} Véase especialmente el punto 2 de la parte A y la sección II del capítulo I de esta parte B.

primigenias no supieron hacer lo que otras igualmente nuevas - o más nuevas - hicieron para abrir paso al desarrollo económico y afianzar la democracia: destruir el privilegio de la tierra. Las grandes fortunas del pasado en estas latitudes provinieron en gran parte del acaparamiento y la valorización del suelo. Después vino a agregarse aquel otro privilegio de la protección excesiva. Y en todos los tiempos la inflación como instrumento poderosísimo de enriquecimiento arbitrario.

No se pretende aquí hacer un análisis de todos los factores que han influido en la concentración de la riqueza y del ingreso pues habría que examinar entonces las consecuencias de formas abusivas de empleo del poder político o de ciertos tipos de intervención espuria del estado en la actividad económica; así como los efectos de combinaciones restrictivas en el comercio y ciertas prácticas nocivas alentadas por una deficiente organización o supervisión del sistema bancario. Sólo queremos señalar las principales, las más generales, aquellas que por su importante influencia sobre la distribución del ingreso y la eficacia del sistema económico están llevando a muy agudos fenómenos de pugna social.

Todas estas formas de privilegio distributivo de la riqueza y el ingreso tienden a debilitar los elementos dinámicos que llegan arriba, a enervar su aptitud de lucha y realización. Entre los que no llegan a incorporarse activamente al sistema económico por la insuficiencia dinámica de éste, unos terminan en aquel resentimiento de que antes se hablaba, por su misma frustración y el contraste de situaciones; en cambio, otros, que provienen especialmente de los estratos medios de la sociedad, buscan amparo en la administración pública, campo que suele ser también propicio

/al enervamiento

al enervamiento de aquellos elementos dinámicos, y campo también que suele atraer a los que no lo son, a los que tampoco han podido absorberse en la actividad económica privada, sea por la insuficiencia de ésta, o porque aquel divorcio entre educación y desarrollo no les ha preparado para ello.

Y así, en este acontecer de las cosas, dilátanse y multiplicanse funciones y funcionarios en la órbita civil y militar. Y el estado, llevado por consideraciones fundamentales o sin ellas, aborda la gestión de empresas y cae en toda suerte de intervenciones o controles que - inspirados en el deseo de corregir deficiencias del sistema - no suelen abarcar los fenómenos del desarrollo ni mucho menos estimular a éste por el sentido negativo o inhibitorio que con frecuencia les caracteriza.

De esta manera, a la par de hombres que cumplen sus funciones con eficacia y devoción pública, cobijanse muchos bajo estas otras formas de privilegio que se insertan en la estructura social. Tienden estos últimos a asimilarse a las modalidades de vida de los grupos dirigentes y a formar su clientela, malogrando la fuerza transformadora que pudieran haber traído consigo al moverse en su estrato social.^{3/}

Estos fenómenos sociales, que dimanen fundamentalmente de la insuficiencia dinámica del desarrollo, tienden a acentuar esa insuficiencia no sólo por aquellas desviaciones en la acción del estado, sino también por ese enervamiento de los elementos dinámicos y los cuantiosos recursos que así se sustraen a la acumulación de capital.

^{3/} Véase José Medina Echavarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina (E/CN.12/646).

II. LA INFLACION Y LA ESTRUCTURA SOCIAL

1. Trasfondo social de la inflación

El poder de ciertos grupos de la sociedad para influir arbitrariamente sobre la distribución del ingreso constituye el trasfondo de la inflación latinoamericana. Surgen de allí factores que actúan directa o indirectamente en forma inflacionaria. Directamente, si se acude a la expansión crediticia para cubrir inversiones, en vez de comprimir el consumo; o si se rehuye el esfuerzo impositivo o presupuestario para cubrir el déficit fiscal, ya sea en tiempos de bonanza cíclica, en que este esfuerzo es relativamente fácil, o en tiempos de declinación, en que se torna dificultoso. E indirectamente, cuando se hace recaer sobre la gran masa de la población el efecto de los obstáculos estructurales con que tropieza el desarrollo y la forma regresiva con que se trata de hacerles frente. Tal es el caso sobre todo de las actividades sustitutivas de la importación cuyo costo - más las exageraciones de la protección - se traslada sobre los precios; y el del mayor costo de algunos productos agrícolas, a veces muy importantes en el consumo popular, a causa principalmente de las dificultades que el régimen imperante de tenencia del suelo oponen al incremento de la producción. Estos y otros constituyen factores no monetarios de la inflación.

Las masas latinoamericanas están empleando su creciente poder político y sindical para defenderse de las alzas de precios provenientes de esos factores monetarios y no monetarios de la inflación. Lo están haciendo mediante el reajuste de sus remuneraciones, por un lado, y, por otro, por los beneficios sociales y otros servicios del estado con que se propone favorecerlas. Pero el aumento de remuneraciones, de cargas sociales y de impuestos indirectos - cuando no son absorbidos o no pueden absorberse por las ganancias de los empresarios,

/como ocurre

como ocurre generalmente - eleva los costos y se traslada sobre los precios a favor de la expansión crediticia, provocando nuevos aumentos de remuneraciones, beneficios o impuestos en la consabida espiral. Esto no significa que una parte de la masa de obreros y empleados no pueda resarcirse de las consecuencias del alza de precios. Logra generalmente hacerlo y aun superar el alza; pero sólo en la medida en que se perjudican otros grupos de la sociedad. El perjuicio se vuelve principalmente sobre los trabajadores del campo, que no tienen fuerza sindical ni reciben por lo general beneficios sociales - o los reciben en escasa cuantía - ni gozan de los mismos servicios del estado que la gente de las ciudades; y también sobre aquellos empleados y obreros - en actividad o retirados - que, por su menor aptitud de defensa, quedan a la zaga en los reajustes, o sobre los que comparten con los empresarios los efectos desfavorables que la sobrevaluación monetaria ejerce en el ingreso de las actividades exportadoras o sustitutivas, agravando a la vez la tendencia al estrangulamiento exterior del desarrollo. Finalmente, la renuencia comprensible a elevar los impuestos o tarifas de servicios públicos en proporción a los reajustes de las remuneraciones del personal del estado o de las empresas, permite al resto de la colectividad defender su ingreso real en medida equivalente, pero no de un modo perdurable, pues el déficit resultante de estas actitudes hace subir en forma inevitable el nivel general de precios.

Estas demoras en reajustar las remuneraciones de los grupos rezagados, los tipos de cambios, los impuestos y las tarifas no pueden continuar indefinidamente; y conforme los grupos perjudicados logran defenderse y el estado rectifica su actitud, la espiral adquiere creciente impulso y se acentúa más aún si disminuye o se contrae el ritmo de la actividad económica.

2. Renuencia a las soluciones de fondo

La espiral va agotando así sus efectos correctivos y volviéndose cada vez más perturbadora. Que ello se sabe y se comprende, no hay duda alguna. ¿Pero qué salida queda cuando se rehuyen las soluciones de fondo? Esa salida ha sido en general la menos difícil momentáneamente. Suele recurrirse a lo que es factible desde un punto de vista político aunque no sea racionalmente aconsejable

Baste recordar el manifiesto contraste entre las enormes resistencias que suele despertar la tentativa de atenuar las disparidades distributivas con reformas fiscales, y la manifiesta liberalidad de ciertos beneficios sociales o servicios del estado cuyo costo en última instancia se desplaza - aunque con muy desigual incidencia - sobre la gran masa de la población a que se pretendía favorecer. Análoga consideración cabría hacer acerca de los aumentos masivos de sueldo y salarios.

¿Pero cual sería el sentido de estas soluciones? No son nada simples, por cierto. Lo que complica extremadamente el problema es que a los elementos de la inflación tradicional se han venido agregando esos otros que demorarán tiempo en corregirse porque se originan en fallas estructurales.

En la inflación tradicional, de tipo monetario, las remuneraciones reales pueden recuperar lo que habían perdido a expensas de las ganancias inflacionarias de las empresas. Pero es diferente cuando el alza de precios proviene de la elevación no monetaria de los precios. Trátase de elementos inflacionarios que - al no poder absorberse por aumentos de productividad - han venido desplazándose continuamente, y de mucho tiempo atrás, en los movimientos de la espiral.

En tales casos, la solución de fondo no podría ser otra que la aceleración del ritmo de desarrollo, acompañada de una política redistributiva del ingreso.

/Sin embargo,

Sin embargo, esto toma tiempo, y la política antiinflacionaria significa mientras tanto un sacrificio para las masas populares, sacrificio que sólo podría ser psicológica y políticamente tolerable si se iniciara, en forma simultánea, una política expansiva tendiente a estimular el aprovechamiento de la capacidad ociosa de la economía, con el rápido incremento del ingreso, y una política de austeridad de los grupos de altos ingresos para comprimir fuertemente su consumo y dar lugar a mayores inversiones. Todo ello combinado con una oportuna aportación de recursos internacionales. El aumento del ritmo de desarrollo así conseguido es lo único que permitirá resarcir a las remuneraciones reales de lo que habían perdido por aquellas formas no monetarias de la inflación.

Como se ve, tratase de un aspecto eminentemente político, pues una solución de esta naturaleza - además de las enérgicas decisiones que comporta - requiere amplio apoyo y comprensión de las masas populares, sin que ese apoyo se vea menoscabado por presiones o demandas prematuras o exageradas que trastornarían todo el programa de saneamiento y expansión.

3. La política de estabilización

Así pues, no es concebible la estabilización monetaria con independencia de una política de desarrollo económico y equidad social. Y precisamente considerarla como solución aislada, ha llevado a menudo a malograr el laudable empeño de terminar con la inflación.

El principal instrumento de este tipo de estabilización es el crediticio. Nadie podría negar que el desequilibrio exterior se elimina momentáneamente con la compresión del ingreso global provocada por el empleo restrictivo de este instrumento. Se elimina pero no se corrige, pues por mucho que puedan

/aguantarse las

aguantarse las consecuencias depresivas de esta política de eliminación del desequilibrio tarde o temprano habrá que tomar medidas más o menos sensatas de recuperación, y el aumento consiguiente del ingreso hará surgir de nuevo el desequilibrio exterior.

En cuanto al desequilibrio interno, la tentativa de corregir el déficit fiscal con la contracción de la economía lleva generalmente a lo contrario, por sus efectos depresivos sobre la capacidad tributaria del país; y también sobre la capacidad de ahorro, en desmedro de las inversiones.

Desde otro punto de vista, la pugna social de la inflación suele agravarse por la insuficiencia dinámica antes explicada, ^{4/} esto es, la incapacidad del sistema - tal y como está funcionando - para absorber productivamente la gente que se desplaza del campo y la que, surgida del seno mismo de las ciudades, corre la misma suerte. Se refugia entre tanto en los servicios personales no calificados, y en ocupaciones superfluas o redundantes en la actividad privada y en la actividad del estado, todo lo cual incide principalmente sobre las masas populares. La insuficiencia dinámica se convierte así en otro de los factores poderosos de inflación de origen no monetario. En última instancia, el personal redundante que se absorbe en la administración privada, sin producir una cantidad equivalente de bienes y servicios, presiona sobre los bienes y servicios que otros producen, contribuyendo a dar fuerte aliento a la espiral inflacionaria.

Aquí también tiene su fórmula aquella concepción simplista: la eliminación lisa y llana de esta gente redundante. Una de las ventajas implícitas de la contracción crediticia está precisamente en quebrar la resistencia pública o

^{4/} Véase el capítulo I de esta parte del estudio.

sindical a esas supuestas medidas de saneamiento económico. Con lo que de nuevo se elude un problema que es ineludible: acelerar la tasa de desarrollo para corregir su insuficiencia dinámica.

Esta franca posición nuestra contra estas concepciones simplistas, suele interpretarse como defensa de la inflación y oposición a las medidas para combatirla. Muy lejos de ello, puesto que la inflación, en última instancia, es la resultante de una estructura que está frenando el desarrollo económico, tanto porque impide emplear a fondo el potencial de ahorro, como por los obstáculos que opone al progreso técnico. El problema de la inflación es, pues, inseparable del problema del desarrollo, y la política monetaria tiene que ser parte integrante de la política de desarrollo económico y social. De no ser así, las medidas antiinflacionarias están condenadas a fracasar tarde o temprano.

Pero continuar con la inflación tampoco es una alternativa válida. Como se dijo hace algún tiempo en otro escrito nuestro, "si el sistema en que vivimos no puede crecer sin ella, la inflación será una alternativa frustránea, porque corroe la economía y debilita peligrosamente la cohesión social. Por donde no podríamos negar racionalidad a la inflación, no como instrumento para dar al sistema la validez dinámica, sino para llevarlo fatalmente a su desintegración".^{5/}

5/ Véase "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", Boletín Económico de América Latina, vol. VI, n° 1, marzo de 1961, p. 26.

III. DOS TIPOS DE CAPITAL EXTRANJERO

1. Persistencia de los enclaves

A la estructura social legada por los tiempos de desarrollo hacia afuera se asociaba aquel tipo característico de inversión extranjera destinada en gran parte a servir en una u otra forma los intereses de los grandes centros. Eran una prolongación de ellos y continúan esencialmente como entonces explotando de preferencia los recursos mineros, las actividades exportadoras y conexas y las concesiones de servicios públicos.

Son los enclaves a que ya se hizo referencia. La penetración de formas técnicas avanzadas se circunscribía a ellos en aquellos tiempos. No propagaban la técnica hacia adentro ni tenían por qué hacerlo, pues la explotación extensiva del suelo por las gentes del país sólo exigía por lo general una técnica rudimentaria. Más aún, la iniciativa individual surgida de tiempo en tiempo en el seno de nuestros países para abordar actividades similares a las de aquellos enclaves terminaba con frecuencia por subordinar a ellos el esfuerzo nacional o desaparecer bajo su presión económica.

Pero esto no comprometía la compatibilidad de las empresas extranjeras con la estructura social dominante. Al contrario, ésta adquiere mayor solidez y enjundia con el andar del tiempo, pues los grupos dirigentes - sustentándose sobre el privilegio de la tenencia del suelo - disfrutaban de su constante valorización por el incremento demográfico y el desarrollo hacia afuera promovido por aquéllas. Participan a la vez, aunque en forma tangencial, en la actividad de tales empresas, sirviéndoles principalmente en sus relaciones con los poderes públicos. Y logran así aquella típica holgura de vida, favorable al disfrute de la cultura europea - el desarrollo cultural en el subdesarrollo - y a su intervención en las luchas políticas, limitadas

/con frecuencia

con frecuencia a los mismos grupos dirigentes, con la periódica o eventual apelación a las masas populares para dirimir sus divergencias internas.

Esos enclaves del pasado, que aun subsisten, tienen que transformarse o dar lugar a la iniciativa del propio país. Los tiempos en que se venía a hacer desde el extranjero lo que no sabían hacer los latinoamericanos han terminado definitivamente. Necesitamos del extranjero para que nos ayude a desenvolver nuestra propia aptitud, para hacerlo incorporando toda la masa de la población al desarrollo. Así pues, la empresa extranjera tiene que ser un núcleo de irradiación tecnológica, como ya lo es en algunos casos.

Hay algunas manifestaciones alentadoras de esa transformación, pero queda aún mucho que recorrer. Sin duda, la proporción de los ingresos netos que dejan en el país esas empresas suele ser mayor que antes, cuando eran relativamente pequeños. Pero la técnica sigue siendo por lo general escasamente accesible o no accesible a los hombres del país, y sus decisiones se toman afuera, sin que el país pueda ejercer sobre ellas gravitación ponderable, no obstante su importancia para los intereses nacionales. Y hay casos en que la propia orientación de las exportaciones escapa a la política comercial de nuestros países.

Es apremiante encontrar nuevas fórmulas que resuelvan estos problemas. Y no sólo por lo que concierne a estas explotaciones en sí mismas, sino porque esas nuevas fórmulas contribuirán a crear una atmósfera propicia a la colaboración del capital extranjero en la nueva etapa de la industrialización, que hay que emprender sin demoras.

En rigor de verdad, se precisa establecer una clara distinción entre estos dos tipos de capital extranjero: el pretérito, con los enclaves

/que aun

que aun subsisten, y el nuevo tipo de capital que se incorpora resueltamente al proceso intensivo de industrialización.

2. Otros problemas del capital extranjero

Es cierto que esto último supone también algunos problemas, que no son de solución muy difícil. Entre los más importantes, hay que mencionar los que emergen de la propia política del país.

Ante todo, las copiosas ganancias de algunas firmas. Es indudable que el incentivo de la ganancia es indispensable para atraer la iniciativa privada extranjera. Sin embargo, esto tiene que ser consecuencia del progreso técnico que ella aporta, de las nuevas formas de producción, organización y mercadeo que introduce en el medio local. Nadie podría disputarlo con ecuanimidad. Pero sucede que aquí también la excesiva protección y la inflación surten sus efectos, a los cuales se agregan algunos casos de pseudo-radicación de capitales extranjeros cobijados bajo la misma acción oficial. La corrección de todo esto está al alcance de los gobiernos latinoamericanos, no tanto para reprimir los efectos, sino para atacar las causas mismas de ese estado de cosas, lo mismo en lo concerniente a las firmas extranjeras que a las nacionales.

El otro problema, que requiere un esfuerzo mucho mayor y sostenido, es la inferioridad técnica y económica de la iniciativa latinoamericana frente a la extranjera. Muchas veces lo hemos comentado. Es natural que así sea, pero hay que tomar medidas para establecer progresivamente un razonable equilibrio. En otro lugar de este documento se mencionan esas medidas, que no tienen por qué ceñirse al mercado común, aunque allí sean más urgentes.^{6/}

^{6/} Véase la parte C.

Si bien se mira, sobre esa inferioridad técnica de la empresa nacional influye también la excesiva protección, pues al debilitar la iniciativa de los dirigentes, no les estimula al progreso técnico. Y más de una vez hemos visto firmas nacionales absorbidas o desalojadas por las extranjeras en actividades en que no hubiera sido difícil - con más iniciativa y más recursos financieros - asimilar las nuevas técnicas de producción.

Más complejo es aún el problema que crean ciertas firmas que forman parte de consorcios internacionales, que, al distribuirse los mercados, suelen oponer trabas al esfuerzo productivo nacional. Allí la intervención del estado para hacer, o dejar que otros hagan, es ineludible.

Por lo demás, en un plan de desarrollo, cabe muy bien que cada país determine con claridad aquellos campos en que desea preferentemente la cooperación de la iniciativa privada extranjera. Sin pretender sugerir ahora estos campos, parecería evidente que en un programa de aliento a las exportaciones esa iniciativa tiene que desempeñar un papel muy importante, tanto por su conocimiento de las prácticas de exportación y de los mercados del exterior, cuanto por su nivel técnico y económico, que en general no podrá alcanzarse en corto tiempo por las firmas nacionales. Aquí, como en todas las otras actividades industriales, la asociación de la iniciativa extranjera con la latinoamericana puede ser una solución muy conveniente, desde el punto de vista de la irradiación tecnológica así como de la mejor convivencia con los intereses nacionales. Esa asociación debiera ser claro objetivo en las exenciones fiscales que acuerdan los países importadores de capital. De lo contrario, la inversión extranjera podría tener

/excesiva gravitación

excesiva gravitación en algunas ramas de la actividad económica, cosa inconveniente desde distintos puntos de vista.

Al actuar en esta forma como agente de propagación nacional del progreso técnico, la empresa extranjera cumpliría en el desarrollo latinoamericano un papel muy diferente al que cumplió en el pasado, sin desconocer toda la importancia que su desempeño tuvo en el desarrollo hacia afuera. Pero en aquellos tiempos, ese tipo de empresa extranjera se componía muy bien con la estructura social, y, al transformarse ésta por las exigencias del desarrollo, también se vuelve inevitable la transformación de aquélla.

IV. LA PLANIFICACION Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ECONOMICO

1. La administración pública como expresión de la estructura social

Si la iniciativa privada latinoamericana está a la zaga de las exigencias del desarrollo, no nos extraña que también lo esté la administración pública. Subsistió la organización de épocas pretéritas, con agregados y retoques, pero sin cambios fundamentales.

No es que se hayan ignorado los defectos de la administración ni se carezca de consejos insistentes de reforma; pero razones similares a las que han mantenido la estructura social existente, además de otros factores, explican que tampoco se haya transformado la administración pública de nuestros países.

En realidad, el tipo prevaleciente de administración pública se acomoda a la estructura social. El hecho de que casi la mitad de la población activa se encuentre precariamente en la agricultura sólo ha llevado a dedicar una cuantía insignificante de recursos presupuestarios a la investigación tecnológica y a la difusión de sus resultados, pues no lo requiere con insistencia el régimen dominante de tenencia del suelo. El impuesto, bien utilizado, es un instrumento poderoso de desarrollo económico y justicia distributiva, y en nuestros países existe experiencia suficiente, con alguna colaboración exterior, para organizar con eficacia la maquinaria tributaria, evitar la evasión y modificar el régimen fiscal. Si no se ha

/logrado hacerlo

logrado hacerlo en la forma y medida necesarias, ha de atribuirse en gran parte a la renuencia de los grupos dirigentes. Muchos otros ejemplos podrían mencionarse. No ha habido en general de parte de aquéllos exigencias de eficacia. Y lo que es más serio, los movimientos políticos de abajo no se han caracterizado con frecuencia por su empeño en mejorar la administración.

Subsisten en efecto las viejas prácticas y unas clientelas substituyen a otras en el seno de la administración, pues son pocos los países que tienen un servicio civil efectivo. El número suele prevalecer sobre la calidad de los hombres, y los bajos sueldos - reducidos en algunos casos a niveles increíbles por la inflación hasta que la espiral permite recuperar en todo o en parte lo perdido - eliminan a los más capaces y desorganizan todo el sistema.

En ese estado de cosas, el designio hondamente popular de poner en manos nacionales ciertos enclaves extranjeros ha llevado en muchos casos a situaciones desastrosas. No es que falten los hombres para hacerlo bien. Ni falta tampoco cómo formarlos. Pero tras el impulso emocional, requiérese ineludiblemente un sentido de selección, disciplina y persistencia de propósitos.

Sin embargo, sería erróneo ver sólo en todo esto la consecuencia del juego de intereses económicos, la presión de influencias políticas o acaso el mecanismo de aprovechamiento espurio de ciertos resortes del estado. Hay un trasfondo de inercia, de perpetuación de ineficacia, que está impidiendo a la administración pública latinoamericana adaptarse a las exigencias del desarrollo económico, salvo en algunos casos especiales y no muy

/frecuentes. Esto

frecuentes. Esto se manifiesta no sólo en funciones complejas, sino en otras de carácter simple; y se traduce en trabas innecesarias a la actividad económica - en realidad a todas las actividades que guarden relación con el estado - y en toda suerte de procedimientos ineficientes y dilatorios. Desde luego, hay los defectos inherentes a toda burocracia, pero en la nuestra hay fuertes manifestaciones de subdesarrollo. En fin, el anacronismo del estado no se manifiesta únicamente en su funcionamiento administrativo, sino también en la escasa aptitud del mecanismo existente para hacer surgir nuevas concepciones, para formular y ejecutar una política racional de desarrollo.

2. Plan y planificación

No está organizado el estado en nuestros países para estas últimas funciones. Hay que decirlo sin reticencias ahora que tiende a admitirse la idea de la planificación. Comienzan a surgir planes, pero no hay, o están aún en sus etapas iniciales, las tareas de planificación, en su sentido más amplio y exigente.^{7/}

La planificación comporta tres aspectos diferentes, aunque estrechamente ligados entre sí: a) la concepción de un plan; b) la traducción de este plan en una serie de medidas concretas y proyectos específicos, y c) la organización administrativa, que responde a las dos tareas anteriores y a la ejecución, supervisión y constante adaptación del plan a los cambios de la realidad. Dicho de otro modo, un plan de desarrollo económico y social requiere la planificación de la administración pública para responder a sus objetivos.

^{7/} La Secretaría ha hecho un estudio sobre la situación actual en este campo. Véase Progresos en materia de planificación en América Latina (E/CN.12/677).

El avance más significativo se ha cumplido sobre todo en el primer aspecto: el de la formulación del plan. Mucho menor ha sido el progreso en la planificación propiamente dicha, si bien en el seno de los gobiernos comienza a manifestarse con claro reconocimiento de la significación de este hecho.

Cuantificadas las metas de desarrollo global y las metas parciales para los distintos sectores económicos y sociales de un plan, y determinados los recursos necesarios para conseguirlas, aquellas medidas y proyectos concretos tienen que venir inmediatamente. Más aún, muchas de ellas puede prepararse y ponerse en ejecución a medida que el plan se va esbozando. Sin embargo, no es esto lo que ocurre en general con la celeridad necesaria, aun en aquellos casos en que se dispone de suficientes recursos internos o externos para la preparación de proyectos. No es raro encontrar medidas que no se compadecen con los objetivos del plan, pues por no existir una adecuada organización planificadora, suele presentarse un característico divorcio entre los problemas corrientes y los problemas de desarrollo, entre la acción inmediata y la planificación, como si no se tratase de dos fases de la misma realidad.

El plan sin planificación tiene así muy poco sentido. En el mejor de los casos es una formulación racional de ideas, muy valiosa en sí misma como presentación ordenada de problemas y de posibles caminos a seguir para resolverlos, pero no como un conjunto de elementos de acción práctica.

/Por lo

Por lo demás, los planes, por la premura de las circunstancias, han tenido a menudo que formularse por un pequeño grupo de personas que no pudieron aprovechar la experiencia fragmentaria de los múltiples compartimientos de la administración, la experiencia de un vasto número de personas que tendrán que ejecutar el plan sin haber tenido oportunidad de colaborar en la determinación de sus objetivos. En otros términos, el órgano formulador del plan se ha superpuesto a menudo a la organización administrativa existente sin penetrarla en modo alguno. Hay que hacer un esfuerzo de integración, siguiendo este principio básico: que el plan no se hace solamente desde arriba, y tiene que venir desde abajo, a través de todos los niveles responsables de la administración.

Todas estas fallas son muy comprensibles y no amenguan el gran mérito de los gobiernos que iniciaron la formulación de planes: sin ello no se hubieran puesto de manifiesto. Se requiere ahora realizar la tarea, nada fácil, de adecuar la maquinaria administrativa a la planificación. Y esta tarea continua, incesante, sólo podrá acometerse si a la firme decisión de arriba se acompaña la adhesión de los hombres dirigentes de la administración, pues todos ellos deberán participar activamente en la tarea planificadora.

3. El poder del estado y los medios de ejercerlo

Desde otro punto de vista, esta tarea planificadora, este empeño en obrar deliberadamente sobre las fuerzas del desarrollo, significa atribuir al estado un poder considerable. No podríamos negarlo ni eludir el angustioso interrogante que surge con frecuencia en cuantos están persuadidos de la necesidad de cumplir aquellas transformaciones estructurales y abrir paso

/a ese

a ese designio del estado, no ya en quienes se oponen pertinazmente a ello. ¿Hasta qué punto el afán de regir las fuerzas del desarrollo va a subordinar los individuos al poder estatal? ¿Habrá que retroceder en la lucha histórica para evitar el dominio de unos hombres, de una minoría de hombres, sobre el resto de la colectividad? ¿La aceleración del desarrollo y la marcha progresiva hacia la democracia son dos proposiciones antitéticas? ¿Podremos llegar a una síntesis de estas proposiciones dando contenido económico y social a la democracia latinoamericana?

En torno a todo esto se da una confusión muy comprensible. Si hemos de llegar a esa síntesis es necesario que al obrar sobre las fuerzas del desarrollo se combinen los objetivos económicos y sociales con los objetivos políticos. Y para lograr esa compatibilidad hay que combinar armónicamente la acción del estado con la iniciativa individual. El Estado no prescribe la conducta de los individuos, lo que han de hacer o dejar de hacer en la actividad económica. No adquiere potestad sobre ellos, sino un poder impersonal sobre las fuerzas que los mueven. Este poder tiene que ejercitarse fundamentalmente por medio de incentivos a la acción económica, antes que por la compulsión, una vez superados los obstáculos estructurales que sofocan el desarrollo, porque la compulsión en el funcionamiento del sistema lleva al poder arbitrario del estado sobre los individuos.

He aquí un aspecto fundamental, decisivo, que importa mucho esclarecer. Conviene examinar si las formas en que el estado ejercita su designio de regir las fuerzas del desarrollo interfieren o no en la conducta de los individuos y si comprometen o no la independencia de sus decisiones personales.

¿Qué significa, en este sentido, la acción estatal para utilizar mejor el potencial de ahorro? ¿Qué consecuencias tendrá la forma en que el estado trate de influir sobre la iniciativa individual para llevarla al cumplimiento de los objetivos de un plan? ¿Hasta qué punto su acción técnica podrá afectar la independencia de las decisiones personales?

Véase primero el problema de la acumulación. Como se dijo en el capítulo precedente, hay que distinguir entre las medidas iniciales para aprovechar plenamente el potencial de ahorro y el funcionamiento ulterior del sistema. En cuanto a lo primero, se expresó que no se podría encarar únicamente este problema a la luz de los privilegios distributivos que caracterizan la presente estructura social, porque las transformaciones de ésta tendrán que ir disolviéndolos hasta su eliminación.

Hay pues que considerar también el problema de la acumulación desde el punto de vista del funcionamiento ulterior del sistema. Operadas las transformaciones estructurales, el estado tendrá que seguir interviniendo mediante incentivos para estimular el ahorro o tomando parte del ingreso personal con el impuesto.

Hasta dónde podrá lograrse este propósito por los incentivos y en qué medida deberá acudir a la compulsión, es algo que sólo la experiencia podrá enseñar. Sin embargo, hay límites más allá de los cuales no cabría llevar la compulsión dentro del régimen institucional existente, pues podrían debilitarse peligrosamente los incentivos a la actividad económica. Este es un punto muy importante, puesto que - franqueados esos límites - se abrirá paso a la gestión económica directa del estado, a la concentración de poder económico en sus manos, acrecentando así su aptitud para interferir en la conducta personal de los individuos.

/Pero mientras

Pero mientras no se llegue a ese extremo, el poder del estado, con ser muy grande, puede ejercerse en un plano absolutamente impersonal, sin subordinación alguna de aquellos. El consumo se comprime según los niveles de ingreso y no según las personas. Y cada uno tiene libertad de consumir y de emplear su ahorro como quisiere. Y lo mismo cabe expresar en cuanto a las medidas redistributivas del ingreso: no se hace en función de las personas, sino de su nivel social, para elevarlo sin distinción de individuos.

Pero aún cuando se admitiera el valor de estas argumentaciones, no se habría despejado del todo aquella incógnita. En efecto, para regir las fuerzas del desarrollo el estado tiene que influir sobre la iniciativa individual en la actividad económica. Y surge inmediatamente otra pregunta: ¿no dará ésto al estado oportunidad para interferir en la conducta personal, para compeler a los individuos a hacer lo que no quisieran? Por lo demás, ¿por qué razones necesita intervenir el estado? ¿No basta el juego de las fuerzas del mercado para guiar las decisiones individuales?

La respuesta a estas interrogaciones abarca dos puntos principales: a) el estado tiene que intervenir porque el mercado no siempre da indicaciones que promuevan el empleo más económico de los recursos disponibles, y b) también tiene que hacerlo porque las indicaciones que surgen de las fuerzas del mercado sólo conciernen a una parte de las decisiones de los individuos, pero no a todas y especialmente a algunas de ellas que tienen considerable importancia en el desarrollo. La intervención del estado es esencial para guiar la actividad privada, para llevarla - sin compulsión alguna - al cumplimiento de ciertos objetivos del desarrollo.

Del primer punto no necesitamos ocuparnos, pues ya se ha explicado en el capítulo anterior cómo se había falseado la relación costo del trabajo - costo del capital, en detrimento de la aplicación más económica de los recursos. La corrección de este fenómeno puede hacerse también en forma impersonal, creando ciertas condiciones para que la iniciativa se oriente en un sentido u otro, pero sin ningún género de medidas coercitivas.

Examinemos ahora el segundo punto. Como es sabido, las indicaciones que guían en el mercado la conducta económica de los individuos están dadas por el movimiento de los precios. El precio es indicación eficaz del curso que deberán seguir las nuevas inversiones. Esto concierne a la mayor parte de los bienes y servicios y el estado no suele tener razones para intervenir, salvo cuando se perturba el juego de la competencia.^{8/} Puede sí contribuir a que la previsión de los individuos se haga con mejores informaciones acerca del movimiento del mercado y el curso probable de la demanda futura.

Pero hay un número limitado de bienes y servicios estratégicos en el desarrollo económico, en donde las inversiones tardan tiempo relativamente largo en fructificar y el precio no da indicación alguna para guiarlas. El déficit en el suministro de esos bienes y servicios suele incidir seriamente sobre el desarrollo de toda la economía. Es aquí donde el estado tiene que suplir, con otras indicaciones, la ausencia de indicadores espontáneos, y proporcionar alicientes para que la iniciativa privada siga a aquéllas. Los casos en que se han registrado más frecuentemente situaciones críticas en América Latina conciernen a la energía, los transportes

^{8/} Desde luego, hay también razones no económicas, de carácter ético o sanitario, y también cultural, que aconsejan asimismo la acción estatal. Pero esto es independiente de la planificación.

y los servicios públicos en general; a la producción agrícola; y a la sustitución de importaciones. En ninguno de ellos el mercado da indicaciones valederas y, por consiguiente, la iniciativa privada no puede actuar eficazmente sin la guía del estado. Se necesita estimar la demanda futura según el ritmo de crecimiento del ingreso que se desea alcanzar, examinar las condiciones de producción y promover las inversiones con varios años de anticipación, mediante los incentivos que el estado ofrezca. Todo esto está fuera del alcance de los individuos que actúan en el mercado.

En materia de sustitución de importaciones - que tanta importancia tiene y seguirá teniendo en la planificación nacional e interlatinoamericana del desarrollo - existe como se sabe, esta peculiaridad. En una serie de casos la estimación de la demanda tiene que recaer sobre bienes que no se habían importado en forma directa, sino como componentes de estos bienes. Por lo tanto, el sistema de precios no juega ningún papel. Cuando tales bienes se sustituyen por producción interna, sobreviene enseguida la necesidad de importar esos componentes - ya sean materias primas o bienes intermedios -, así como los bienes de capital necesarios para producirlos. Todo ello es susceptible de previsión y hacerlo es indispensable para la orientación de las inversiones, anticipándose así al estrangulamiento exterior. El desarrollo de exportaciones industriales que habrá que efectuar para contribuir a la solución de este problema, introducirá nuevos elementos en esta tarea de anticipación de la demanda futura, tanto en lo que concierne a las exportaciones al mercado común como al resto del mundo.

Como se ve, si bien esta tarea de guiar la iniciativa privada mediante la intervención del estado es de considerable importancia, puede realizarse sin compulsión y por el solo despliegue de alicientes y desalientos. No se menoscaba, pues, en forma alguna la independencia de las decisiones individuales, ni se somete la conducta de las personas a lo que el estado determine en cada caso.

Lo mismo podría decirse de la acción técnica que el estado realice para estimular la asimilación de la tecnología contemporánea. Aquí no sólo se trata de la orientación de la iniciativa individual, sino de la gestión estatal misma tanto en las investigaciones y la difusión tecnológicas como en la educación necesaria para aplicar esa tecnología. El sistema de precios no tiene virtud alguna en la solución de estos problemas. Es el estado, en gran parte, quién ha de determinar qué es lo que conviene hacer y cómo ha de hacerse, realizando cuantiosas inversiones. Pero no se obliga en forma alguna a los individuos a emplear esa tecnología ni a capacitarse en su empleo. También es este asunto de alicientes y desalientos.

Existe una excepción sin embargo - y muy importante - en la conservación y empleo de los recursos naturales. Aquí se impone la acción compulsiva para evitar la destrucción del patrimonio natural por la iniciativa privada, pero esta acción no es tampoco de carácter individual.

4. La gestión económica directa del estado

El estado no necesita tener todo en sus manos para regir las fuerzas del desarrollo y el progreso social. Pero es explicable que todavía exista mucha confusión en cuanto al significado de su acción planificadora para cumplir ese designio, pues hasta hace pocos años sólo se había planificado dentro de una concepción socialista de la economía.

Bajo el influjo de esa experiencia, se piensa a menudo que la gestión económica directa del estado es indispensable a la acción planificadora. Y así la discusión se desvía con frecuencia hacia el campo trillado de los méritos o deméritos de la iniciativa privada frente a la empresa estatal. No es ciertamente en ese plano abstracto en el que debiera situarse la discusión, pues ¿qué iniciativa privada es la que se exalta en esta forma? ¿Es el tipo de iniciativa privada tal y como prevalece dentro de la presente estructura social? ¿O es la que surgiría vigorosamente después de transformar esa estructura?

Si la respuesta afirmativa se refiriese a la segunda interrogación y no a la primera, la discusión podría ceñirse a señalar aquellos casos típicos en que - aunque el sistema adquiriese plena validez dinámica - habría razones poderosas para la gestión económica del estado en nuestros países. Algunas de esas razones conciernen al desarrollo económico. Hay casos en que el estado ha debido emprender actividades en aquellos puntos estratégicos del sistema económico, o realizar inversiones que no resultaban atractivas a la iniciativa privada. En otros, la gestión estatal ha tenido la virtud de formar una capacidad técnica que de otro modo hubiera sido difícil lograr.

Fuera de estas consideraciones de desarrollo, hay otros motivos que suelen ser importantes en la experiencia latinoamericana: evitar la concentración excesiva de poder económico en manos privadas, con la consiguiente gravitación política; tomar en manos del estado empresas que por su índole son de tipo monopolístico, o emprender actividades que de otro modo podrían ejercerse por combinaciones internacionales restrictivas de la competencia, adversas a ciertos objetivos de desarrollo nacional.

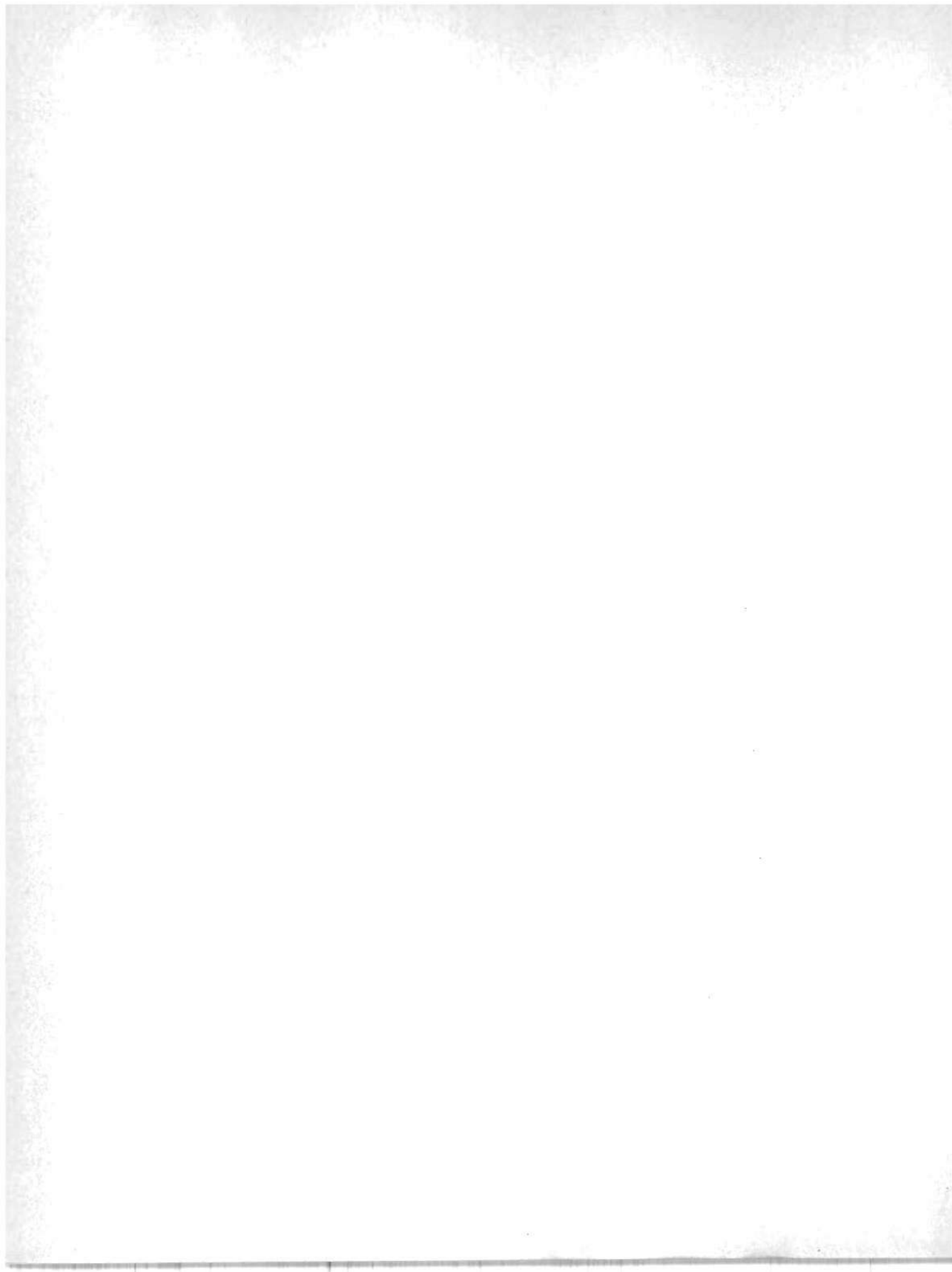
Pero todas estas razones ponderables, y otras que pudieran serlo menos, son ajenas a las exigencias mismas de la planificación, pues el estado - como ya se dijo - puede conseguir eficazmente sus objetivos de desarrollo mediante incentivos y desalientos a la iniciativa privada. Y desde este punto de vista su gestión directa se justificaría cuando esos instrumentos no dieran los resultados que se persiguen.

Estas consideraciones de orden instrumental tienen gran importancia pragmática, y así es cómo habría que encarar este otro aspecto del problema. La planificación impone al estado - demás está recordarlo - funciones muy complejas. Uno de los motivos de la escasa aptitud demostrada hasta ahora por la administración pública de nuestros países para atacar ciertos problemas de desarrollo ha sido la proliferación considerable de tareas y responsabilidades grandes y pequeñas que agobian generalmente a quienes actúan en sus planos superiores. Es cierto que éste es, sobre todo, un asunto de buena organización, de delegación de responsabilidades en la escala jerárquica; pero no lo es menos que, cuanto más se extienda la gestión del estado, tanto más difícil será dedicar la atención superior a las decisiones relativas a la planificación del desarrollo.

Esto es lo esencial: formar la aptitud del estado para regir las fuerzas del desarrollo obrando sobre los resortes del sistema y sin interferir en la conducta personal de los individuos. No hay nada inherente a la planificación ni en la propagación de la tecnología contemporánea que lleve a subordinar al individuo en desmedro de sus derechos fundamentales.

C

EL ESTRANGULAMIENTO EXTERIOR DEL DESARROLLO



Capítulo I

LAS DISPARIDADES DE LA DEMANDA Y SUS EFECTOS SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO

I. EL DESEQUILIBRIO EXTERIOR

1. Importancia de las disparidades en la demanda internacional

Las dos guerras mundiales y la gran depresión entre ellas trastornaron el sistema económico internacional legado por el siglo XIX. La ilusión pertinaz de restaurar ese sistema en condiciones muy diferentes de las que en aquellos tiempos prevalecieron, ha debido abandonarse finalmente para dar paso al reconocimiento de que un nuevo orden se impone también en el plano internacional.

El Mercado Común Europeo, el Comecon de los países socialistas, la nueva política de los Estados Unidos tendiente a la rebaja y eliminación de aranceles entre los grandes centros industriales de la Comunidad del Atlántico, son claras manifestaciones de la búsqueda empeñosa de nuevos caminos. Y también los propósitos de integración latinoamericana: audaz y decisivo el de los pequeños países centroamericanos, y un tanto receloso, aunque promisor, en sus primeros pasos, el de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Esta exploración de nuevas soluciones, fragmentaria y a veces contradictoria, ha impuesto la necesidad de una revisión a fondo del estado de cosas actual. No es otra la significación de la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo convocada por las Naciones Unidas. Es síntoma

/alentador que

alentador que los países latinoamericanos se encuentren conspicuamente entre los que promovieron esta iniciativa. Esa conferencia les dará a todos ellos, como a toda la periferia del mundo, la oportunidad histórica única de contribuir con los países desarrollados a la construcción de un nuevo orden económico internacional, pero bajo un signo muy diferente del de aquella conferencia de La Habana superada ahora por el curso de los acontecimientos.

Se perciben claramente grandes posibilidades. Los países de Europa, tanto los de economía privada como los socialistas, han logrado tasas elevadas de crecimiento. También lo ha conseguido el Japón y es de esperar asimismo que los Estados Unidos puedan hacerlo con su enorme potencial de capitalización y consumo. ¿Cómo podrían los países en desarrollo aprovechar esa expansión económica de los países más avanzados? ¿Cómo, a su vez, podrían éstos encontrar en la expansión de las economías periféricas mercado creciente para los bienes de compleja fabricación en que son evidentes sus ventajas comparativas?

He aquí el planteamiento de un problema de fondo. No es el resultado de una abstracción intelectual. Es la expresión viva de las dificultades crecientes de carácter externo que sufren los países en desarrollo. Estamos presenciando una tendencia manifiesta hacia el estrangulamiento exterior del desarrollo económico. No obedece ese hecho a factores temporales, aunque éstos puedan agravarlas. Su raíz se encuentra en un fenómeno persistente que hay que atacar: las tendencias dispares de la demanda internacional y sus consecuencias sobre las exportaciones y sus precios relativos. El esfuerzo interno que han realizado nuestros países para sobreponerse a ello no ha sido bastante, y encuentra, por lo demás, crecientes obstáculos.

/Las mismas

Las mismas razones que explican la disparidad con que crece la demanda interna de productos primarios en nuestros países comparada con la de productos manufacturados y servicios calificados, conforme aumenta el ingreso por habitante, se manifiestan en el ámbito internacional. Pero se presentan con ciertas características peculiares. Por un lado, la población de los grandes centros que adquieren productos primarios latinoamericanos crece con mayor lentitud que en nuestros países, y ello influye sobremanera en la lentitud de la demanda. Por otro, la elasticidad ingreso de la demanda de alimentos es menor en aquéllos que entre nosotros, como también es menor la de la demanda de materias primas debido a las transformaciones técnicas que disminuyen o eliminan el empleo de materias primas naturales o las utilizan mejor.

A todos estos factores espontáneos en desmedro de la demanda de productos primarios, agréganse el recrudecimiento de las medidas restrictivas que limitan o prohíben la entrada de tales productos en los grandes centros industriales y las consecuencias adversas para la producción de los países en desarrollo de la liquidación de excedentes en los mercados mundiales a precios inferiores a los del mercado interno. Todo ello ha acentuado - y a veces en forma muy seria - las tendencias dispares de la demanda internacional que inciden en el lento crecimiento de las exportaciones de los países de producción primaria en cotejo con la intensa demanda de sus importaciones de productos manufacturados.

En realidad, esta política desfavorable a los países periféricos comienza con la gran depresión mundial, pues antes de ella ni el proteccionismo era exagerado - salvo en los Estados Unidos - ni había

/restricciones directas

restricciones directas o excedentes, que liquidar. Más aún, la característica del siglo XIX en los grandes centros fue más bien estimular las importaciones de alimentos y materias primas a expensas de la producción interna.

Esas disparidades espontáneas, en la demanda internacional comenzaron sin duda a desenvolverse antes de aquel grave acontecimiento mundial, pero sin tener efectos perceptibles sobre el típico desarrollo hacia afuera de los países latinoamericanos, desarrollo que se operaba por el solo impulso dinámico de sus exportaciones y las inversiones extranjeras para alentarlas. La gran depresión mundial marca definitivamente el fin de esta forma de desarrollo; y las disparidades se vuelven serias y persistentes con graves efectos sobre el intercambio internacional y su relación de precios. Ante la imposibilidad de mantener el ritmo anterior de crecimiento de las exportaciones tradicionales o de acelerarlo, se impone entonces la sustitución de importaciones - principalmente de las industriales - para contrarrestar esas disparidades, y se inicia así el desarrollo hacia adentro de los países latinoamericanos.

Ese desarrollo hacia adentro ha cumplido ya su importantísimo papel: sin este proceso no habría podido elevarse el ingreso medio por habitante, que es ahora 60 por ciento superior al de 1930 en el conjunto de América Latina. Sin duda, el resultado fue francamente positivo, pero pudo haber sido mejor. Ahora lo vemos claramente y percibimos mejor las graves fallas de este tipo de desarrollo improvisado sin plan ni concierto, que nos está llevando a un progresivo estrangulamiento exterior.

/2. Fin

2. Fin de la etapa fácil de la política sustitutiva

El desarrollo basado exclusivamente en las exportaciones tradicionales y en la sustitución de importaciones está agotando rápidamente sus posibilidades en los países que más han avanzado en el proceso de industrialización, pues las exportaciones crecen con relativa lentitud y la continuación del proceso sustitutivo para que el desarrollo interno pueda cumplirse a un ritmo mucho más fuerte que el de aquéllas, suele encontrar dificultades cada vez mayores.

En efecto, se ha cumplido ya la etapa de sustituciones fáciles. Fué relativamente sencillo sustituir importaciones industriales de consumo corriente y de algunos bienes duraderos de consumo y capital, y queda poco que sustituir en ese campo en la mayor parte de América Latina. Se está entrando y avanzando ahora en la sustitución de bienes intermedios o bienes duraderos de consumo o capital que, sobre ser de compleja fabricación, requieren un mercado de dimensiones muy superiores a los nacionales. Por lo demás, hay ciertos bienes intermedios en que las posibilidades de sustitución son precarias, o sencillamente no existen, por la escasez o ausencia de recursos naturales. En alimentos existen aún grandes posibilidades de sustitución nacional en ciertos rubros y en otros se encuentran dificultades cada vez mayores frente al crecimiento de la población y sus exigencias.

En síntesis, el proceso de sustitución tiene que ser continuo mientras no se corrijan las tendencias dispares y no podrán corregirse si se mantiene el presente módulo del intercambio. Cumplidas unas sustituciones, sobreviene la necesidad de otras y cada vez surgen nuevos y crecientes obstáculos.

/Se ha

Se ha llegado así a una situación paradójica. Las importaciones constituyen ahora una proporción relativamente pequeña (12 por ciento) del ingreso conjunto de América Latina, mientras antes de la gran depresión (1930) constituían el 28 por ciento. Hubiese sido lógico esperar entonces que las nuevas sustituciones - al representar una fracción cada vez más pequeña del ingreso global - exigieran también un menor esfuerzo. Y sin embargo, ahora es mucho más difícil de vencer el estrangulamiento exterior provocado por aquellas disparidades.

Esto se debe no sólo a la complejidad y costo de las sustituciones, sino también a que ha desaparecido - o se ha reducido a proporciones exiguas - el margen comprimible de las importaciones. Mientras había un amplio margen de importaciones inmediatamente prescindibles o postergables, se podía detener por el momento el crecimiento de algunas importaciones o restringir su volumen mientras se operaba el proceso sustitutivo de otras. Era posible pues continuar sin interrupción el crecimiento de las importaciones imprescindibles o impostergables sin resentir el ritmo de la actividad económica interna. Pero al volverse pequeño o desaparecer este margen, es imposible repetir esa experiencia, sobre todo cuando disminuye el movimiento de las exportaciones o éstas se contraen, mientras continúa creciendo la demanda de aquellas importaciones. En tales circunstancias, el desequilibrio exterior - y la necesidad perentoria de recursos internacionales - es la única alternativa a la disminución del ritmo de la actividad económica o a su franco encogimiento.

/La corrección

La corrección de este desequilibrio por la sustitución de importaciones no dura mucho tiempo; pues nuevos incrementos de la demanda de importaciones, no acompañados de un ascenso equivalente de las exportaciones, conducen otra vez al estrangulamiento exterior.

3. La industrialización hacia adentro y las exportaciones

¿Pudo haber sucedido de otra manera? ¿Pudo haberse transformado ese módulo durante esos treinta años? Para hacerlo, hubieran debido darse una serie de condiciones muy difíciles de concebir entonces. Hasta tiempos recientes, las circunstancias no fueron favorables a la expansión del comercio exterior. En los años en que duran los efectos de la gran depresión y la postguerra - para no mencionar el conflicto mundial mismo - no pudo haberse pensado que los grandes países industriales abrieran sus puertas a la exportación de manufacturas periféricas. Ni tampoco que los países latinoamericanos estuvieran dispuestos a luchar por el mercado externo, toda vez que la sustitución fácil de importaciones les ofrecía un mercado interno creciente y seguro, al amparo de toda suerte de defensas contra la importación. No se planteaba, pues, la necesidad vital de las exportaciones industriales.

Se ha formado así en nuestros países una estructura industrial prácticamente aislada del mundo exterior. Ante el imperativo de sustituir importaciones se ha tratado de producir internamente todo aquello que - por no ser esencial para el mantenimiento de la actividad económica y el consumo de la población - podía dejarse de importar, al menos temporalmente. Las importaciones consideradas superfluas son las que primero se restringen o eliminan, con el consiguiente estímulo de la actividad sustitutiva y la inversión en ella de escasos recursos de capital. No hubo un criterio

/selectivo basado

selectivo basado en consideraciones de economicidad, sino de factibilidad inmediata cualquiera que fuere el costo de producción.^{1/}

Las prohibiciones y restricciones han tendido a transformarse en aranceles. Es un comienzo de movimiento en el buen sentido. Pero esos aranceles han resultado sumamente exagerados, sin duda - en promedio - los más altos del mundo: no es infrecuente encontrar aranceles de más de 500 por ciento.

Como es bien sabido, esta proliferación de toda suerte de industrias en un mercado cerrado ha privado a los países latinoamericanos de las ventajas de la especialización y de las economías de escala, y, al amparo de aranceles y restricciones exagerados, no se ha desarrollado un tipo saludable de competencia interior, todo ello en menoscabo de la eficiencia productiva.^{2/}

La protección ha sido desde luego indispensable en los países latinoamericanos. Pero no se ha otorgado con moderación ni ha habido en general una política trazada racionalmente y con el sentido de previsión indispensable para atenuar - si es que no evitar - las crisis de balance de pagos.

Por otro lado, la repetición periódica de estas crisis ha traído una resistencia muy comprensible a una política de aranceles moderados que promuevan la competencia exterior dentro de ciertos límites. Más aún, ciertas experiencias en este sentido fueron generalmente poco afortunadas, pues se tradujeron en desequilibrio exterior. Para seguir una política más

^{1/} El examen crítico del proceso de industrialización se ha presentado antes en el artículo ya citado: "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", Boletín Económico de América Latina, Vol. VI, No.1.

^{2/} Véase al respecto Problemas y perspectivas de la industrialización latinoamericana (E/CN.12/664).

liberal de importaciones es indispensable que las exportaciones se desenvuelvan también con mayor liberalidad.

Pero esto no es todo. La industrialización cerrada por el proteccionismo excesivo, y así también los aranceles desmesurados sobre ciertos productos agrícolas importantes, han creado una estructura de costos que dificulta sobremanera la exportación de manufacturas al resto del mundo.

Se han explicado ya los términos bien difíciles de este problema. Los altos costos iniciales de la industrialización aparejaron la necesidad de protección, y la protección excesiva ha traído una estructura de costos a la que se agregan impuestos indirectos y cargas sociales. Todo lo cual conspira contra las exportaciones y también contra una política más racional de importaciones. Y al ocurrir así, tiende a perpetuarse el sistema cerrado, con grave detrimento del desarrollo económico.

Por lo demás - aunque no justificable - es explicable que nuestros países no se hayan preocupado mayormente de buscar solución a este estado de cosas, pues encontrarla no llevaría muy lejos si no se contara con el complemento indispensable de esta política, a saber: la rebaja o eliminación de aranceles en los grandes centros industriales.

Se vienen desarrollando en estos últimos, factores favorables a una política más liberal de importaciones. En efecto, es manifiesta la tendencia hacia la escasez progresiva de mano de obra, sobre todo en aquellos países que han tenido un fuerte ritmo de desarrollo económico. Este hecho podría llevar naturalmente a que crecieran con mayor intensidad aquellas industrias de gran densidad de capital e insumo relativamente escaso de mano de obra,

/con un

con un crecimiento más pausado que aquéllas cuyos productos requieren una cantidad relativamente elevada de mano de obra con una menor densidad relativa de capital.

De suceder así, los grandes centros tendrían que importar estos productos para satisfacer parte de su creciente demanda.^{3/} Y los países en desarrollo encontrarían un campo promisorio de exportaciones provenientes de ese tipo de industrias que, para ser absorbentes de mano de obra, les interesa sobremanera desenvolver.

Esto no significa que las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo tengan que limitarse a industrias de sencillez técnica, pues las hay de técnica avanzada en que el alto coeficiente de mano de obra podría alentar las exportaciones periféricas.^{4/} Más aún, podría darse el caso de industrias en que las posibilidades competitivas de los países en desarrollo no dependan tanto de la proporción de mano de obra como de su misma especialización, en virtud de mejores recursos naturales o de otros factores

^{3/} Esto parece confirmarse en un interesante caso concreto. La Secretaría, en uno de los trabajos preparados para el reciente Seminario sobre Programación Industrial celebrado en Sao Paulo, Brasil, ha presentado - con carácter de exploración preliminar - una proyección de la probable evolución comparativa de la técnica productiva en los próximos 15 a 20 años en la industria textil de un país latinoamericano, de Europa y de los Estados Unidos, así como de los sueldos, la productividad de la mano de obra y el rendimiento de la maquinaria. La conclusión provisional a que se ha llegado es que - dada la evolución técnica prevista, los costos relativos de los factores y la gran ampliación de los mercados en las regiones más desarrolladas - éstas encontrarán más económico recurrir a los países latinoamericanos, y otros en condiciones similares, para cubrir con la importación proporciones rápidamente crecientes de su demanda interna.

^{4/} Tal es el caso de algunos equipos de base que, por su propia naturaleza y por ser fabricados sobre pedido, emplean en su producción una elevada cantidad de mano de obra. Debido en parte a ello, los costos de fabricación de muchos de esos equipos en los países latinoamericanos más industrializados podrían compararse favorablemente con los de países de mayor experiencia técnica.

favorables, por ejemplo, las diferencias de gastos de transporte en la exportación de materia prima, y la de productos elaborados.^{5/}

En este sentido, el trato arancelario diferencial según el grado de elaboración - que es tan frecuente en los grandes centros - constituye un obstáculo considerable que, si se removiera, podría proporcionar fuerte estímulo a ciertas exportaciones, aunque la elaboración de la materia prima no se caracterizara por alto contenido de mano de obra y bajo contenido de capital.

Como se dijo en otro lugar, es éste un asunto en que es importante organizar investigaciones empíricas, conducidas simultáneamente en países desarrollados y en desarrollo, a fin de discernir posibilidades y orientar esta nueva política de intercambio individual con ventajas recíprocas, pues los centros exportarían manufacturas para los que están mejor dotados y los países periféricos podrían orientar más económicamente su proceso de industrialización.

4. La reciprocidad implícita en los grandes centros

Hay ciertos principios generales que desde ahora podrían facilitar esa política. Acaso el más importante de ellos dimana de esta consideración que se ha formulado de tiempo atrás en nuestros informes. Los países periféricos están en posición diametralmente opuesta a la de los centros en materia de reciprocidad en el intercambio. Estos exportan manufacturas cuya demanda tiende a crecer en forma intensa con el crecimiento del ingreso periférico; en tanto que aquéllos exportan productos primarios que tienden a crecer con lentitud con el ingreso de los centros.

^{5/} En las industrias químicas se encuentran varios casos en que se dan tales posibilidades.

En consecuencia, los centros no necesitan sustituir importaciones desde este punto de vista, pues el desequilibrio comercial con la periferia tiende a ser positivo, esto es, a excederse en exportaciones. En cambio, la tendencia al desequilibrio negativo en los países periféricos les impone la sustitución dentro del módulo presente de intercambio para evitar el déficit en el balance de pagos.

Más aún, si los centros, por otras razones justificables o no, sustituyen importaciones provenientes de los países periféricos, agravan esa disparidad de la demanda internacional. En cambio, la sustitución de importaciones provenientes de los centros en los países periféricos, tiende a corregir la disparidad para hacer posible el desarrollo.

Esta desigualdad fundamental exige la revisión del concepto hasta ahora vigente de reciprocidad, pues si los centros reducen o eliminan sus aranceles, los países periféricos podrán aumentar sus exportaciones a ellos. Y al suceder así, también acrecentarán sus importaciones, en virtud de la intensa demanda que para ellas existe. Trátase de un efecto espontáneo, y no requiere rebajas o eliminaciones de aranceles. Antes bien, esta mayor capacidad de importación que así adquieren estos últimos, hará posible acelerar su desarrollo sin nuevas sustituciones o con sustituciones menores que las que de otro modo hubieran tenido que hacer, esto es, sin acudir en el mismo grado a nuevas líneas de protección.

Exigir a un país en desarrollo concesiones arancelarias equivalentes significaría lesionar su industrialización en claro desmedro de su desarrollo económico.^{6/} Sin embargo, esto sólo concierne a un período de transición,

^{6/} Este punto se ha explicado con mayor amplitud en el informe ya citado sobre Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional.

período que no sería desde luego corto. En efecto, si un país en desarrollo, gracias a la expansión de sus mercados exteriores, consigue dar a sus exportaciones un ritmo similar al de su demanda de importaciones, habrá corregido las disparidades de su intercambio y no necesitará continuar la política sustitutiva de importaciones.

En éste, como en otros aspectos, manifiéstase la peculiaridad de nuestros fenómenos de desarrollo, y la necesidad de una política especial para hacerles frente. Son fenómenos de transición hacia las etapas más avanzadas en que ahora se encuentran los países ya desarrollados; fenómenos que éstos no tuvieron por haber sido los primeros en desarrollarse y por haberse desarrollado en un ámbito internacional muy diferente al de ahora.

5. Necesidad de rebajar los aranceles

No se interprete, sin embargo, que a la luz de este nuevo concepto de reciprocidad implícita, sea intangible la tarifa arancelaria de los países en desarrollo. Todo lo contrario. Ya se dijo que en América Latina prevalece un proteccionismo exagerado. Es innecesario abatirlo para que opere el concepto de reciprocidad. No se caracteriza América Latina por acumular divisas, en vez de importar, cuando crecen sus exportaciones. La característica es más bien la tendencia a importar por sobre su capacidad de hacerlo. Desde este punto de vista, no es necesario revisar los aranceles. Pero sí lo es desde el punto de vista del mismo desarrollo, para ir corrigiendo las graves fallas de la industrialización. Es necesario rebajar en forma gradual los aranceles frente al resto del mundo guiándose por conceptos de economía y a fin de que la industria se vea continuamente estimulada por la

competencia exterior a reducir sus diferencias de productividad con los grandes centros.

Es claro que una reforma de esta naturaleza no podría cumplirse en condiciones de estrangulamiento progresivo. Antes tiene que venir el alivio exterior, la aceleración del ritmo de las exportaciones. En otros términos, la racionalidad de la tarifa arancelaria tiene que ser parte de un plan internacional de expansión del intercambio sobre nuevas bases. No podrá adelantarse a esta política, sino ser consecuencia de ella.

De ser así, se plantea otro problema. Si la revisión arancelaria tiene que seguir al desarrollo de nuevas exportaciones, ¿cómo podrán éstas realizarse al continuar la presente estructura de costos y precios elevados? La cuestión merece cuidadoso examen y una de las vías que podría explorarse es el reajuste cambiario. Se concibe una devaluación monetaria que, con un mínimo de perturbaciones internas, pueda aparejar consecuencias externas importantes. En efecto, los aranceles podrían rebajarse en la misma medida en que aumenta el tipo de cambio, con lo cual no se modificaría la protección existente ni se encarecerían las importaciones, salvo aquellas en que los aranceles sean menores que la rebaja. Por el contrario, mudaría favorablemente la posición competitiva exterior de una serie de industrias que hoy no pueden exportar por sus precios altos. Podría bajarse el precio exterior manteniendo los mismos costos nominales internos.

Ciertamente, las exportaciones tradicionales no necesitan este estímulo como las nuevas exportaciones, a no ser algunos casos especiales. La devaluación debiera pues acompañarse de un impuesto que evitara la aparición de

ganancias extraordinarias en esas exportaciones o en exportaciones industriales que no requieren este estímulo. El producto de este impuesto podría servir para compensar la disminución de recursos fiscales provocada por la rebaja de aranceles y otorgar subsidios de importación a aquellos artículos de consumo popular que no debieran encarecerse hasta que el aumento del ingreso permitiera la absorción del mayor precio.

Dado el alto nivel de aranceles prevaleciente, una devaluación relativamente moderada, con la consiguiente rebaja de éstos, sería un movimiento en el buen sentido, pero no significaría reducir la protección a términos racionales. Esta tendría que venir después de conseguirse efectos positivos sobre las exportaciones.

No se hace aquí una proposición concreta. Simplemente se ofrece una idea que debería explorarse. Tiene sin duda inconvenientes que, más que en sí mismos, han de juzgarse desde el punto de vista de la solución fundamental que se busca.

Al estimular en esta forma las exportaciones industriales, tenderá a corregirse aquella asimetría de la protección que se explicó precedentemente. Y será posible adquirir con ellas importaciones cuya sustitución sería por demás costosa; y conseguir mediante el intercambio mayor cantidad de bienes - y mejor calidad en algunos casos - que la que sería dado obtener en esta etapa del proceso sustitutivo.

6. La expansión del comercio mundial

El mercado común latinoamericano es sólo una alternativa parcial del desarrollo de las exportaciones industriales al resto del mundo. Se necesita orientar la política de intercambio en una y otra dirección. Sin duda, el mercado común representará grandes ventajas sobre las que no se necesita insistir aquí. Hará posible dividir racionalmente el trabajo en las nuevas actividades sustitutivas, evitando los graves errores pasados, y permitirá asimismo ir corrigiendo gradualmente esos errores en las actividades existentes, tanto agrícolas como industriales. Pero no nos ayudará - al menos con la intensidad requerida - a resolver el problema de la absorción de mano de obra, pues en todos los países latinoamericanos se presenta, aunque no con la misma amplitud. No habría pues el mismo tipo de intercambio industrial que en los grandes centros.

Esto es de suyo importante; pero hay otra consideración que lo es también en gran medida. El comercio internacional no es estático; surgen de continuo nuevos productos y nuevas formas y modalidades de productos existentes, por la misma evolución tecnológica de los grandes centros. Y surgirán también en forma incesante nuevas necesidades de importación en nuestros países, además de las crecientes que hoy existen. En algunos casos será posible y conveniente sustituir también estas importaciones; pero en otros no será recomendable hacerlo, tanto por consideraciones de costo, cuanto por la necesidad de no quedar a la zaga del progreso técnico al privarse de importaciones de productos en que éste se manifiesta. Sin embargo, las posibilidades de hacerlo serán cada vez menores si nuestra

/capacidad para

capacidad para importar desde aquellos grandes centros siguiera dependiendo de las exportaciones primarias. Así, si éstas crecieran a razón de 2.5 por ciento anual - que es la tendencia de la postguerra - y el ingreso creciera a razón de 3 por ciento anual y por habitante, según el objetivo mínimo antes mencionado, dentro de unos 20 años, el coeficiente de importaciones procedentes del resto del mundo se habría reducido a sólo 6 por ciento, contra el 11 por ciento actual.

Para abarcar la significación de este hecho no hay más que recordar que los seis países del mercado común europeo tienen un coeficiente de 16 por ciento (1960) también con respecto al resto del mundo. El propósito de los Estados Unidos de introducir rebajas sustanciales en su tarifa a cambio de concesiones equivalentes en la tarifa exterior de los seis, se inspira precisamente en el propósito de evitar que ese coeficiente pueda reducirse en vez de aumentar. Y análogas preocupaciones obsérvanse en los países del Comecon: no son sólo razones políticas las que lo han llevado a oponerse al mercado común europeo.

Por lo demás, la posibilidad de orientar a éste hacia afuera, hacia la expansión del intercambio mundial, ha sido enfáticamente subrayada por el Presidente de la Comisión de la Comunidad Económica Europea, que ha declarado recientemente en Bruselas: "Desde hace algún tiempo se menciona a veces el peligro de que la Comunidad se inspire en consideraciones de desarrollo hacia adentro. No sé quién ha inventado ese estribillo. En todo caso, no corresponde a realidad alguna. Ni su giro, ni nuestros intereses económicos, ni nuestra voluntad política nos permiten encerrarnos

/en nosotros

en nosotros mismos. Y la rápida expansión de nuestro comercio exterior muestra que no lo somos. Pero es exacto que nuestros partenaires comerciales tienen el mayor interés en que la Comunidad se desarrolle en el futuro con la misma rapidez que en el pasado. Porque solamente ahora estaremos en posesión de medios e instrumentos que nos permitirán traducir en la mejor forma con hechos, nuestra voluntad política de liberalismo, de cooperación y de asistencia."^{7/}

No cabe duda de que la realización progresiva del mercado común latinoamericano haría posible participar activamente en esta política de expansión del intercambio internacional, pues al incidir favorablemente sobre el costo de la producción industrial, pondría a los países latinoamericanos en mejores condiciones competitivas para sus nuevas exportaciones, y asimismo les ayudaría - por las consideraciones ya mencionadas - a emprender la revisión de su política arancelaria hacia el resto del mundo.

^{7/} Véase la alocución del Dr. W. Hallstein en la sesión de clausura del Foro Europeo sobre América Latina (Bruselas, 21 a 23 de noviembre de 1962).

II. LA DEBILIDAD CONGÉNITA DE LA PERIFERIA Y LA RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO

1. Factores que explican la debilidad periférica

Desde los primeros escritos de la secretaria de la CEPAL se ha subrayado la significación del fenómeno del deterioro de la relación de precios del intercambio y se ha tratado de explicar las fuerzas que tendían a provocarlo. Acaso por la forma fragmentaria de estas explicaciones, nuestras ideas no siempre se han interpretado correctamente. Se justifica exponerlas de nuevo en forma de síntesis aclaratoria, pues el deterioro - tan manifiesto en los últimos diez años ^{8/} - podría continuar en el futuro con graves consecuencias sobre el desarrollo económico aun cuando se mantuviera en sus actuales niveles.

El origen de este fenómeno está en esa relativa lentitud con que crece la demanda mundial de productos primarios comparada con la de productos industriales. Estas disparidades en el crecimiento de la demanda no tendrían por qué traer descenso alguno de los precios primarios si la producción se ajustase continua y rápidamente al ritmo de la demanda. Para ello sería indispensable cumplir tres condiciones que no se verifican en la realidad:

^{8/} Si se toma como base de comparación la relación media de precios del intercambio exterior del periodo 1950-54, el efecto del deterioro en el periodo 1955-60 se estima en 7.400 millones de dólares. De ello se desprende que más del 60 por ciento del incremento anual de exportaciones fue anulado por ese deterioro. Por su parte, las entradas netas de capital exterior en el periodo 1955-60, se estiman en alrededor de 7.700 millones de dólares (a precios de 1950-54), de tal modo que aquel efecto de la relación de precios del intercambio anuló el poder de compra adicional que lograron los países latinoamericanos por este concepto. Debe hacerse notar que los años 1950-54 fueron de relación de precios favorable, aun cuando ella no significase plena recuperación del nivel anterior a la gran depresión mundial.

- a) que el incremento de población activa en las actividades primarias se desplace de ellas en la medida en que no es necesaria para que la producción crezca sin exceder el ritmo de crecimiento de la demanda. Este desplazamiento tendría que ser tanto más intenso cuanto mayor fuere el incremento de productividad en estas actividades, a igualdad de otros factores;
- b) que la mano de obra así desplazada encuentre ocupación en la industria y otras actividades absorbentes, según se explicó ya ^{2/}y,
- c) que la absorción de esta mano de obra sea de tal intensidad que los salarios reales de los trabajadores en las actividades primarias puedan subir en forma de captar el incremento de productividad de éstas.

Generalmente, el nivel de salarios en las actividades primarias es inferior al de las actividades urbanas absorbentes de mano de obra. Si la absorción fuera intensa, los salarios en la producción primaria podrían subir hasta el nivel urbano en este proceso, nivel que va ascendiendo en forma paulatina con el incremento de productividad de las actividades absorbentes. Más allá de este nivel, el incremento de productividad primaria no podría retenerse por el aumento de salarios, aun cuando se cumplieran estas tres condiciones.

Si no se cumplen, y no sube el nivel de salarios en las actividades primarias en la medida permitida por su incremento de productividad, ésta se convertirá en aumento de ganancias y estimulará el crecimiento de la producción más allá del ritmo impuesto por el de la demanda, con el consiguiente descenso de los precios de los productos primarios en relación con los industriales.

^{2/} Véase la sección I del capítulo I de la parte B.

Este fenómeno de deterioro se opera tanto en la producción primaria de consumo interno como en la de exportación. En el primer caso, se trata de una simple transferencia interna del fruto de la mayor productividad. En el segundo, es una pérdida de ingreso que sólo se compensa en parte relativamente pequeña con el mayor volumen de exportación, en relación con el que hubiere sido necesario para ajustarse al ritmo de la demanda.

Para resumir nuestro pensamiento. La explicación del deterioro está en la insuficiencia dinámica del desarrollo, que no facilita la absorción de la mano de obra no requerida por el lento crecimiento de la demanda y el aumento de la productividad en las actividades primarias. Esta insuficiencia dinámica impide que los salarios de estas últimas suban paralelamente al aumento de productividad, y, en la medida en que ello no ocurra, la producción primaria pierde en todo o en parte el fruto de su progreso técnico.

Tal es la índole del fenómeno de deterioro. Presupone que el aumento de la producción más allá del ritmo impuesto por el crecimiento relativamente lento de la demanda pueda realizarse por la disponibilidad de tierra y otros recursos naturales, así como la de mano de obra. Si ello no fuere así, y la producción creciera a ritmo inferior al de la demanda, la relación de precios tendería a mejorar. Que esta mejora se traduzca íntegramente en aumento de la renta del suelo, o también sea compartida por los trabajadores, depende - como en el caso anterior - del efecto que la absorción de mano de obra en las actividades urbanas tenga sobre el nivel de salarios reales en la producción primaria.

/¿Hasta qué

¿Hasta qué punto podrá esperarse que estas condiciones favorables al mejoramiento de la relación de precios pudieran prevalecer en estos próximos 10 ó 15 años decisivos para el desarrollo económico de América Latina? No hay manifestaciones perceptibles de que así vaya a ser. Al contrario, el empeño en elevar el lento ritmo de crecimiento de las exportaciones se hace sentir cada vez más, tanto en los países latinoamericanos como en los otros países en desarrollo que compiten con su producción. Y es lógico que para cumplir este propósito se esfuercen en aumentar la productividad. Más aún, este esfuerzo habrá que extenderlo a toda la producción agrícola si es que ha de responder al crecimiento de la demanda interna. Y la mano de obra desplazada de este modo por el progreso técnico planteará un problema muy serio de absorción que, de no resolverse, frenará el alza de salarios que el mismo progreso técnico pudiera hacer posible en las actividades de exportación primaria.

2. Imposibilidad de atacar aisladamente el deterioro

El problema de absorción no se circunscribe a países aislados: abarca a todos los países productores. Si un país aislado lograra vencer la insuficiencia dinámica del desarrollo y crear las condiciones favorables a la retención del fruto del progreso técnico en las actividades primarias mediante el alza de salarios, no significa que pudiera hacerlo en realidad, pues si otros países productores no consiguen corregir esa insuficiencia, su producción seguirá excediendo al ritmo impuesto por la elasticidad ingreso de la demanda, y descenderán los precios relativos. Es obvio que el primer país tendrá que seguir este movimiento para poder competir en el mercado mundial. Y en la medida en que sus salarios hubiesen subido en las actividades primarias tendrá

/que acudir

que acudir al subsidio a las exportaciones o a la devaluación monetaria; en uno y otro caso se verá forzado a perder en todo o en parte el fruto de su progreso técnico.

Sin duda que la protección permite elevar el nivel de salarios nominales conjuntamente con los precios internos. Podría así ayudar a la retención de tal fruto, toda vez que se cumpla aquella función absorbente. Pero aquí se necesitaría también que todos los otros competidores estuvieran en condiciones de hacer lo mismo a fin de evitar el deterioro. Y tampoco sucede así en la realidad.

Podría decirse igualmente del impuesto. Si el estado gravara la exportación en tanto en cuanto subiera la productividad en las actividades exportadoras, se podría retener el fruto como si subieran los salarios; pero sería necesario que todos los países productores practicaran análoga medida.

Es pues evidente que este problema del deterioro no podrá resolverse espontáneamente, mientras todos los países en desarrollo no lleguen a corregir su insuficiencia dinámica - lo cual tomará un tiempo muy dilatado - o sobrevengan dificultades insalvables por el progreso técnico en el desenvolvimiento de la producción primaria.

3. Diferencias entre centros y países periféricos

Hasta ahora se han considerado los fenómenos de deterioro en la periferia. Cabe ahora preguntarse si en los centros no operan también fuerzas que tienden a transferir al exterior el fruto de su propio progreso técnico. Podría argüirse, en efecto, que esta transferencia también se registra y que si la relación de precios empeora para las actividades exportadoras de los países periféricos, ello se deba a que allí el progreso técnico ha

/sido más

sido más pronunciado que en las actividades de exportación industrial de los centros.^{10/} O sea que los movimientos que ha tenido históricamente la relación de precios se deberían a la relación de incremento de productividad entre bienes primarios e industriales.

Esta tesis podría ser admisible en un mundo en que hubieran desaparecido las diferencias en el grado de desarrollo, pero no mientras subsistan las que hoy se manifiestan entre los centros y los países periféricos, Desde el punto de vista de la relación de precios, las diferencias fundamentales son las siguientes.

^{10/} Esta parece ser la tesis admitida por el economista Lincoln Gordon, Embajador de los Estados Unidos en el Brasil, en un discurso pronunciado en el Consejo Económico Nacional de ese país en enero 29 del año 1963. Dijo en esa ocasión: "Desde hace tiempo se vienen sustentando teorías generales contradictorias sobre las tendencias a largo plazo inherentes a la relación de precios del intercambio. Según una antigua teoría, desacreditada ahora, los precios agrícolas tenían que subir forzosamente en relación con los precios industriales, porque el aumento de la población mundial en una superficie limitada de tierra arable se traduciría en un alza constante de los precios de los alimentos, mientras que la producción industrial podía ampliarse indefinidamente. En esa teoría se ignoraban los efectos del progreso técnico en la agricultura, que han elevado la productividad en forma más acelerada aún que en la industria, al menos en el mundo occidental. Durante algunos años, la secretaria de la CEPAL sostenía la tesis contraria, a saber, que la tendencia secular era necesariamente adversa a la agricultura, pero este razonamiento se basaba en gran parte en informaciones británicas correspondientes al siglo XIX, en que no se tenían en cuenta la reducción de los fletes marítimos ni las dificultades inherentes a cualquier medición a largo plazo de los precios comparativos de las manufacturas. La naturaleza de los productos industriales cambia por completo de un decenio a otro a medida que surgen nuevos inventos, y también están afectas a mejoramientos constantes de calidad. En consecuencia, los estudiosos más serios de la actualidad son muy escépticos en cuanto a la validez de toda generalización sobre las tendencias inherentes a la relación de precios del intercambio".

Traducción no oficial del texto incluido en FYI News Digest. Servicio Informativo de los Estados Unidos, Santiago de Chile, 63/7, 4 de abril de 1963.

/Ante todo,

Ante todo, el carácter esencialmente industrial de las exportaciones de los centros. Los productos industriales tienen en general una elasticidad ingreso de la demanda muy elevada, y tan pronto como ésta tiende a saturarse con el andar del tiempo en algunos artículos, surgen otros nuevos o nuevas formas de artículos existentes que reavivan continuamente la demanda industrial. Hay desplazamientos de mano de obra de industria a industria, pero la actividad industrial en su conjunto absorbe una proporción creciente del incremento de población activa, al menos hasta cierto límite, más allá del cual esta función se traslada progresivamente a otras actividades absorbentes. En la producción primaria ocurre todo lo contrario; y, al crecer con relativa lentitud la demanda de los artículos existentes, no surgen sino excepcionalmente nuevos artículos o nuevas variedades. Aun cuando ello fuera así, dista mucho de ocurrir con la amplitud necesaria para contrarrestar la tendencia de desplazamiento de mano de obra hacia las actividades urbanas.

La segunda diferencia esencial es que en los grandes centros industriales la absorción de mano de obra proveniente de la producción primaria y otras actividades expelentes ha avanzado en forma considerable, y la proporción de población activa que ha quedado en esas actividades es relativamente pequeña. Así, en los Estados Unidos la proporción en la agricultura es de 7 por ciento y alrededor de 15 por ciento en los países industrialmente más importantes de Europa Occidental. Este hecho es de gran significación, pues un mismo incremento de productividad en la agricultura latinoamericana - donde la proporción media es de 45 por ciento - representa un desplazamiento relativo de mano de obra mucho mayor que en aquellos centros avanzados. Si a ello se agrega la fuerte proporción de población activa que aún se encuentra en la artesanía y los servicios personales no calificados, y su

/tendencia a

tendencia a desplazarse hacia las actividades absorbentes, se tendrá una clara idea de las dimensiones del contraste. Dicho de otro modo: en los centros la proporción de población activa en estas actividades absorbentes es muy elevada y muy baja en las expelentes, en tanto que sucede todo lo contrario en los países periféricos.

En consecuencia, la presión de la población que se desplaza sobre el nivel de salarios de las actividades absorbentes es relativamente pequeña en los centros y relativamente fuerte en los países periféricos. Esta es sin duda una de las razones por las cuales en los primeros las organizaciones sindicales han podido desarrollar creciente aptitud para lograr que el aumento de salarios siga paralelamente al aumento de productividad o aun lo supere. No sólo eso, sino que en países que también están demostrando insuficiencia dinámica, la organización sindical logra seguir aumentando el nivel de los salarios a pesar de la desocupación obrera.

Por el contrario, en los países periféricos, la presión relativamente fuerte de la mano de obra desplazada, o que busca desplazarse, dificulta en forma considerable la acción sindical. En lo que concierne a América Latina sólo en casos excepcionales se ha logrado elevar los salarios en algunas actividades exportadoras independientemente de su nivel general. Pero aun cuando la acción sindical lograra hacerlo en las actividades exportadoras, a favor de incrementos de productividad, y no obstante la insuficiencia dinámica de la economía, esos aumentos reales no podrían mantenerse por mucho tiempo si no ocurriera lo mismo en otros países exportadores que también acrecientan su productividad.

/En otros

En otros términos, no son las diferencias relativas de incrementos de productividad en las actividades primarias de exportación de los países periféricos, comparadas con las actividades industriales de los centros, las que explican el movimiento de la relación de precios; sino las diferencias de productividad que en los centros, por un lado, y en los países periféricos por otro, no han podido ser captadas por el ascenso de sus respectivos niveles de salarios: todo ello en términos generales. En los centros es muy marcada su aptitud para subir los salarios, por lo menos en la medida en que sube la productividad de las actividades industriales, y sólo aquellas industrias cuyo incremento de productividad excede al incremento medio tienden a transferir la diferencia al exterior. En cambio, en los países periféricos, la débil aptitud para hacer subir los salarios en las actividades exportadoras - y en la producción primaria en general - les expone continuamente a perder en todo o en parte el incremento medio de productividad en tales actividades exportadoras. Más aún, si el progreso técnico ha sido mayor en unos países que en otros, el descenso de precios provocado por los primeros puede hacer perder a estos últimos ingresos mayores que los correspondientes a su propio incremento de productividad.

El movimiento favorable que en tiempos ya remotos experimentó la relación de precios del intercambio pudo haberse debido a que - siendo entonces mucho menor la aptitud de los centros para subir el nivel de salarios - ocurriese un fenómeno parecido al que ahora se presenta en los países periféricos. A lo cual pudieran haberse agregado dificultades para acrecentar la producción primaria, como fue posible hacerlo después por el aumento de productividad mediante el acceso a nuevas tierras y nuevos recursos naturales, así como por el progreso de los transportes.

4. El deterioro en los centros

Como quiera que hubiere sido, todo parecería indicar que esta debilidad congénita de la periferia para retener el fruto de su progreso técnico continuará por mucho tiempo aún. La misma situación de la producción agrícola en los grandes centros industriales, no obstante su avanzado desarrollo, lo está demostrando notoriamente. Se opera allí también una tendencia al deterioro de la relación de precios, que no es incompatible con aquella aptitud de los salarios industriales para captar el incremento de productividad en desmedro de las actividades primarias.

Nadie ha pretendido en los grandes centros negar el deterioro, ni tratado de aminorar su importancia con los argumentos que hemos escuchado con respecto al deterioro periférico, a saber: que las estadísticas no reflejan el mejoramiento de la calidad en los productos industriales, o que los índices de precios no permiten calcular correctamente la relación. Acaso porque las razones del deterioro se han vuelto evidentes. En efecto, ha habido en los Estados Unidos una revolución tecnológica en la agricultura que ahora se está extendiendo a Europa occidental con análogas consecuencias: el ritmo de producción tiende también allí a sobrepasar el ritmo de crecimiento de la demanda. Sería necesario desplazar más gente del campo - a pesar de la reducida proporción de la población activa que en él ha quedado -, y la gente no quiere hacerlo, no desea abandonar sus tierras, incluso en países en que la fuerte absorción de mano de obra en la industria y otras actividades está atrayendo gente del exterior.

Para defender la relación interna de precios se acude a diversos procedimientos. En los Estados Unidos, a los precios internos de sostén que mantienen una paridad variable con los precios de los productos

/industriales adquiridos

industriales adquiridos por los agricultores, y al subsidio de las exportaciones en el mercado internacional. En Europa occidental, al aumento de las restricciones a la importación de productos agrícolas, como medio de ampliar el mercado para la propia producción y amparar precios internos elevados. Asimismo se contempla acudir al subsidio a las exportaciones al mercado mundial en caso de excedentes.

Estas medidas de defensa de la relación interna de los precios agrícolas - muy comprensibles desde el punto de vista de los grandes centros - significan acentuar todavía más los efectos del lento crecimiento de la demanda de exportaciones agrícolas de la periferia. Sin embargo, tienen la virtud de demostrar concretamente la importancia que esos centros han dado al deterioro de los precios primarios; y de señalar al propio tiempo una posible vía de solución del mismo problema en el ámbito internacional.

5. Posible retransferencia internacional de ingresos

En rigor, ¿qué significa esa intervención? Sencillamente el reconocimiento de que las fuerzas del mercado no dan una solución equitativa a este problema. El progreso técnico había avanzado en las actividades industriales de esos centros dejando a la zaga la producción agrícola. Pero sucede que, al recuperarse esta última de su atraso, los efectos de su progreso técnico tienden a transferirse al resto de la colectividad. La solución es pues de carácter moral y política: retransferir a los productores agrarios el ingreso que habrían dejado de tener por obra de las fuerzas del mercado, o impedir que al actuar estas fuerzas se nivelen sus ingresos con los ingresos urbanos. A fin de cuentas, toda medida de redistribución del ingreso es esencialmente de ese carácter.

/Encarada así,

Encarada así, con esta perspectiva, la corrección del deterioro de la relación de precios del intercambio en los países periféricos se presenta como un vasto problema de redistribución internacional del ingreso, como una medida impuesta no sólo por la equidad, sino por un gran designio político: cooperar con los países en desarrollo a que corrijan su debilidad congénita, adquieran la aptitud para retener el fruto de su progreso técnico y acelerar su desarrollo económico y social. Pero esto concierne a algo más que la cooperación internacional. No se podrían invocar argumentos valederos de equidad internacional si no se afrontara seriamente el problema de la equidad interna y se empleara a fondo el potencial de ahorro de los grupos de altos ingresos con el mismo propósito de acelerar el ritmo de desarrollo.

Por esto, no podría ser una medida automática la retransferencia internacional de ingreso para compensar a los países periféricos del deterioro relativo de sus precios sino que debiera vincularse estrechamente a sus planes de desarrollo y a la efectividad económica y social de esos planes.

En realidad, esta idea de la retransferencia es el desenvolvimiento de una sugerencia formulada en 1954 a la reunión de Quitandinha. En el informe presentado por la secretaria de la CEPAL^{11/} a requerimiento de la OEA, organismo responsable de esa reunión, se propuso que los países consumidores de productos primarios establecieran un impuesto de importación por un monto equivalente a la caída de los precios y que el ingreso de este impuesto se retransfiriese a los países productores.

^{11/} Véase de nuevo La Cooperación Internacional en la Política de Desarrollo Latinoamericano, op. cit.

Los efectos de una medida de esta índole serían similares a los que podrían conseguir los países productores si llegaran a acuerdos para defender sus precios no sólo de sus fluctuaciones periódicas, sino también de la tendencia hacia el deterioro persistente. No podría negarse la complejidad de estas soluciones ni el hecho de que, estabilizar los precios a niveles relativamente elevados, se estimularía el aumento de la producción con el consiguiente agravamiento del descenso de los precios. El Profesor Kaldor propone la forma de evitar estas consecuencias en un breve informe recientemente preparado.^{12/}

Como quiera que fuere, la retransferencia de ingresos a los países de producción primaria ofrece una solución muy simple, pues los recursos internacionales que así se aportasen se dedicarían a acrecentar la acumulación de capital a fin de contribuir a la corrección de la insuficiencia dinámica del desarrollo. Desde luego, las inversiones en las regiones rurales tendrán que tener alto orden de prelación. Los recursos no se dedicarían, pues, a compensar el descenso de los precios internos, salvo cuando éstos hubieran llegado a un nivel crítico que desalentara la producción.

Compréndase bien el alcance de la idea. Los trabajadores rurales están en gran parte comprendidos en la mitad de la población latinoamericana de ínfimos ingresos. ¿Es que el destinar esos recursos internacionales al desarrollo económico, más que a los precios, se cumpliría en desmedro de la elevación de su nivel de vida? Desde luego que no. Pero no se conseguiría hacerlo obrando directamente sobre los precios, sino sobre los ingresos de los trabajadores, pues las actividades exportadoras son sólo

^{12/} Véase "La estabilización de la relación de precios del intercambio en los países poco desarrollados", Boletín Económico de América Latina, Vol. VIII, No. 1, Santiago de Chile, marzo de 1963, pp. 1 ss.

una fracción de las actividades primarias y no podrían - salvo en casos excepcionales - tener un nivel de ingresos de los trabajadores superior al prevaleciente en estas actividades primarias. Como ya se ha visto, la solución de este problema está en corregir la insuficiencia dinámica del desarrollo, sin perjuicio de seguir una política de remuneraciones que refleje el incremento de productividad en las actividades primarias. Es cierto que la competencia de otros países que no siguieran una política similar influiría desfavorablemente sobre los precios de exportación en la forma que se ha explicado en otro lugar. Surgirían así situaciones críticas que obligarían a emplear parte de los recursos internacionales en sostener un nivel de precios internos que guarde relación con el aumento logrado en los ingresos reales de los trabajadores rurales. Insistimos en que se trata de ideas generales, más que de proposiciones concretas, que se presentan aquí como términos de discusión de este importantísimo problema de la relación de precios.

6. Estrangulamiento exterior y aportación de recursos internacionales

Este capítulo, que ahora llega a su fin, se ha dedicado a explicar la tendencia persistente del estrangulamiento exterior de los países latinoamericanos y la necesidad imprescindible de atacarlo en dos formas convergentes: a) las exportaciones industriales hacia el resto del mundo, principalmente a los grandes centros, sin descuidar el estímulo a las exportaciones tradicionales hacia los mercados existentes y los nuevos mercados, y b) la defensa de la relación de precios del intercambio. Se examinará después otra forma igualmente convergente: el mercado común latinoamericano.^{13/}

^{13/} Véase el capítulo II siguiente.

La aportación de recursos internacionales no es, como tal, una solución alternativa al problema del estrangulamiento. Son recursos muy vitales, por cierto, a fin de que puedan introducirse cambios estructurales en el comercio exterior destinados a la corrección fundamental de este problema. Sin esta corrección, sería indispensable continuar en forma indefinida y en cuantía creciente con aquella aportación de recursos internacionales.

Ya son manifiestas las consecuencias de esta continua acumulación de deuda exterior con la estructura presente del intercambio. El lento crecimiento de las exportaciones y el deterioro de los precios, por un lado, y los servicios crecientes del capital extranjero, por otro, van debilitando progresivamente la capacidad para importar, en relación con las crecientes necesidades de importación de artículos imprescindibles e impostergables cuya sustitución interna es cada vez más difícil.

Preséntase en esta forma una pugna cada vez más aguda entre servicios e importaciones, agravada con frecuencia por la corta duración de los préstamos, que impone amortizaciones excesivamente pesadas.^{14/} Y como las importaciones no pueden comprimirse con facilidad, no hay otra solución que procurarse nuevos recursos internacionales para pagar los servicios financieros, aun cuando esas aportaciones no fueran del todo indispensables para cubrir las deficiencias de la capitalización externa. ¿Qué es lo que podrá prevenir la repetición de este fenómeno si no se transforma la estructura del intercambio exterior?

^{14/} Sería conveniente revisar el régimen de estas pesadas amortizaciones - como se está haciendo ya en algunos casos - a fin de lograr un inmediato alivio en los pagos exteriores.

No serán por cierto las exhortaciones de buena conducta financiera. Esa buena conducta no será suficiente para conseguirlo. Pudo haberlo sido en el siglo XIX. Había entonces un claro nexo lógico entre el desarrollo hacia afuera y los préstamos e inversiones exteriores. Estos estaban destinados primordialmente, en una forma u otra, al crecimiento de las exportaciones. Y las exportaciones crecientes permitían pagar con relativa holgura los servicios también crecientes, sin necesidad de aumentar las aportaciones internacionales como ahora sucede por razones de desequilibrio exterior y por escasez de capital. Aún más, en varios casos la expansión de aquéllas permitía devolver gradualmente al exterior el capital recibido, disminuyendo así la carga de los servicios. Si sobrevenían dificultades para hacerlo, se debían a esa mala conducta financiera, generalmente mala conducta interna y también externa, en ciertos casos, pues hubo de todo en aquellos tiempos pasados.

Dentro de esa lógica del desarrollo hacia afuera no cabían recursos de favor. Los préstamos e inversiones extranjeras eran clara expresión de interés recíproco. No existía tampoco la connotación de ayuda, que desde luego se acentúa en esas crisis periódicas del desarrollo. Las operaciones de préstamo adquieren así, con frecuencia, aspectos políticamente vulnerables tanto en el ámbito de los que otorgan cuanto en el de los que reciben.

En el fondo, el problema no reside en que no puedan pagarse los servicios - que podrían crecer sin representar carga intolerable - sino en las dificultades de transferencia que el estrangulamiento trae consigo.

/Préstamos más

Préstamos más largos y exportaciones en rápido crecimiento harían también muy llevadera esta carga, desde el punto de vista de las cuentas exteriores. Ancho campo habría entonces para la fructificación de los buenos consejos y también para escapar a aquellas admoniciones monetarias que suelen plantear un falso dilema entre estabilidad y desarrollo, pues al restablecerse la holgura exterior, en un nuevo módulo muy diferente del actual, también adquirirían nuestros países, libres de situaciones críticas, la aptitud esencial de opción. Y sólo se presentarían las alternativas en sus términos correctos una vez salvados los obstáculos estructurales que la vuelven ahora ineludible: la cooperación exterior para acelerar el desarrollo, o llevar más lejos el esfuerzo interno para conseguirlo.

Capítulo II

LOS OBSTACULOS AL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

I. LAS METAS CUANTITATIVAS

1. Explicación de las metas

En ese módulo pretérito de intercambio internacional que se ha comentado en otro lugar los países latinoamericanos convergían y siguen convergiendo hacia los grandes centros, con muy escasa comunicación entre ellos salvo en el limitado intercambio de algunos productos primarios, la industrialización se ha venido desarrollando en compartimientos estancos, según la frase consabida, y el mercado común se impone como otro de los medios conducentes a la corrección de la tendencia hacia el estrangulamiento exterior y promover la economicidad de aquel proceso industrializador.

Después de la celeridad con que logró concertarse, la Zona Latinoamericana de Libre Comercio ha superado ampliamente, durante los dos primeros años, los compromisos mínimos de desgravación que el Tratado de Montevideo hace obligatorios. Pero, frente a la inmensa tarea que le es imperativa, el ritmo de su avance podría volverse excesivamente pausado y receloso.

Cabría justificar un ritmo semejante si estos tiempos fueran como aquellos otros en que el crecimiento impresionante del comercio internacional impulsaba sin zozobras la economía de nuestros países; pero no ahora, en momentos en que éstos confrontan muy graves obstáculos para su desarrollo, que exigen perentoriamente nuevas actitudes, firme determinación y gran audacia constructiva.

/Sería un

Sería un error considerar que los instrumentos que consagra el Tratado no son eficaces en sí mismos. Lo son, pero faltan grandes decisiones políticas para que esa eficacia se traduzca en hechos que resistan posibles factores de estancamiento en un futuro cercano. El sistema de negociaciones selectivas periódicas que ahora se usa verá enrarecida posiblemente su atmósfera, corriendo el riesgo de que todo ello se limite a una serie de arreglos preferenciales menguados y vacilantes.

Este peligro persistirá mientras no se establezcan más claramente las metas cuantitativas de reducción y eliminación de aranceles y demás restricciones en un plazo determinado, pues sin ellas las negociaciones no tendrán puntos firmes de referencia. Pero no sería aconsejable establecer en forma aislada estas metas, sin echar las bases de acuerdos de complementación que permitan planificar industrias de gran significado en la estrategia del desarrollo; ni esto último podría hacerse sin sentar un claro concepto de reciprocidad y formas efectivas de cumplirlo. Y esto tampoco podría lograrse de modo satisfactorio sin el establecimiento de órganos de promoción del intercambio recíproco. Todo es materia de grandes decisiones políticas.

¿Por qué es indispensable fijar esas metas cuantitativas? Los gobiernos han tomado compromisos de eliminación de aranceles - sobre todo en materia de productos tradicionales - a fin de cumplir con las reglas del GATT. Pero esto es relativamente poco. Es indispensable abarcar también los productos industriales, los que se fabrican hoy y los que ineludiblemente tendrán que fabricarse mañana con técnicas cada vez más difíciles y costosas.

/Para que

Para que la Zona se extienda gradualmente a todo el ámbito de la producción latinoamericana, habría que fijar desde ahora esas metas de carácter cuantitativo. Sin ellas, las negociaciones perderían muy pronto su obligatoriedad y automatismo, y sobrevendría el forcejeo de los países para obtener concesiones en determinados productos individuales, que muchas veces no coincidirían con los intereses y pretensiones de los demás; y ello, con el riesgo de una paulatina paralización del proceso de reducción y eliminación de aranceles. El establecimiento de metas cuantitativas contribuiría a cambiar radicalmente esa actitud: cada país tendría que esforzarse en introducir todos los años un mínimo de reducciones y eliminaciones a fin de irse acercando en forma gradual al cumplimiento de las metas pactadas.

¿En qué podrían consistir esas metas? Se conciben varias fórmulas, pero la más simple y practicable es el promedio aritmético de aranceles. Proponemos pues que en un período de 12 años - el plazo no es lo esencial, y podría ser algo menor o mayor - el promedio de aranceles entre los países asociados no pueda exceder de 15 por ciento, y, además, que en ese plazo terminen todas las otras restricciones de índole proteccionista.

El establecimiento de estas metas debiera ir unido a la obligación de reducir todos los derechos a un máximo de 30 por ciento en el caso de las industrias existentes de crecimiento vegetativo, así como en las actividades agrícolas, y de 10 por ciento en las industrias dinámicas, distinción que obedece a razones que se expondrá más adelante.

No convendría ceñirse sólo a la meta final, sino acordar un procedimiento gradual, con metas intermedias. Así, al llegar a la mitad del

/plazo, el

plazo, el promedio de aranceles no debiera exceder de 30 por ciento; y el máximo no debiera pasar de 60 por ciento en las industrias vegetativas y la agricultura, y de 20 por ciento en las industrias dinámicas; esto es, el doble que en la meta final. Las demás restricciones tendrían asimismo que haberse reducido a la mitad al mediar el plazo de 12 años y, antes de cumplirse éste y a la luz de la experiencia adquirida, habría que llegar a un nuevo acuerdo para proseguir esta política en una segunda etapa que sería prematuro encarar desde ahora.

Sería también recomendable acordar un procedimiento especial para los aranceles muy elevados, por ejemplo, aquellos superiores al triple del máximo permitido para el grupo que perteneciera el producto, ya sean industrias dinámicas o vegetativas. Entre el nivel actual del arancel y el triple de aquel máximo a alcanzar en dos etapas, la reducción se haría en forma proporcional y en el curso de muy pocos años. Después de haber bajado al triple, la reducción seguiría adelante por el procedimiento ya explicado. La importancia de esta reducción más rápida del margen excedente de los derechos muy elevados reside en que las reducciones que en la práctica pueden originar competencia en los mercados, y acicatear el progreso de las actividades productoras, son las que corresponden al tramo más bajo del derecho elevado; no más arriba, por ejemplo, de un 90 por ciento en el caso de los productos de las industrias vegetativas. Si, en casos como este, no se adoptara algún procedimiento especial, podría ocurrir que la reducción de esos derechos muy elevados fuera completamente inoperante desde el punto de vista de la competencia y del intercambio durante la casi totalidad del /período de

período de transición. Los efectos prácticos sólo sobrevendrían en el curso de los 2 ó 3 últimos años, lo cual, además de retardar la marcha hacia la integración, iría acumulando situaciones difíciles, que podrían originar grandes resistencias.

No es necesario entrar en pormenores técnicos para tomar una decisión política. Desde luego que habría que introducir una nomenclatura uniforme; pero ésta y otras son cuestiones sobre las cuales los técnicos tendrán que formular sus recomendaciones a los gobiernos. Lo esencial es que una decisión política superior establezca estas metas, pues si no se han fijado estos puntos cardinales mucho es de temer que por años y años se siga deliberando sin lograr avances significativos.

Dentro de los promedios se darían diferentes situaciones: mientras en una serie de productos podrían eliminarse completamente los aranceles en el plazo convenido, cabría mantener en otros una protección razonable. También sería admisible ampliar los plazos para aquellos países que tienen un menor desarrollo relativo, principio éste que afortunadamente se ha consagrado en el Tratado de Montevideo.

No ha de ocultarse que esas metas pueden no ser muy halagüeñas para quienes desean ir derechamente al mercado común mediante la eliminación total de aranceles, ni que, en el otro extremo, dejen de parecer demasiado atrevidas para los que llaman prudencia a la tremenda imprudencia de andar con paso torpe y dubitativo frente al serio desafío histórico de estas y otras transformaciones estructurales.

Quienes pretenden ir derechamente al mercado común con la liberación total de aranceles esperan que el libre juego de las fuerzas económicas

/resuelva todos

resuelva todos los problemas, sin acción planificadora alguna. Esa acción no es incompatible con la competencia. Esta es indispensable a la eficacia del sistema económico en que vivimos. Aunque parezca paradójico, hay que intervenir en el libre juego para crear condiciones adecuadas al funcionamiento de la competencia. Intervención impersonal del estado que guíe, ampare y estimule, pero que no perturbe ni frene arbitrariamente la conducta de los individuos en la vida económica.

La protección aduanera es exagerada y, al limitar o impedir por completo la competencia exterior, ha conducido con frecuencia a prácticas restrictivas internas o combinaciones monopólicas que debilitan el incentivo a producir con satisfactoria productividad.

Aun sin la Zona Latinoamericana de Libre Comercio hubiera sido aconsejable ir reduciendo la protección hasta volverla razonable, si la tendencia crónica al desequilibrio del balance de pagos no se hubiera interpuesto con frecuencia.

2. El juego de la competencia y sus limitaciones

Una vez reconocida la necesidad de reanimar la competencia, ¿cómo hacerlo? Hay tres casos principales que considerar: a) la agricultura; b) las industrias existentes de crecimiento vegetativo, y e) las industrias dinámicas.

En la agricultura, los productos de exportación tradicional están sujetos ya a un compromiso de liberación total de aranceles que deberá cumplirse en los 10 próximos años. Pero no basta tomar un compromiso de esta índole y dejar que todo se arregle por sí solo. Es necesario formular programas de distribución racional de la producción dentro de la Zona, que no sólo tengan en cuenta la demanda presente, sino el considerable crecimiento de la demanda futura, que obligará a trabajar tierras de muy desigual productividad. Esos programas exigirán en algunos casos medidas especiales de regulación. Sólo así podrá la competencia desenvolverse sin acarrear perturbaciones, pues hay que evitar a toda costa que quede tierra productiva sin utilizar, aunque se utilice en forma distinta a la de ahora, y queden brazos desocupados que no puedan absorberse en la misma agricultura o fuera de ella. La eliminación lisa y llana de los aranceles podría tener estas consecuencias desastrosas, tanto en los productos tradicionales como en otros productos agropecuarios.

Un caso análogo se plantea en las industrias existentes, que han entrado en gran parte en una etapa de crecimiento vegetativo, en que la demanda sólo aumenta paulatinamente con el crecimiento de la población. Es cierto que la redistribución del ingreso daría notable impulso a estas industrias; facilitando su adaptación a las exigencias del mercado común. Para dar tiempo

a las industrias a esa adaptación es indispensable un procedimiento gradual y cuidadoso de reducción y eliminación de aranceles. Si el ritmo fuera demasiado rápido y se pretendiera la eliminación total de la protección en esta primera etapa, podría desatarse una carrera de nuevas inversiones para reemplazar el capital existente a fin de aumentar la productividad a expensas de la ocupación de mano de obra.

En realidad, esta es la razón principal que ha llevado a la fórmula del promedio, según la cual mientras unos aranceles se reducen a cero, otros pueden cumplir con moderación sus fines protectores. Sin embargo, todo es una cuestión de medida, y esta flexibilidad no debiera servir para mantener en ningún caso, después de un período de 12 años, aranceles superiores al ya referido máximo de 30 por ciento en estas industrias existentes de crecimiento vegetativo, así como en la producción primaria.

Muy diferente es en general el caso de las industrias dinámicas que tienen por delante grandes posibilidades de desarrollo, especialmente las nuevas industrias que habrá que establecer en los próximos años para continuar la política sustitutiva de importaciones, pero esta vez dentro del ámbito multinacional de la Zona. Como es sabido, se trata de las industrias de bienes de capital, de bienes duraderos de consumo y de productos intermedios. Cabría allí la eliminación total de aranceles en muchos casos, mientras que en otros sería necesario mantenerlos, pero en forma que no excedan de aquel máximo de 10 por ciento que se ha mencionado antes.

También sería recomendable la supresión total de aranceles en un tiempo corto - acaso la mitad del período - para las materias primas básicas tanto

/de origen

de origen minero como agropecuario e incluyendo además los productos petroquímicos. Este paso es de gran importancia, porque las diferencias de precios entre la producción industrial de diferentes países derivan en muchas ocasiones de los distintos precios a que la materia prima es accesible. Hay países que suelen proteger la producción marginal de estas materias y, a consecuencia de ello, la industria debe trabajar a altos costos, a pesar de que su eficiencia relativa sea superior a la de países de la Zona que cuentan con materias primas baratas, o que las importan con muy bajos gravámenes.

Los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio producen prácticamente todas las materias primas básicas, desde los combustibles hasta los metales, desde el algodón hasta la lana, desde los cueros hasta el mineral de hierro. Si eliminasen los gravámenes de importación para estas materias primas básicas, y elaborasen una tarifa común para terceros países, podrían alcanzar una importante sustitución de importaciones de fuera de la Zona.

Es muy probable que una política de este tipo determinase en algunos casos el cese de la producción marginal. Sería entonces necesario buscar medios para compensar a obreros y empresarios de los perjuicios resultantes. Esta podría ser una de las funciones del Fondo que se preconiza más adelante.

Las materias primas básicas tienen generalmente un valor unitario muy bajo, y la incidencia de los fletes es de tal magnitud que constituyen por sí solos protección a la producción de regiones tan alejadas entre sí como las de América Latina. Por ello, es posible que los ajustes a realizar en esos sectores marginales fueran menos importantes que los que se requieran en el resto de la industria.

3. Los acuerdos de complementación industrial

Estas industrias dinámicas son las que ofrecen más posibilidades de acuerdos de complementación. Abordaremos ahora este segundo punto que, como el precedente, requiere decisión política superior. Al contrario que en las de crecimiento vegetativo, en estas industrias no se trata tanto de renovación del capital existente como de inversiones de capital en nuevas plantas industriales, o del fuerte aumento de la capacidad disponible a fin de hacer frente a una demanda que crece con celeridad. El problema reside aquí en que las inversiones se coordinen y distribuyan entre los países asociados en forma tal que cada uno derive ventajas equivalentes dentro del mercado común, ya sea en las mismas industrias convenientemente integradas o en diferentes actividades. Pero esto concierne a la aplicación del principio de reciprocidad que se comenta; lo que ahora interesa subrayar es que no cabría esperar del simple juego de las fuerzas económicas una distribución equitativa de ventajas. Habrá que conseguirlo mediante programas de complementación industrial en determinadas industrias de este sector y con otras actividades.

Se conciben varias formas de lograr esa distribución de industrias. Una de ellas sería otorgar preferencia en la Zona a las exportaciones del país a que hubiere correspondido tal o cual actividad industrial dentro del programa, sin extenderla a los otros países asociados. Pero esto podría aparejar todo un mosaico de tratamientos preferenciales y conducir, además, a posiciones monopólicas en desmedro del progreso técnico y del consumidor. Lo mismo ocurriría si en los otros países asociados se

/prohibiese el

prohibiese el establecimiento de industrias que no les hubiesen correspondido en el programa. Es cierto que este privilegio podría ser de duración limitada, pero se correría el riesgo de que las industrias así amparadas se acostumbren a ello y sea difícil - si es que no imposible - abandonar el tratamiento preferencial e instaurar la competencia dentro de la Zona.^{1/}

¿Significa esto que las actividades establecidas en un país conforme a un programa de complementación quedarían expuestas desde el comienzo a la superposición y competencia de plantas similares, ya sea en ese mismo país o en otros países asociados? Si así fuera, podría no haber incentivo suficiente en algunos casos para participar en un programa que a poco andar pudiera desquiciarse. La solución está en otorgar incentivos de carácter fiscal y de asistencia técnica y financiamiento a largo plazo a las industrias del programa, incentivos que no podrían extenderse durante cierto tiempo a otras plantas similares que quisieran establecerse ya sea en el mismo país o en otros países de la Zona. Habría así una ventaja inicial para aquellas industrias, pero tendrían que estar siempre alertas a la competencia potencial de esas otras plantas, y ello les impelería a aprovechar aquellas ventajas iniciales para consolidar su posición técnica y financiera y producir a costos razonables.

^{1/} No se extienden estas consideraciones a Centroamérica, región en que está muy avanzada la formación del mercado común en condiciones particulares de desarrollo industrial.

El Tratado de Montevideo prevé esos arreglos de complementación, pero todavía no se ha organizado este régimen de incentivos. Sin embargo, no habría que atribuir únicamente a esto el que hasta ahora sólo se haya realizado un arreglo, cuando se percibían tantas perspectivas promisoras. Cabría pensar que las restricciones exorbitantes que buena parte de nuestros países han impuesto a ciertos bienes importados por razones de balance de pagos - y que se añaden a la exagerada protección ya existente - han llevado a la iniciativa privada a seguir el cauce más fácil del mercado nacional, produciendo a costos elevadísimos pero también con ganancias sustanciales.

Lo que está pasando en la industria automotriz es aleccionador. No sólo hay varios países que tratan de hacer lo mismo, sino una proliferación inaudita de plantas antieconómicas en un mismo país.^{2/} Es de temer que cualquier programa, tanto en esta industria como en otras de complementación por equitativo que fuere, tropiece con resistencias tal vez insalvables, i si no se toma la firme resolución de eliminar las restricciones y reducir gradualmente los derechos entre los países asociados hasta llegar a aranceles moderados que no sobrepasen aquel máximo de 10 por ciento a que antes se hizo referencia. En esta forma los expertos a quienes se confíe el estudio de un determinado programa no discutirán ya si conviene o no la complementación de tal o cual industria y si debiera o no reducirse la protección, sino como llevar a la práctica la decisión de los gobiernos.

^{2/} Bastará con mencionar que, además de la Argentina y el Brasil, países que en la actualidad disponen de fabricación propiamente dicha, hay cuatro países más - Colombia, Chile, México y Venezuela - que mantienen plantas ensambladoras de vehículos y se encuentran en vías de lanzarse a la fabricación. El mercado total latinoamericano para coches de pasajeros - estimado en poco más de 300 000 unidades anuales - deberá dividirse por un número cercano a los 40 fabricantes actuales y potenciales, mientras que cada uno de los principales fabricantes europeos entrega al mercado de 250 a 500 000 unidades anuales.

La industria siderúrgica no plantea el mismo caso, pero es evidente que se está desarrollando en cada país con sentido de autarquía, y en forma de fabricar toda la gama de productos a cualquier costo. Más aún, suele darse aquí una tesis peregrina: integrémonos primero dentro de nuestro país y abordaremos después la integración multinacional. Será tarde, desgraciadamente. Existe hoy en América Latina una capacidad de producción de 5.5 millones de toneladas de lingotes de acero y hacia 1970 esta cifra se habrá elevado a 18 millones según los planes existentes. Con todo, tendrá que cubrirse a base de importaciones el 20 por ciento del consumo total. Se necesitará un equivalente de 3 000 millones de dólares para llevar a la práctica estos planes. ¿Se invertirá esa cantidad considerable de recursos escasos siguiendo la misma estructura existente en cada país, o se buscarán ciertas formas de especialización?

El campo para estos arreglos de complementación es muy vasto, sin excluir por cierto algunas industrias de crecimiento vegetativo. Pero donde habrá que concentrar la atención es en una serie de industrias dinámicas, porque en ellas no existen los mismos inconvenientes que en las vegetativas para una franca política de liberación arancelaria.

Sin embargo, es probable que surjan algunas dificultades para que todos los países, de manera equitativa, encuentren su propio camino en la iniciación de producciones nuevas destinadas al mercado común, dentro de una misma rama industrial, dadas las peculiaridades de recursos o de estructura industrial de tales países. A fin de obviar ese obstáculo, podría ser conveniente que los acuerdos de complementación se preparasen

/y negociasen

y negociasen simultáneamente para una gama amplia y variada de actividades industriales, de modo que a cada país le fuera más fácil obtener la indispensable reciprocidad en el desarrollo de nuevas industrias capaces de competir en el mercado común.

4. El principio de reciprocidad

En fin de cuentas tanto la eficacia de estos arreglos como la de todo el régimen tratado, dependen también de la aplicación del principio de reciprocidad. La interpretación de este principio, consagrado en el Tratado de Montevideo, tiene que ser muy diáfana. Ningún país asociado podría pretender derivar de la Zona más ventajas que las que otorga. Pero el Tratado no ha establecido qué medidas tendrán que adoptarse para corregir un desequilibrio persistente de ventajas en su aplicación.

En este sentido habría que prever, en primer lugar, las medidas técnicas y financieras de promoción de actividades en los países desfavorecidos; esto tiene que ser una obligación colectiva de los miembros de la Asociación, en la forma que se explica más adelante.

En segundo lugar, los países que exportan persistentemente más de lo que importan de la Zona tienen que adoptar medidas que restablezcan el trato equitativo. Acelerar el ritmo de reducción de restricciones y aranceles para estimular las exportaciones a los países deficitarios podría ser muy eficaz si fuera acompañado de un razonable margen de preferencia para los productos de la Zona. Aquí hay en el Tratado un serio vacío que llenar. De nada serviría la reducción de aranceles si su aplicación al resto del mundo elimina la preferencia o la reduce a una proporción inoperante.

/Habría, pues

Habría, pues, que acordar un margen mínimo de preferencia dentro de la Zona para los productos que fuera n objeto de rebajas de aranceles. Alguna vez habrá que establecer también márgenes máximos, pero esto tiene que considerarse conjuntamente con la tarifa común frente al resto del mundo.

En tercer lugar, el país desfavorecido podría atenuar el ritmo de rebaja de sus aranceles y eliminación de sus restricciones para corregir el desequilibrio de ventajas, en el caso extremo de no haber surtido efecto las otras medidas, pero ello no debiera eximirle de tomar sus propias medidas correctivas. Esto concierne especialmente a la sobrevaluación monetaria, que podría trastocar todo el cuadro de la reciprocidad. Para el correcto funcionamiento de la Zona, debieran eliminarse ésta y otras desviaciones monetarias.

Una clara definición del principio de reciprocidad contribuirá a disipar las aprensiones que en algunos medios se tiene acerca de los arreglos de complementación. No siempre será posible encontrar en cada arreglo o constelación de arreglos equivalencia absoluta de ventajas comerciales. Habrá pues, que buscarla recurriendo a otras actividades. Ahora bien, si esto tuviera que efectuarse en todo caso, los acuerdos de complementación podrían tornarse largos y difíciles, cuando hay precisamente que conseguir todo lo contrario. De ahí la significación de este principio: dar seguridad a cada uno de los países asociados de que si esos acuerdos, y las rebajas y eliminaciones de derechos, no traen ventajas equivalentes, deberán tomarse otras medidas para conseguir las, como obligación ineludible de todos, y especialmente de aquellos con exceso persistente de exportaciones.

/Desde otro

Desde otro punto de vista, parecería conveniente que la práctica del principio de reciprocidad se vinculara también a un arreglo de pagos. Las medidas que aseguren a un país la equivalencia de ventajas podrán demorar tiempo en lograr sus efectos y, mientras tanto, ese país tendrá que desprenderse de dólares para pagar a los países acreedores de la Zona, dólares que generalmente escasean. No se necesita mucha imaginación para concebir la renuencia de las autoridades monetarias a apoyar arreglos de complementación o reducción de aranceles a fin de estimular la competencia, si ello puede acarrear desequilibrios que tardarán en corregirse. Hay que dar holgado tiempo de pago al país deudor y acicatear al país acreedor a que emplee sus saldos en realizar importaciones adicionales de la Zona, tomando a la vez medidas tendientes a evitar nuevos desequilibrios. Todo ello como expresión concreta del principio de reciprocidad. Es claro que estos arreglos de pagos, circunscritos a la Zona, perderían en gran parte su razón de ser si el aumento de las exportaciones hacia el resto del mundo diera holgura al balance de pagos. Mientras tanto, esos arreglos estimularían la marcha hacia el mercado común.

/II. EL FUNCIONAMIENTO



II. EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO COMUN

1. Los órganos de promoción

Corresponde ahora abordar otro punto importante sobre el que habría que tomar decisiones políticas superiores y que se refiere a la necesidad de órganos de promoción del mercado común. Pero antes se hará una breve digresión acerca de un asunto que no sólo atañe a ese mercado, sino al desarrollo económico en su sentido más lato: la inferioridad técnica y económica de la iniciativa latinoamericana frente a la proveniente de los grandes centros industriales. Si no se hace un esfuerzo amplio y sostenido para estrechar cada vez más esa diferencia, se corre el peligro de edificar sobre arena movediza.

La formación del mercado común ofrece una oportunidad muy propicia para abordar la solución de este aspecto. Se ha difundido mucho el temor de que la iniciativa extranjera - por esa misma superioridad y por el conocimiento de los diversos mercados - aproveche mejor las vastas oportunidades comerciales de los países asociados, y adquiera un papel dominante en los acuerdos de complementación y en general dentro de la Zona. Si este peligro no se conjurase, no se podría avanzar lejos en esta gran empresa por las grandes resistencias que habría de suscitar. La solución fundamental está en apoyar la iniciativa latinoamericana para que adquiera su máximo impulso en la formación del mercado común y haga frente a la iniciativa extranjera, combinándose con ella en comunes empeños o compitiendo como iguales, pues la competencia entre desiguales suele traer este dilema: desaparecer o subordinarse al más fuerte.

/Este apoyo

Este apoyo sistemático a la iniciativa latinoamericana tiene que efectuarse en las actividades industriales y agrícolas en tres aspectos principales: a) en las actividades de complementación; b) en las actividades exportadoras, especialmente en los países de menor desarrollo relativo y en los países no favorecidos en el logro de ventajas recíprocas, y c) en el de las actividades que deban reajustarse en virtud de la competencia, así como en las que sea necesario establecer para absorber la mano de obra eliminada en estos reajustes.

Desde otro punto de vista, esta tarea de promoción tiene que cumplirse tanto en el campo de los incentivos fiscales como en el de la acción técnica y financiera.

En materia técnica, es necesario crear un órgano de promoción al que corresponderá planear y organizar los estudios necesarios para cumplir con los objetivos que se acaba de mencionar, en estrecho contacto con los gobiernos y la actividad privada.

La experiencia recogida por la secretaría de la CEPAL en su contacto con los medios industriales de nuestros países nos ha convencido de la necesidad de esta acción de promoción y de la colaboración eficaz que puede encontrarse en esos mismos medios.

No se trata de establecer un mecanismo vasto y complejo que abarque toda suerte de expertos, sino de preparar y articular su trabajo procurando estos, expertos dentro del régimen existente de asistencia técnica internacional o bilateral, o contratándolos especialmente.

Este órgano de promoción podrá ser muy útil también en la presentación de los planes para obtener su financiamiento, así como en la preparación de los proyectos en que deben traducirse esos planes una vez aprobados en

/principio. Este

principio. Este es otro de los puntos débiles de la experiencia latinoamericana y del Órgano de promoción podría canalizar la asistencia técnica internacional - tanto pública como privada - y combinarla con las aptitudes técnicas locales. Finalmente, podría asimismo colaborar en la contratación de los servicios técnicos necesarios para el funcionamiento inicial de las plantas.

Si bien se reflexiona, son funciones similares a las que en algunos de nuestros países desempeñan las entidades de fomento; en este caso se cumplirían en el ámbito de varios países, pero en relación íntima con aquéllas. Se trataría, pues, de una especie de corporación de fomento del mercado común.

El apoyo a la iniciativa latinoamericana en la formación del mercado común tiene que completarse con adecuadas fórmulas de financiamiento a mediano y largo plazo. El Banco Interamericano de Desarrollo ha demostrado en forma reiterada su determinación de participar activamente en este esfuerzo. Si los gobiernos asociados deciden imprimir fuerte impulso a la marcha hacia el mercado común, tomando las grandes decisiones políticas que ello requiere, cabría preguntarse si los recursos limitados con que ha surgido esta institución - sin tener en cuenta por supuesto las exigencias posteriores de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio - le permitirán tomar el papel prominente que sin duda le corresponde en esta gran tarea. No hay base cierta, desde luego, para determinar qué cuantía de recursos adicionales exigirán estas operaciones especiales de financiamiento; pero no sería aventurado calcular esta necesidad en unos 500 millones de dólares

a integrarse en cuotas, aun teniendo presente la posible y deseable participación del capital privado extranjero en los arreglos de complementación.^{3/}

Es obvio que la decisión política de crear este fondo sólo tendría un carácter simbólico si se circunscribiera a los gobiernos asociados. Los Estados Unidos han manifestado su propósito de cooperar en la formación del mercado común; su participación en este fondo, además del significado que tendría en si misma, sería clara demostración de que esa actitud no está primordialmente inspirada en el propósito de abrir nuevos campos de inversión del capital privado de aquel país, sino en contribuir positivamente a la formación de nuestras propias aptitudes de desarrollo.

Esta podría ser también la oportunidad para que los países del mercado común europeo - y otros países desarrollados - apoyen este esfuerzo. Es cierto que esta cooperación financiera no podría ser una alternativa a la eliminación de las discriminaciones a nuestros productos y a la atenuación del exagerado proteccionismo que dificulta o impide su entrada en aquéllos. Se requieren ambas medidas. Pero no cabe duda que la colaboración técnica y financiera de tales países, por el conducto que se considere adecuado, en la formación del mercado común latinoamericano y el apoyo a la propia iniciativa latinoamericana, contribuirán poderosamente a disipar la preocupación y el recelo que se extiende en América Latina acerca del futuro de sus relaciones con los países del mercado común europeo.

3/ Este financiamiento de industrias y actividades para el mercado común no debiera confundirse con el régimen de créditos a la exportación que está considerando el BID, si bien los dos aspectos están íntimamente entrelazados.

2. La unidad económica centroamericana

Los países centroamericanos han logrado avances significativos en sus esfuerzos hacia su mercado común regional. Son firmes los compromisos para alcanzarlo en pocos años y activo el interés de los gobiernos en planear industrias de integración. Centroamérica marcha así hacia la unidad económica y esto le permitirá articularse como tal a la zona de libre comercio, sin desmedro alguno para el cumplimiento de sus propios planes. Cabría además asignarle el tratamiento de unidad económica de menor desarrollo relativo, con lo cual la reducción de su tarifa exterior hacia otros países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, podría seguir un ritmo más pausado que en los países más desarrollados dentro de aquélla.

3. Requiere grandes esfuerzos la marcha hacia el mercado común

La conjugación de acciones concretas y simultáneas en los campos que se acaba de mencionar constituye un requisito esencial para que puedan incorporarse, sin riesgos, elementos de automaticidad en el régimen de metas que hemos propuesto. Pero esa misma automaticidad acentúa la urgencia de definir líneas precisas para la marcha progresiva hacia el mercado común, ya que de ellas tendrán que desprenderse las orientaciones indispensables a la elaboración de los planes de desarrollo económico de cada país. A su vez, el mismo curso de planificación irá ofreciendo mejores elementos de juicio para abordar los problemas del mercado común. En otros términos, tiene que haber una estrecha y recíproca vinculación entre el criterio de asignación de recursos en los planes nacionales y las medidas formativas de este mercado.

/Todo esto

Todo esto exige un esfuerzo sostenido y de grandes proporciones, como jamás ha tenido que acometerlo hasta ahora América Latina. Y con una visión y un coraje, sin los cuales no se hace nada grande ni perdurable en la vida colectiva. Habrá que sobrepasar muchos y muy serios escollos. Se necesitará disciplina en la competencia. La competencia, condicionada por la intervención del estado, impedirá serios reajustes a la actividad económica a medida que se rebajan o eliminan aranceles. Pero ello es ineludible para contribuir a la validez dinámica del sistema.

Habrá también que afrontar escollos de otra naturaleza. Los esfuerzos de integración se están realizando generalmente en forma independiente de las tareas planificadoras y será indispensable coordinarlos. Es digna de señalar la iniciativa de la ALALC en este sentido. ^{4/} Del mismo modo, las reformas estructurales tendrán que tener en cuenta esos esfuerzos de integración y será necesario elegir instrumentos que no resulten incompatibles con ellos; y a su vez, los compromisos emergentes de esos esfuerzos deberán ser también compatibles con esas reformas.

En otros términos, la marcha hacia el mercado común exigirá una serie continua de esfuerzos de armonización que no serán espontáneos, sino el resultado de medidas deliberadas tomadas nacionalmente o en el plano internacional, según los casos.

No cabe duda de que esa marcha impedirá una disciplina a la política económica interna, disciplina que de todos modos se impone independientemente de consideraciones del mercado común. La sobrevaluación o la

^{4/} En una reunión de los representantes de los organismos de planificación, fomento y orientación del desarrollo industrial de ALALC, que se celebra en Lima en estos días se van a abordar varios problemas de este tipo.

infraevaluación monetarias acarrearán grandes perturbaciones en el intercambio recíproco. Pero esto no significa que el mercado común no pueda llevarse a la práctica, sino que habrá que terminar con esas desviaciones que perjudican todo el intercambio y no sólo el tráfico interlatinoamericano, aparte otros serios efectos internos. Cabalmente, la existencia de un mercado común hará más imperiosa la necesidad de una sana política monetaria adecuada a las necesidades del desarrollo.

Todo esto no será fácil. Pero es muy grande lo que está hoy en juego en América Latina para que podamos eludir esas dificultades. Hay que atacarlas en todos los campos y no dejar que sigan cundiendo el desaliento, la indiferencia y el negativismo en quienes no abarcan la significación verdadera de los acontecimientos. No podrá detenerse su curso, porque se percibe en el horizonte el claro surgimiento de una nueva voluntad de hacer - acaso en un mañana no muy lejano - lo que no se sepa hacer ahora, en el vano empeño de preservar todo aquello que tendrá que deshacerse porque no responde más a exigencias dinámicas. Deshagámoslo con nuestras propias manos y con nuestro propio criterio, ahora que la historia está llamando impacientemente a América Latina para ofrecerle, en medio de un mundo de antagonismos y contradicciones, la oportunidad única de construir de nuevo y proyectar su propia imagen, recia y auténtica, en el proceso irreprimible de las grandes transformaciones.

1

2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100