

F - 1397

ASPECTOS Y PROBLEMAS DEL
DESENVOLVIMIENTO ECONÓMICO

Ac

J. PELÚCIO

04729701.8

BANCO NACIONAL DO
DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO - D. A.
BIBLIOTECA

VII CURSO INTENSIVO DE TREINAMENTO EM PROBLEMAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

CEPAL/DOAT

"ASPECTOS Y PROBLEMAS DEL DESENVOLVIMIENTO ECONÓMICO"

Prof. Anibal Pinto

NOTA: En estos apuntes se han reunido varios artículos escritos por el autor sobre diversos aspectos - del desenvolvimiento económico con el objeto de que sirvan de material complementario en las clases respectiva.

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

CEPAL/BNDE

Av. Graça Aranha, 174, Grupo 907

RIO DE JANEIRO-BRASIL

1962



B N D E S BIBLIOTECA
N.º REG. F-1397
DATA: 09/02/90

1981

1981

1981

U-85

BANCO NACIONAL DO
DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO - D. A.
BIBLIOTECA

OBSERVAÇÃO

As opiniões nêle expressadas são da exclusiva responsabilidade de
seu autor e não representam necessariamente, os pontos de vista do Centro.

1914

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

INTRODUCCIÓN

Toda ciencia implica la investigación y conocimiento sistemático de un conjunto o área de fenómenos determinados, cuya naturaleza, comportamiento y relaciones se descubre y sistematiza por medio de una serie de operaciones mentales y manuales que constituyen el método científico: observación, experimentación, clasificación, mensuramiento, hipótesis, leyes, teorías, análisis, síntesis, etc.

En el proceso histórico de la ciencia, el hombre comenzó por investigar y conocer progresivamente el mundo físico que lo rodea. Era, sin duda, lo más importante porque de ello dependía su supervivencia. Después, en el camino de las ciencias biológicas, extendió su curiosidad a los seres vivos, especialmente al propio ser humano. "Las ciencias de la sociedad - como dice el professor Bernal 1/ - son, como grupo, la última y más imperfecta de las ciencias". Dicho sea de paso, algunas organizaciones, como la Royal Society de Gran Bretaña, ni siquiera las reconocen como tales y sólo comprenden a las ciencias naturales.

En términos corrientes, llamamos ciencias sociales a las que investigan las relaciones que se crean entre individuos que viven en sociedad. En el hecho - estas disciplinas han venido a emerger con nitidez como un resultado y una exigencia de la creciente integración de las comunidades nacionales o internacionales y de los problemas que ha suscitado esa evolución.

El estudio de las múltiples relaciones y fenómenos sociales - políticos, culturales, éticos, religiosos, jurídicos, etc., - en muchos casos parece lejos todavía de alcanzar la categoría de una ciencia, principalmente porque la aplicación de una metodología rigurosa o científica ha estado limitada o está en sus comienzos.

Mirada desde este ángulo, la ciencia económica se perfila como "la menos sub-desarrollada" de las ciencias sociales, aunque no cabe duda de que aún no está a la altura del rigor y adelanto de las ciencias naturales y físicas.

1/ J. D. Bernal, "Science in history", pag. 693

El campo de la ciencia económica está restringido a un orden de fenómenos: a los vinculados con el proceso de "ganarse la vida", esto es a los derivados de la actividad humana y las relaciones que son necesarias o están dirigidas a satisfacer cierto tipo de requerimientos que se denominan económicos.

¿Qué llamamos necesidades económicas? Podemos razonar por la vía de la eliminación. Necesidades humanas como el respirar, la meditación, la fé o la inclinación cultural o artística, evidentemente no tienen ese carácter - aunque puedan estar relacionados con la actividad económica. Son de esa naturaleza, en cambio, aquellas que implican el empleo de recursos productivos - trabajo, capital o recursos naturales, en conjunto o aisladamente.

En suma, pues, la ciencia económica investiga los fenómenos que se originan y las relaciones que se establecen en el proceso social de satisfacer las necesidades económicas con los factores productivos disponibles.

Como toda ciencia, la económica se despliega en dos planos que si bien se entrelazan, es conveniente distinguir si se quiere evitar confusiones habituales.

Por una parte, ella mira a la formulación de leyes o hipótesis generales que reflejen la naturaleza y el comportamiento de los fenómenos que le interesan.

Por la otra, tiene una derivación normativa en cuanto trata de desprender de esas leyes generales orientaciones para la acción consciente de la sociedad.

Si atendemos al primer plano fácil será percibir algunas diferencias fundamentales entre el campo y los métodos de la ciencia económica vis a vis los de las ciencias naturales.

Una principal proviene del carácter histórico de los fenómenos sociales, esto es, del hecho de que ellos se modifican en el tiempo. Dice el profesor Bernal al respecto: "En otras ciencias, el progreso puede tener lugar por aproximaciones cada vez más cercanas al conocimiento de un sistema natural inmutable o repetitivo, como en las ciencias físicas, o de un sistema, como la evolución orgánica, en que el cambio es

es tan lento que resulta difícil registrarlo" 2/

En otras palabras, la tarea del cientista social se torna más completa porque su material de análisis está en permanente transformación. Aquí, sin duda, reside una de las causas de fondo de que el pensamiento económico parezca ir siempre con retraso con respecto a los problemas nuevos que se van planteando a su atención.

Por otro lado, también hay un problema de lugar y/o espacio. En un mismo tiempo, en diversas partes del mundo, la realidad económica puede presentar facetas substancialmente distintas.

Estas consideraciones, sobre cuya importancia práctica volveremos más adelante, deben entenderse en sus justos términos. Los fenómenos económicos (como otros sociales), aunque cambiantes en el tiempo y en el espacio, tienen una relativa constancia o, si se quiere, poseen algunas características comunes más o menos "a-temporales" y "a-especiales". Todo depende en esta cuestión del nivel de abstracción en que se plantean las generalizaciones. Así, en un plan abstracto muy elevado puede verificarse que todo grupo o individuo tiene necesidades y debe arbitrar recursos para satisfacerlas, recursos que tendrán que ser asignados de diversa manera, significando la preferencia por unos fines, el sacrificio de otros.

Sin embargo, la "validez explicativa", como dice Furtado 3/, y más aún la importancia normativa de la conceptualización están restringidas por el propio nivel de abstracción en que ella tiene lugar. En otros términos, es válida e iluminadora sólo en la medida que se comprenda la enorme "reducción a lo esencial" o la simplificación, que ella implica.

De esta situación surge lo que Furtado 4/1 llama la "duplicación fundamental de la Ciencia Económica - carácter abstracto e histórico". Por eso, "El esfuerzo en el sentido de alcanzar niveles más altos de abstracción debe ser acompañado de otros que intenten definir los límites de la validez de las relaciones inferidas en función de las realidades históricas".

2/Op. cit., Pág. 698

3/C. Furtado, "Desenvolvimento e Sub-desenvolvimento", Fondo de Cultura, Pág. 20-21

4/C. Furtado, op. cit.

El otro aspecto a considerar es el de la aplicación de los métodos científicos en la investigación de las relaciones sociales. Como es obvio, la validez de las generalizaciones o hipótesis que pueden formularse en cualquier ciencia estarán supeditadas al rigor y variedad de los métodos que se empleen para abstraer de la realidad los antecedentes objetivos que deben fundamentar el razonamiento. Mientras más débil - sea esa base, menor será el carácter o título científico del esfuerzo, aunque la elucubración imaginativa, asentada en débiles soportes ciertos, haya jugado un papel sobresaliente en la historia del conocimiento humano.

En esta materia, como fuera destacado antes, las ciencias sociales también se encuentran en posición desventajosa respecto a las naturales. No sólo su campo de observación es más esquivo y complejo sino que también existen obstáculos considerables para valerse de recursos primordiales, como la experimentación - cuando ellos son posibles.

Además, en lo que se refiere a la ciencia económica, resalta la circunstancia de que su campo está estrechamente vinculado con el de otras relaciones y fenómenos sociales - políticos, religiosos, culturales, etc. - que hacen más difícil la percepción y ordenamiento de los elementos sustantivos de una realidad determinada.

Finalmente está el hecho no menos importante de que en las ciencias sociales el sujeto y el objeto de la observación en cierto grado se confunden. Esto es, - el analista se encuentra "envuelto" muy directamente en el proceso y sus prejuicios, la tradición o sus intereses (conscientes o inconscientes) afectan necesariamente el proceso de pesquisa.

De allí, pues, que no sea extraño que la ciencia económica, y en mayor medida, las otras ciencias sociales, se hayan desarrollado con un "respaldo científico" notoriamente más limitado que las disciplinas dedicadas a desentrañar las incógnitas del mundo físico.

Las cuestiones expuestas tienen una significación principal para la comprensión de los problemas que afectan al que llamamos "segundo plano" de la ciencia económica, esto es, el que relaciona las generalizaciones abstractas (bien o mal asenta

asentadas en el método científico) con los preceptos normativos.

Al igual que en otras ciencias, el conocimiento "puro" en Economía rara vez se justifica por sí sólo y habitualmente es el antecedente para actuar sobre la realidad. De este modo, las leyes y relaciones que han descubierto (o creído descubrir)/ los economistas inevitablemente han implicado derivaciones o guías para la política económica.

Las limitaciones y peligros envueltos en ese tránsito de lo abstracto a lo concreto han quedado esbozadas más arriba. Aquí puede reforzarse la argumentación acudiendo a ciertas experiencias predominantes en la materia.

Desde un ángulo histórico, lo que llamamos ciencia económica es en gran medida un conjunto de abstracciones elaboradas teniendo en vista la realidad de Gran Bretaña en el siglo pasado y la de los países más industrializados. Los "clásicos"/ ingleses son considerados los padres de esta ciencia porque en verdad fueron los primeros que llegaron a racionalizar en modelos generales el comportamiento de los fenómenos/ económicos. Ellos y sus continuadores lograron formular ciertas hipótesis y leyes que en ciertos aspectos pueden considerarse abstracciones de validez universal - por lo menos en relación a algunos rasgos sobresalientes de la actividad económica contemporánea. Sin embargo, esa teorización no podía sino estar condicionada por las facetas propias de su campo de observación e incluso en este aspecto parece indudable que cayeron en una suerte de "idealización" apologética que los llevó a construir un esquema indiferente o alejado de algunos aspectos primordiales de esa realidad investigada.

Así mismo, las implicaciones normativas de sus análisis estuvieron meridianamente influenciadas por las necesidades y conveniencias del área nacional en que tenían lugar y por la de los grupos e intereses con los que estaban ligados y a los que servían en verdad de portavoces intelectuales.

La distancia que separaba esas abstracciones de los hechos o, más bien, su divorcio del campo objetivo de observación quedó en evidencia en los años 30, que también fueron los de crisis para los esquemas tradicionales. En el fondo, la llamada

llamada "revolución Keynesiana" fué la rebelión contra un modelo abstracto y las normas de él derivadas, que contrastaban demasiado notoriamente con la realidad y con las exigencias de la política económica.

El problema tenía que ser y fué efectivamente mucho más arduo para las áreas alejadas de aquellos centros que sirvieron de blanco de observación para el pensamiento económico tradicional.

En nuestros países, como es fácil verificarlo, los economistas - amateurs o profesionales - no pudieron dejar de alimentarse en las fuentes europeas. En esa experiencia, los más estudiosos consiguieron dominar los esquemas conceptuales y algunas técnicas, pero también cayeron en la reproducción mecánica de los preceptos y las políticas que se derivaban de la contrastación de una teoría general con las circunstancias específicas de un tiempo y una problemática dada.

La "alienación cultural" tenía que ser mucho más grave en el campo social. Físicos, biólogos o químicos podían sin mayor peligro y con grandes ventajas absorber fielmente las enseñanzas de sus congéneros europeos para aplicarlas a su realidad, cuestión, por las razones ya vistas, era bien distinta al tratarse de científicos sociales. Y por eso es que su contribución, salvo honrosas excepciones, fué en nuestros países no sólo muy poco original sino que acusadora de una disociación manifiesta respecto a la realidad objetiva y las conveniencias del desarrollo económico.

Esta situación se ha modificado considerablemente en las últimas décadas en América Latina. El principal progreso parece residir en un examen crítico de las implicaciones para la política económica del análisis abstracto y general elaborado en los centros más avanzados. Por otro lado, en ese empeño, ha venido a establecerse una cierta colaboración con quienes, en esos centros, se han dedicado a revisar también críticamente las hipótesis y suposiciones de la teoría económica tradicional.

En ambos aspectos el avance sigue frenado por dificultades familiares: por una parte la pobreza de la investigación básicas, que limitan la calidad científica del esfuerzo; por la otra, el "envolvimiento" personal de los especialistas, inevitable en gran medida, pero que sólo puede admitirse cuando el rigor científico y no los prejuicios, las emociones o los intereses, respalda sólidamente los "juicios de valor".

I - PROCESO DE DESARROLLO Y CONDICIÓN DE SUBDESARROLLO

En sus términos más generales, el "desarrollo económico" no es otra cosa que el proceso de crecimiento de un país. En este sentido es equivalente al concepto de progreso. Pero es preciso definirlo con más precisión. Para ello, los economistas han introuido algunos índices o puntos de referencia que pueden señalar su existencia o ausencia y permiten escarmentar en sus características y naturaleza. El primero de ellos - y el más divulgado - es el que relaciona el desarrollo económico con el aumento de los ingresos reales por persona. Comparando el volumen de bienes y servicios de que disponen los habitantes con la magnitud de la población, podemos verificar periódicamente si el primer elemento se acrecienta más que el segundo. Si tal cosa sucede diremos que un país se está "desarrollando"; si a la inversa, la población se eleva al mismo ritmo que la disponibilidad de bienes o a uno inferior, postularemos que esa economía se encuentra estancada o en retroceso.

Naturalmente, para sentar una apreciación al respecto, conviene tener a la vista lo sucedido en un período de cierta extensión ya que las variaciones de un año a otro pueden estar afectadas por circunstancias pasajeras o excepcionales (p. ej. una mala cosecha, una conmoción política, etc.).

Por otra parte, también es útil considerar los efectos de las fluctuaciones cíclicas o las crisis de actividad y empleo que puede sufrir una comunidad. En Chile, por ejemplo, se anota un incremento de la producción e ingresos por persona a partir del año 1933-34 hacia adelante, pero ese progreso en realidad sólo implicaba un principio de recuperación respecto a las condiciones críticas de los años anteriores, tanto es así que se necesitaron más de quince años para conquistar nuevamente los niveles de ingreso por persona del período anterior a la catástrofe económica de 1930-32.

El punto de referencia mencionado (cambios en el monto del ingreso "per capita" o por cabeza), también es útil para establecer comparaciones más o menos significativas respecto a los niveles relativos de distintos países, esto es, sobre un mayor o menor desarrollo y sobre la base de las diferencias registradas se alude o

alude o se clasifica a las economías en desarrolladas o sub-desarrolladas. Aquí ya no hablamos de un proceso; como mas arriba ^{sino} que de una condición, etapa o "estagio".

Desde este ángulo (según una estimación de R. Nurkse*) pueden agruparse las naciones del mundo en tres escalones:

Cuadro 1

	% POBLACIÓN	% INGRESO	INGRESO POR
	MUNDIAL	MUNDIAL	PERSONA
A. Industrializadas y desarrolladas	18	67	US 915
B. Semi-desarrolladas	15	18	" 310
C. Sub-desarrolladas	67	15	" 54

Como puede verse, en el primer sector está un conjunto de países (Europa Occidental, América del Norte, Australia y Nueva Zelanda), que a pesar de cubrir el 18% de la población mundial dispone del 67% del total de bienes y servicios producidos. En el otro extremo están las grandes comunidades rezagadas de Asia y Africa, cuya situación es casi exactamente inversa. Los países más desarrollados de América Latina se encuentran en el segundo grupo; en cierto sentido figurado constituyen la "clase media" internacional.

Por otra parte, el concepto de subdesarrollo sólo tiene sentido cabal en un marco histórico. En cada uno de los grandes estadios de la evolución de la humanidad (y pueden escogerse muchos criterios para esa clasificación), algunos pueblos, países o regiones consiguieron asociar los grados más elevados de progreso técnico y de organización socio-política y económica con algunas circunstancias ventajosas del medio natural. China, India, Asia Menor, Grecia, Roma, Europa Occidental, Gran Bretaña, Estados Unidos, la Unión Soviética constituyen en sucesión (y las dos últimas potencias en su conjunto) las vanguardas y representantes de los niveles de mayor desarrollo en cada etapa. A su vez ellos marcaron por referencia los distintos grados de atraso o subdesarrollo.

Desde este ángulo, lo que llamamos y definimos como mundo o países

* R. Nurkse, "Problemas de la formación de capital", Edición del Fondo de Cultura Económica.

países subdesarrollados en el presente son aquellas unidades o conjuntos que, en un caso, el de la esfera capitalista, no han podido absorber o difundir el progreso técnico y las relaciones básicas del sistema prevaleciente en sus centros más maduros (Estados Unidos y Europa Occidental) y, en el otro, el del área comunista, tampoco y en distinta medida, no han sido capaces de alcanzar los niveles del arquetipo desarrollado del sistema, la URSS, o Checoslovaquia.

No es la oportunidad para desenvolver este planteamiento. Sin embargo, queremos esclarecer algo obvio, pero susceptible de causar malentendidos: la tesis anterior no implica, ciertamente que cada unidad o país, para llegar a ser verdaderamente/ desarrollado (en el sentido históricamente relativo de que hemos hablado), deba reproducir su modelo íntegramente. Alemania o Estados Unidos, que llevaron a efecto la revolución capitalista-industrial después de Inglaterra, ciertamente no son copia fiel del ejemplo. Y en el área socialista, con el paso del tiempo, puede descontarse que se perfilarán más claramente los rasgos propios de cada experiencia. Sin embargo, ciertos aspectos sustanciales evidentemente se han asimilado y constituyen el nervio del desenvolvimiento de los que van tras el líder (transitorio). En lenguaje marxista, los modos y relaciones sociales de producción son comunes o emparentados estrechamente en el mundo capitalista, igual que lo son en el área rival.

Aunque el nivel de ingreso por persona es un índice muy claro y representativo del proceso de desenvolvimiento económico, algunos lo consideran nada más que como una "primera aproximación" para la definición de su naturaleza, de manera que se requiere introducir otros elementos para tener un concepto más cabal y completo.

Uno de esos aspectos anexos de referencia serían los cambios en la estructura de producción y el equilibrio o armonía en el desenvolvimiento del sistema económico. Para ilustrar objetivamente esta importante cuestión piénsese por un momento en la experiencia de un país como Arabia Saudita, cuya economía ha experimentado un poderoso impulso debido a la explotación petrolera, exclusivamente. Desde el punto de mira del incremento del ingreso medio, ella, indudablemente, se ha desarrollado, pero pocos discutirán la naturaleza "desequilibrada" de ese crecimiento, que ha dejado a los demás secto-

sectores de la economía en el estado del pasado. (*)

Con distinto énfasis y modalidades, esa situación esencial caracteriza a muchos países que en distintas épocas y coyunturas han exhibido el crecimiento aislado de algún sector o explotación determinada sin lograr extender la expansión y el progreso al resto de su cuerpo económico. Otros, en cambio, como Canadá, Australia y por cierto el propio EE. UU., consiguieron aprovechar ese desenvolvimiento para dinamizar el crecimiento de toda la economía. Tenemos, pues, que la expansión limitada y parcial de un sector o rubro de la economía aunque provoque una elevación del ingreso por persona - no debería considerarse como equivalente a un proceso auténtico de desarrollo económico, que exige o involucra un progreso paralelo del conjunto del sistema o, si se quiere, de todos los puntos susceptibles de aprovechamiento más intenso y productivo.

El otro elemento importante para refinar el concepto de crecimiento económico tiene que ver con la distribución social de los frutos del proceso o, si se quiere, con sus efectos sobre la estructura del reparto de los ingresos. Refiriéndose a este problema, el economista italiano Vittorio Marrama se pregunta: "hasta qué punto hablarse de desarrollo económico efectivo de un país cuando al mismo tiempo se verifica un empeoramiento de la distribución de la renta?" El caso extremo sería aquel en que una clase restringida aumenta sus propios ingresos determinando de esta manera un aumento del ingreso medio, mientras la mayoría de la población no goza de ningún beneficio en forma de rentas más altas e incluso puede ver empeorar su propia situación. (**)

(*) - Una variada económica de esos desequilibrios en un desarrollo "anormal" puede encontrarse en las diferencias de productividad de la mano de obra. En el caso chileno, por ejemplo, la producción por hombre al año en la "gran minería" del cobre es alrededor de 12 veces mayor que la promedio del país. Podría decirse que Chile, en ese sector, es una economía desarrollada y que, en cambio, el resto, no lo es. En los países industrializados, o maduros no se encuentran contrastes de ese orden. En otras palabras, la productividad más o menos pareja en todos los sectores demuestra que se han desenvuelto armónicamente y que las diferencias dependen de otros factores, como desigual dotación de recursos naturales, mayores posibilidades de aplicar la técnica moderna en algunas actividades.

(**) - V. Marrama, "Concepto de Desarrollo Económico". Rev. Trimestre Económico, Nº 81.

No debe creerse que ésta es una alternativa demasiado excepcional. Algo muy semejante parece haber ocurrido en algunos países subdesarrollados, especialmente en Asia, en que la incorporación al comercio mundial por la vía de la explotación de algunas materias primas provocó probablemente una elevación del ingreso medio "estadístico", pero sin beneficiar a la gran masa y a menudo deprimiendo su nivel de vida con la ruptura del molde de su economía tradicional.

La consideración del aspecto señalado no sólo se justifica por su significación social, por demás obvia, ya que es difícil concebir el progreso sin que él implique mejoramiento del estándar de vida de la mayoría. También reviste gran importancia económica, porque la concentración del ingreso en pocas manos, a la vez que limita el crecimiento del mercado consumidor, desvía las fuerzas productivas hacia la satisfacción preferente de las necesidades de la minoría acaudalada, descuidándose así la provisión de los bienes básicos de subsistencia.

En resumen, el concepto adecuado del desarrollo económico debe considerar: a) el crecimiento del ingreso por persona en circunstancias "normales" de actividad y ocupación; b) la integración de todo el sistema económico en el proceso, y c) la distribución equitativa de los frutos entre los grupos sociales. Como puede apreciarse, algunos términos son de difícil precisión o expresión cuantitativa. No es posible, por ejemplo, señalar precisamente qué significa distribución "equitativa". Sin embargo, a la luz de las situaciones y los criterios prevaletentes es posible establecer márgenes generales para vislumbrar los casos que se alejan o aproximan a lo que se estima "regular" o deseable.

II - LA ESENCIA DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Dado los componentes e manifestaciones principales de un proceso de desenvolvimiento económico, cabe preguntarse cuál es su fuerza propulsora o el factor que genera los cambios en el nivel del ingreso, en la estructura de la producción y en el bienestar de la población.

Como es evidente, planteamos esa interrogación desde un ángulo específicamente económico, sin entrar a considerar los múltiples elementos de naturaleza sociológica, política, geográfica, militar y hasta religiosa que pueden tener - y han tenido - influencias significativas sobre el asunto. De todos modos, se podrá ver en la exposición - que todos ellos, por decisivos que parezcan en determinadas coyunturas de la evolución (p.ej. en su partida o en su colapso o estancamiento), están a largo plazo supeditados a los cambios en un aspecto económico fundamental.

El es, en las palabras de Furtado, "la expansión de la productividad - del factor trabajo" (*), o sea dicho en otros técnicos, el aumento del rendimiento de una unidad de esfuerzo humano en un plazo dado (Esto implica, dicho sea de paso, que el proceso también tendría lugar en el caso de un país donde el producto por hombre se mantuviera/ pero donde, al mismo tiempo, estuviera reduciéndose la jornada o/y la intensidad del trabajo).

Para esclarecer este asunto valga una ilustración histórica.

Tómese el caso de una comunidad primitiva. El hombre o, mejor dicho, el grupo social, se organiza y enfrenta con la naturaleza en condiciones tan simples y precarias como de bajo rendimiento. La productividad de cada miembro activo es tan reducida - que sólo permite subvenir las necesidades más esenciales y exige que todos ellos se dediquen exclusivamente a satisfacerlas. El nivel del ingreso, pues, es muy reducido; la estructura de la producción no presenta ninguna diversificación, ya que las únicas actividades que pueden desarrollarse son las que abastecen de alimentos y vestuarios. Por otra parte, los bienes están igualitariamente repartidos por imposición de las circunstancias: todos tienen que recibir (y no pueden sino recibir) lo imprescindible para subsistir.

Contrástese este esquema crudo de una economía rudimentaria con el cuadro de un sistema industrializado del presente y se apreciará inmediatamente la calidad/ espectacular del cambio y su raíz primordial. Cada persona activa en Estados Unidos produce bienes y servicios de un valor aproximado de 7 mil dólares por año; que pueden compararse, con los 160 dólares que en promedio crea un trabajador indú. En las actividades de subsis-

(*) - Furtado: "Ensayo histórico-analítico del desarrollo económico". "Trimestre Económico", Nº 83.

subsistencia sólo trabajan alrededor de 11 norteamericanos de cada 100 activos; su productividad es tan elevada que ellos se bastan para alimentar a toda la población, y, además, para generar un problema de excedentes. Sobre esa base, el resto de los habitantes activos está en situación de distribuirse en las más variadas faenas de producción de bienes y servicios, lo cual se traduce en una estructura altamente diversificada. Respecto a la distribución - del ingreso, la considerable acumulación de capitales, como también el margen apreciable - de rentas por encima de lo que reclama la satisfacción de las necesidades primordiales, - plantea situaciones tan importantes como desconocidas para una comunidad de escaso desenvolvimiento.

Lo dicho obliga a prolongar la interrogación para averiguar las causas de las variaciones en ese factor fundamental que es la productividad del trabajo.

En esta materia debe recordarse que todo proceso económico envuelve habitualmente la combinación de tres elementos básicos: el trabajo mismo, los recursos naturales y el instrumental productivo, que en términos más generales podemos denominar el capital y la técnica.

Partiendo de ese planteamiento podemos primero intentar una presentación esquemática de las formas en que el empleo o/y asociación de esos recursos deriva en variaciones positivas de ese índice primordial que es la productividad del trabajo, del cual depende el proceso de desenvolvimiento y que, por otro lado, determina el estadio de subdesenvolvimiento.

Distingamos las siguientes alternativas que, por cierto, se presentarán en algún grado combinado en cada experiencia:

a) - incorporación al sistema productivo de recursos naturales no explotados o sub-empleados. Es el caso característico en el modelo de "crecimiento hacia fuera", sob todo en el "colonialista". Aunque haya también, y con seguridad, cambios en los estoques de capital y trabajo, el elemento principal en la elevación de la productividad del sistema reside en el aspecto mencionado;

b) - introducción de nuevas técnicas y modalidades de organización para

usar y combinar los factores básicos. Sería la forma característica de desenvolverse en los países "centrales" - desde Inglaterra en el pasado a los industrializados - líderes de hoy;

c) - aplicación de técnicas y modalidades conocidas en otras áreas más desarrolladas. Sería uno de los medios principales en el proceso de desenvolvimiento "hacia adentro" en América Latina, por ejemplo;

d) - transferencia de factores desde actividades de menor a mayor productividad, como ser, fuerza de trabajo desocupada o sub-empleada en la agricultura a la industria, modalidad también muy representativa en la experiencia de América Latina en las últimas décadas;

e) - progresos en la cantidad y calificación de la fuerza de trabajo. Respecto a lo primero puede recordarse en participación tan considerable de la mujer en la población activa de los países industrializados. Sobre lo segundo basta mencionar la atención creciente a las tareas de formación técnica y educación en general.

Mirando otra vez el asunto desde el ángulo de los factores productivos claves, conviene evaluar más de cerca su significación relativa.

La destreza o aptitudes de la mano de obra son primordiales, pero debe tenerse en cuenta que por sí sola no modifica radicalmente los niveles de productividad. - Es probable que los artesanos más hábiles se encuentran en las economías adolescentes y no en las desarrolladas.

Lo mismo puede señalarse respecto a los recursos naturales. Así como hay muchas naciones ricas en reservas y pobres en desenvolvimiento, así también hay otras/ (Suiza) donde se presenta una realidad opuesta: a pesar de la modestia de sus recursos, han alcanzado un extraordinario grado de adelanto.

Por eliminación, pues, llegamos a la meridiana conclusión de que el rendimiento del trabajo humano está supeditado al carácter y eficiencia de las innovaciones y equipos que lo acrecientan y le permiten "hacer nuevas cosas o hacer viejas cosas de un modo nuevo".

De este ángulo la evolución ascendente de la productividad de la mano de obra se identifica con la historia de la ciencia y la técnica. Los primeros descubrimientos revolucionarios del arco y la flecha, la rueda o el molino constituyen los primeros hitos en un camino de superación que desemboca en el presente en los prodigios de la energía nuclear y la industria electrónica. En ese trayecto la fuerza de trabajo va extendiendo su dominio y aprovechamiento de la naturaleza, aliviando sus sacrificios y ganando oportunidades y tiempo para el descenso o el "ocio creador".

No debe perderse de vista que el factor auxiliar y multiplicador del esfuerzo humano no se circunscribe a los instrumentos específicos de producción-herramientas, máquinas, instalaciones. También reviste la forma de nuevas modalidades de organización del trabajo o contribuciones de la ciencia aplicada a los procesos económicos. La "revolución industrial", en su primera etapa "manufacturera", no se distingue tanto por la introducción de maquinarias diferentes de las empleadas como por una nueva organización del esfuerzo: los procesos aislados y completos del artesanado son substituidos por la agrupación de la mano de obra en talleres donde se desarrolla en una nueva escala la división del trabajo. Por otra parte, los adelantos en la química, por ejemplo, que llevan al descubrimiento y explotación de la increíble variedad de productos llamados genéricamente "sintéticos", han tenido una gravitación tan sobresaliente como la de cualquier equipo productivo.

Si el "progreso tecnológico", entendido en su sentido amplio, es el elemento modular en la expansión de productividad del trabajo, corresponde examinar a continuación las causas que lo originan y promuevan.

Para este efecto también es muy útil y esclarecedora la ilustración histórica. Imaginando el cuadro económico de una comunidad muy primitiva, en la que prima/ una agricultura de subsistencia, podemos comprobar que el aumento de la capacidad productiva está subordinado a dos condiciones primordiales (aparte, claro está, de la conducta de la naturaleza). Por una parte a que el campesino, después de satisfacer sus necesidades de alimentos, pueda disponer de un "excedente" (p. ej. en forma de semilla) que permita ampliar la escala de explotación en el período siguiente. Por la otra, a que el mis-

mismo agricultor en la repetición continua de sus operaciones, logre perfeccionar sus métodos e instrumentos de manera de llevar la productividad de su labor.

Mientras el proceso está circunscrito a esos términos, el progreso será, en el mejor de los casos, muy lento, pero en la medida que aquel "excedente" alcance un mayor volumen, las oportunidades de crecimiento aumentarán substancialmente. En este caso podemos visualizar varias oportunidades que se abren para el grupo social. En primer lugar se pondrá en condiciones de separar de la fuerza de trabajo dedicada a las actividades directas de subsistencia algunos de sus miembros, para aprovecharlos en otras faenas que pueden expandir la capacidad productiva, como estables, cierrros, obras de regadío, etc., o en la fabricación de utensilios o herramientas. Asimismo, podrá valerse del "excedente" para establecer un intercambio con otras comunidades, a fin de obtener en ellas los bienes que requiere y que por alguna causa no produce.

Naturalmente, el solo hecho de que el grupo social consiga crear un margen de recursos sobre sus necesidades básicas de vida no implica que él se destinará en alguna forma a la expansión del sistema productivo. Como es obvio, también puede utilizarse exclusivamente para acrecentar el consumo. En otras palabras, la aparición de un "excedente" sólo importa una oportunidad e posibilidad de crecimiento y en general puede decirse que la evolución de los pueblos, sea ascendente o declinante, ha dependido en gran medida de su decisión frente a esa alternativa.

Ahondando sobre este aspecto de significación vital en el desenvolvimiento económico, Celso Furtado señala la primacía de tres cuestiones primordiales. (*)

a) Del lado de la producción, la formación de un "excedente", que Paul Baran, por su parte, define "en sus términos más amplios y sencillos" como "esa porción - del producto agregado no absorbida por el consumo de los productores directos de la sociedad y por la reposición ordinaria de sus medios de producción" y que queda disponible "para una multiplicidad de propósitos", desde el fortalecimiento de la capacidad productiva hasta el consumo de los grupos pasivos. (**)

(*) - C. Furtado, "Ensayo..."

(**) - P. Baran, "Sobre la evolución del excedente económico". Rev. Trimestre Económico, Nº 100. También "The political economy of Growth."

El concepto de Baran es excesivamente amplio. Dado un Standard básico de consumo para toda la población (que irá modificándose con el propio crecimiento económico) no debería considerarse como parte del "excedente" lo que corresponde al gasto de las personas dependientes, al menos de las que por razones de edad, salud o otras especiales, tienen que participar de los bienes creados por los "productores directos". No es igual el caso de los individuos que pudiendo contribuir al proceso económico viven a expensas del "excedente" creado por los activos. Partiendo de la base que ellos podrían producir los bienes (o valores equivalentes) para su consumo básico, bien pueden estimarse los recursos que se apropian como parte integrante del excedente.

Refinando su definición, el profesor Baran distingue entre "excedente" económico real y "potencial". Al primero corresponde "a aquella parte que es ahorrada realmente, es decir, utilizada para la inversión o acumulada en la forma de existencia de todas clases" en tanto que el segundo "es aquella proporción que podría dedicarse a la inversión para el desarrollo económico (a otros propósitos socialmente deseables)" si se utilizaran plenamente los recursos productivos y "se eliminaran los despilfarros y el consumo superfluo". (*)

b) - Del lado de la distribución, la apropiación del "excedente" por un sector social, en virtud de algún título-económico, político o militar. "En todas las sociedades (escribe Furtado) han existido siempre grupos minoritarios que, de una u otra manera, supieron apoderarse el excedente de producción, permanente o eventual, del conjunto de la colectividad. Este hecho, extremadamente simple y de observación universal, constituye la base del proceso acumulativo" (**)

Huelga señalar que este aspecto del problema comienza a adquirir significación apreciable únicamente cuando los progresos de la productividad o, si se quiere, del rendimiento de trabajo humano, permitieron obtener un "excedente" de cierta entidad. Desde este ángulo, la aparición de ese elemento corresponde y se traduce aproximadamente en la emergencia de la institución de la propiedad privada. Esta nace como medio de conservar, o establecer el dominio sobre los excedentes que se acumulan y, por o-

(*) - P. Baran, "Sobre la evolución..."

(**) - C. Furtado, "Ensayo..."

Otro lado, permite la transmisión de los mismos a los descendientes con lo cual tiende a consolidarse y a acrecentarse las desigualdades en el reparto de la propiedad.

Las formas en que se genera y se apropia el "excedente" económico tiene una importancia tan directa como diáfana para la estructura de las relaciones sociales en cada fase histórica. Las comunidades esclavistas, por ejemplo, extraieron de la parte en que la producción de sus esclavos sobrepasaba su consumo, el excedente de que dispusieron para su propio uso y esa vinculación creó la que podría llamarse "estructura de clases" de esa sociedad (*). En las comunidades medievales es otro el mecanismo (la entrega de parte de la producción de los siervos según alguna modalidad de tributación) y otra también la relación social, ahora entre dueños de la tierra y siervos. En la sociedad capitalista, el engranaje básico es el que vincula a los propietarios de los medios de producción con la mano de obra que arrienda su fuerza de trabajo. Y de esa relación emerge el excedente que se emplea para la ampliación de la capacidad productiva, el ahorro y el consumo de los propietarios.

En la comunidad socialista es el Estado el que juega el papel de aglutinador y administrador del "excedente", estableciendo la distribución de los recursos entre el consumo y la inversión, a la vez que el capital y la propiedad así creados pasan a ser de dominio colectivo.

c) - Del lado de la acumulación, el uso e incorporación del "excedente" al proceso productivo. Desde un ángulo económico estrecho y por su gravitación fundamental sobre la evolución del progreso tecnológico y la productividad del trabajo, podría decirse que ese aspecto ocupa el centro del escenario. En verdad no sería difícil encontrar comunidades en que tanto el volumen del "excedente" como sus formas de apropiación/ han sido relativamente similares, a pesar de lo cual el ritmo y persistencia de su crecimiento han resultado muy diferentes en razón del cariz que ha tenido el proceso de utilización de los recursos substraídos a los productores directos.

(*) - "La acumulación se inicia con la esclavitud, es decir con la apropiación total o parcial por un grupo del excedente de producción creado por otro. En el estado más primitivo de la técnica productiva esa era, al parecer la única forma de obligar a un grupo social a reducir su consumo por debajo del nivel de producción". C. Furtado, op. cit.

En esta materia parece conveniente distinguir dos factores significativos. Por una parte se perfila uno de carácter más bien subjetivo, entroncado con elementos de orden sociológico, psicológico o cultural, que es lo que en términos económicos podría llamarse la "propensión a ahorrar" y a invertir de los sectores que controlan el "excedente" del esfuerzo comunitario, esto es, la mayor o menor inclinación de esos grupos para dedicar una parte importante de los medios de que disponen a la expansión de la capacidad productiva. El otro factor es de naturaleza más objetiva y tiene que ver con la posibilidad real o material de emplear los recursos en fines que redunden en tal expansión.

Si tomamos el caso de las sociedades pre-capitalistas, por ejemplo, - Grecia o Roma, veremos que lo excedente en capital y si éste tuvo lugar fué en muy pequeña escala... había consumo excesivo por parte de los ricos, un consumo excesivo que en los últimos días de Grecia y Roma asumió las proporciones de un desenfreno absurdo" (*)

Pero esta disposición para el gasto suntuario se encuentra íntimamente vinculada con el hecho de que "en etapas muy primitivas del desarrollo social... tanto los bienes que se consumen como los que se acumulan son fundamentalmente de la misma naturaleza, pudiendo, por lo tanto, ser intercambiados". (**)

En realidad, el "excedente" económico se componía básicamente de alimentos, los cuales podían consumirse o acumularse, pero esta segunda alternativa estaba condicionada por el carácter más o menos perecedero de esos bienes. Había, pues, que emplearlos de alguna manera y la vía principal para ello estribaba en ponerlos a disposición de la mano de obra separada del proceso de producción y destinada a satisfacer las necesidades y demanda de los pudientes o a servir sus intereses políticos o nacionales en la defensa o en la guerra, ocupación que a la vez que desangraba la economía era un medio "regular para ganarse la vida" ya que envolvía el propósito de "capturar ganado, esclavos y tesoros". Las oportunidades para desviar parte del "excedente" hacia el crecimiento económico o la inversión quedan circunscritas a los recursos que se transferían a los artesanos que elaboraban instrumentos simples de producción y a la fuerza de trabajo ocu

(*) - C. Marx, "Historia crítica de la plusvalía", citada por P. Baran, op. cit.

(**) - C. Furtado, op. cit.

ocupada en las actividades de la construcción. Esta última, en verdad, era la base del proceso de acumulación y esta situación se prolonga hasta la irrupción del capitalismo. Debe tenerse en cuenta que se trata por lo general de obras ornamentales o religiosas que hacen poca o ninguna contribución directa al desenvolvimiento de la capacidad productiva. Ahí están las pirámides, los mausoleos y los maravillosos palacios orientales para atestiguarlo. La excepción la constituyen las construcciones de carreteras, obras de regadío o defensa de suelos y las distintas mejoras agrícolas.

Las comunidades medievales y comerciales de Europa, que toman el liderazgo económico después del eclipse romano, no alteraron significativamente la substancia del problema respecto de la utilización del "excedente", aunque ambas civilizaciones contribuyeron a acrecentarlo. Del aumento de la productividad agrícola en la Edad Media (consecuencia de un sistema socio-económico más eficiente que el basado en la esclavitud surge "la primera gran división del trabajo fundamentalmente importante: entre la agricultura y el artesanado, entre el campo y la ciudad". Los intereses comerciales emergen y se expanden sobre ese cimiento y al ampliar el "universo económico" a través del intercambio con otras comunidades, dan un nuevo impulso a la división del trabajo, ahora, también, en una escala internacional, consiguiendo acrecentar apreciablemente, la magnitud del ingreso y, por lo tanto, del "excedente" potencial. En esta evolución adquieren una significación especial los medios de transporte y de allí que se redoblan los atractivos para un uso productivo de los recursos de inversión en la construcción de barcos. Pero, aparte de este objeto, también favorecido, aunque en otra escala, por las sociedades antiguas, las formas de utilización de los recursos invertibles, no se modificaron substancialmente.

Estas circunstancias, en cambio, van alterándose progresivamente a medida que se gesta y madura la revolución capitalista y burguesa.

Por una parte, la propia expansión de la economía comercial obliga una nueva organización del trabajo, tanto porque se amplían los mercados internos y externos/ como porque comienza a hacerse más intensa la competencia de distintos productos. Estas fuerzas llevan a la superación del artesanado y al establecimiento de talleres manufactureros a base de una mayor división del trabajo, el obrero asalariado y la propiedad de los medios de producción por el empresario, que en las primeras fases del proceso generalmente

generalmente era el mismo comerciante. Asimismo, el aguijón de la concurrencia exalta el problema de los costos de producción, que no puede resolverse indefinidamente con la comprensión de los salarios, que están en el nivel de subsistencia. Así, "también se percibió sin tardanza que modificando los métodos de producción, dividiendo mejor el trabajo, introduciendo instrumentos más adecuados, se podrían avanzar más que con la simple disminución de salarios". (*) El progreso tecnológico pasa, pues, a desempeñar "el papel de factor dinámico central en la economía moderna".

Este proceso marcha de la mano con el que había venido madurando desde el Renacimiento y que se traduce en un avance inusitado y continuo de las ciencias naturales. El hombre y la sociedad desarrollan su conocimiento del mundo que los rodea y se vale de él para descubrir nuevos medios de explotar y dominar la naturaleza y, por este camino, de elevar el rendimiento del esfuerzo humano.

El ciclo de innovaciones tecnológicas "que característicamente se inicia en la industria textil, la más dinámica en el albor de capitalismo" responde, pues, - tanto a presión de necesidades objetivas como el progreso que ha tenido lugar en la ciencia. Y es esa combinación fructífera de condiciones la que revoluciona la cuestión del aprovechamiento productivo del "excedente" económico. La acumulación toma ahora formas específicas distintas de los saldos alimenticios del pasado. Se puede invertir (y es indispensable hacerlo dada la competencia y la expansión del mercado) en equipos mecánicos e instalaciones, que sirven para crear medios de producción o para expandir la disponibilidad de bienes de consumo y así acrecentar aún más el "excedente". Según dice Furtado, - "los métodos de producción se harán cada vez más capitalísticos - como se dirá en el siglo XX - es decir, cada vez más basados en el uso de equipo y otras formas de capital... el empresario (ya) no necesitará de una frontera en expansión o, lo que es lo mismo, de abrir nuevas líneas de comercio. Ahora podrá aplicar sus capitales en profundidad dentro de la frontera económica establecida.

(*) - C. Furtado, op. cit.

III - LAS RELACIONES BÁSICAS EN EL PROCESO DE DESARROLLO ECONÓMICO

Las tres cuestiones principales envueltas en el desenvolvimiento económico están íntimamente relacionadas y en cierto grado son interdependientes.

La magnitud del "excedente", por ejemplo, depende en alto grado del éxito que se ha dado a los recursos disponibles en los períodos anteriores. Si un empresario agrícola o un industrial han sido acertados en la selección de los fines más ventajosos para el rendimiento de los factores productivos, es evidente que encontrarán a su disposición un "excedente" mayor que en el caso opuesto y así podrán continuar su progreso en una escala cada vez más grande. Por otra parte, la existencia de un margen de medios que sobrepasa en mucho a las necesidades de subsistencia permitirá distribuir una parte importante entre numerosas inversiones que simultáneamente coadyuvarán a elevar la productividad del sistema o, si se quiere, del rendimiento del esfuerzo humano en sus diversas faenas.

También son meridianos e influyentes los vínculos entre las formas y relaciones que caracterizan la apropiación del "excedente" con los otros elementos o variables. En este sentido, por ejemplo, tiene una gravitación esencial la naturaleza y características de los grupos que dominan y administran los recursos que potencial o teóricamente podrían impulsar el crecimiento de una economía. A manera de ilustración (y habrá que volver sobre este asunto) puede compararse la conducta que se atribuye a los "pioneros" agrícolas o industriales en Gran Bretaña o Estados Unidos en el siglo pasado con la seguida por los empresarios latinoamericanos en la misma época. En tanto que los primeros parecen distinguirse por un ánimo laborioso y emprendedor, que los lleva a perseguir con tesón el crecimiento de sus actividades y, por derivación, el progreso del sistema económico; los otros, a pesar de haber dispuesto de recursos considerables, se distinguen más bien por su disposición para el gasto consuntivo y su renuncia a asimilar los avances de la técnica. De este modo, tanto el acrecentamiento del "excedente" a largo plazo como su empleo a corto plazo resultaron considerablemente afectados por esa particular inclinación a esos sectores dominantes.

El asunto puede mirarse desde otro ángulo y en relación a la gran controversia contemporánea sobre las ventajas e inconvenientes de los dos tipos dominantes/ y competitivos de organización social: capitalismo y socialismo.

Como se sabe, las diferencias substanciales entre ambos residen en los mecanismos de apropiación y empleo del "excedente" económico. En el sistema capitalista, la propiedad privada de los medios de producción genera la parte primordial de los recursos susceptibles de invertirse, a la vez que las fuerzas del mercado, el juego de oferta y demanda y el imán de las utilidades orientan el destino de los mismos hacia distintos fines. En una organización socialista priman otras circunstancias. Es el Estado, en representación de la colectividad, el dueño de las instalaciones y facilidades productivas (con excepciones de parte de la tierra agrícola) y es esa autoridad la que establece de antemano en los planes tanto la magnitud del "excedente" dirigido a la capitalización como su distribución entre las diferentes alternativas, para lo cual trata de tomar en cuenta las necesidades del crecimiento a largo plazo (incluidas las de defensa u otras similares de naturaleza política) y también los requerimientos de la población.

No es esta la oportunidad para entrar a un examen detenido de esas características disímiles y de sus ventajas e inconvenientes comparativos. Lo que nos interesa destacar es el contraste y las relaciones entre los distintos elementos del problema examinado en los dos tipos de organización. Vale, sí, la pena agregar que en las comunidades capitalistas modernas y muy señaladamente en las subdesarrolladas, el Estado ha pasado a desempeñar una función muy destacada como agente de ahorro e inversión, esto es, se apodera y usa una fracción del "excedente", al mismo tiempo que influye en las decisiones al respecto de las unidades privadas por medio de los diversos mecanismos tributarios, de incentivos, subsidios, reglamentaciones, etc.

CUADRO 2

CUADRO 2.

INGRESO NACIONAL	% INVERSIÓN NETA	PRODUCTIVIDAD DE LA INV. NETA	AUMENTO DEL I.N. EN UNIDADES	% CRECIMIENTO DEL INGRESO NACIONAL
1) 100	10	0,50	5	5
2) 100	20	0,25	5	5
3) 100	10	0,75	7,5	7,5
4) 100	15	0,50	7,5	7,5

Desde el ángulo económico, la relación que ha merecido mayor atención es la existente entre la magnitud del ahorro y la productividad o rendimiento de las inversiones. El análisis de la misma ha contribuido a definir una fórmula que señala que el crecimiento del ingreso de un país o su tasa de desarrollo es una resultante de la inversión neta y del coeficiente de capital. (*)

El problema puede exponerse en términos muy simples. Imaginemos que un sistema económico, después de satisfacer las necesidades de consumo y hacer las provisiones indispensables para reponer o mantener en condiciones normales de funcionamiento sus instalaciones y stocks productivos, ahorra y aparta para inversiones que ampliarán su capacidad de producción una cantidad igual a 100 unidades, que representan el 10% del Ingreso Nacional (o si se quiere, de los recursos disponibles). Supongamos en seguida que esos medios se invierten en distintos fines y que, en promedio, producen en el período siguiente un incremento del ingreso igual a la mitad de la inversión neta, esto es, se invierten 100 unidades y el ingreso nacional aumenta en 50 unidades, lo que significa que el coeficiente de capital o productividad de la inversión es de 0,50. Si recordamos ahora que el Ingreso Nacional era igual a 1.000 unidades, veremos que el incremento de 50 representa un 5%. En otras palabras, la tasa de crecimiento será igual a ese porcentaje.

Para ilustrar más la cuestión que es tan elemental como importante, puede componerse un cuadro como el que se incluye en esta página, en que se presentan distin-

(*) - I.P.: - dp, en que I es inversión neta, P el coeficiente de capital y dp el aumento del producto neto.

distintas posibilidades con los factores anotados.

Si los porcentajes de crecimiento del ingreso nacional los cotejamos con los correspondientes al aumento de la población, tendremos la tasa de incrementos del ingreso por persona. En el caso 1, por ejemplo, el ingreso se eleva en un 5% anual: si en el mismo plazo la población crece en un 2,5%, la mejoría del ingreso por persona será de 2,5%. Si la población aumentara también en un 5%, obviamente no habría ningún progreso en la condición económica de los habitantes.

A la luz de esta simple demostración puede apreciarse la significación y el nexo de los dos aspectos fundamentales. En los casos 1) e 2), por ejemplo, se ve claramente que no basta que una comunidad haga un esfuerzo mayor que otra para desarrollarse más rápido, ya que la situación está afectada también por su acierto para escoger los fines de inversión que impliquen un aumento más considerable del producto.

Respecto a esas diferencias, conviene tener en cuenta que las investigaciones realizadas en varios países sobre el coeficiente de capital señalan una relativa constancia del mismo, esto es, no exhibe variaciones muy apreciables la relación entre el acervo de capital disponible y el producto logrado con él. Sin embargo, la realidad puede ser muy dispar si en lugar de considerar la productividad media de todo el capital nos detenemos en su coeficiente marginal, o sea, en relación entre un aumento de la inversión en un período dado y el producto que puede obtenerse en distintas alternativas. Aquí seguramente resultarán contrastes manifiestos, que subtrayan la trascendencia de la selección de los objetos más rendidores.

Otro aspecto que debe tenerse a la vista es que la influencia de una inversión determinada sobre el desarrollo también depende del sector en que se realiza. Si dividimos el sistema económico en dos campos, uno que produce bienes de consumo y otro que crea bienes de capital, o sea bienes destinados a expandir la capacidad productiva, veremos que no son iguales las repercusiones de una misma inversión y de igual productividad en ambos sectores.

Imaginemos que se trata de 100 toneladas de acero y que existe la

la disyuntiva de dedicarlas a ampliar una industria textil (sector del consumo) o a acrecentar la producción de maquinaria para la propia industria siderúrgica. Aunque en ambos casos se logre el mismo aumento del valor de la producción nacional, la segunda tendrá un mayor efecto sobre las posibilidades futuras de desenvolvimiento.

Si, por ejemplo, se escoje la primera alternativa, aumentarán la producción y el consumo de textiles a corto plazo, pero la base económica para ampliar otras actividades (y la propia industria textil) será más estrecha que en el otro caso.

Naturalmente, las decisiones no enfrentan una disyuntiva tajante sino que inclinaciones en un sentido u otro. En una economía de mercado, el incremento del consumo es factor considerable entre los incentivos para invertir. En una planificada o socialista aunque, como lo surgiere la experiencia soviética, es más viable independizar los dos procesos, también tiene que atenderse a la presión social que la elevación del ingreso se traduzca en una mayor disponibilidad de bienes y servicios de consumo.

La difusión del progreso técnico y los cambios en el nivel de ingreso y en las estructuras de oferta y demanda.

En la medida que el progreso técnico se difunde en un sistema económico, elevando la productividad del trabajo, se genera una sucesión de cambios que constituyen ingrediente fundamental del desarrollo económico.

Supongamos que ese mejoramiento de la productividad tiene lugar en un sector primario en las actividades hasta ese momento asentadas en una organización artesanal.

La principal consecuencia será que los factores empleados incrementarán el volumen del producto creado, facilitando a la vez el licenciamiento de parte de la mano de obra ocupada en el área favorecida.

El proceso descrito redundará en un aumento del ingreso de quienes - restan trabajando en el sector (que será mayor que la eventual disminución del ingreso - de aquellos desplazados por la innovación técnica o organización). Crecerá, pues, la demanda global, pero ésta ya tendrá la misma composición que anteriormente. Como lo han de

demonstrado fehacientemente los estudios sobre el problema, al aumentar el ingreso, el gasto de la población ocupada se distribuirá de otro modo. La demanda de algunos productos, por ejemplo, los bienes industriales o ciertos alimentos "nobles" y muchos servicios, se elevará con preferencia, incluso con mayor velocidad que lo que se expande el ingreso total. Otros productos, en cambio, por ejemplo, algunos alimentos básicos, no experimentarán la misma expansión y su consumo hasta puede decrecer en términos absolutos.

Del primer grupo de bienes y servicios se dirá que tienen una "elasticidad-ingreso" positiva, porque su demanda aumenta con más vigor que el ingreso. Los otros, en cambio, presentan una elasticidad-ingreso negativa porque su demanda no se incrementa/ "pari-passu" con el ingreso. *

Las modificaciones del patrón de la demanda que tras aparejadas el aumento del ingreso,** repercutirán sobre el sistema productivo, induciendo a cambios en las mismas direcciones de la estructura de la oferta. En otras palabras, los recursos productivos se desplazarán de modo de satisfacer los nuevos requerimientos en este proceso, - dicho sea de paso, deberán encontrar también nuevas ocupaciones aquellos factores liberados o desplazados por el progreso técnico.

De este modo, en una economía dinámica o en desenvolvimiento se despliega un proceso circular en que los progresos técnicos o del modo de producir alteran el volumen del ingreso y la composición de la demanda, induciendo estos cambios nuevas transformaciones en el sistema de producción y así sucesivamente.

(*) - Véase cuadro 4, O. Sunkel "Introducción al análisis económico".

(**) - Naturalmente, también puede variar sin aumento del ingreso y por cambios en la distribución de las rentas o de los hábitos de consumo.

IV - EL CAMINO DEL DESARROLLO ECONÓMICO: ALGUNAS EXPERIENCIAS HISTÓRICAS

El interés del examen histórico del problema del desarrollo reside en la circunstancia meridiana de que numerosos países han logrado sobrepasar los obstáculos que dificultan el camino y emprender el ascenso desde niveles tanto o más bajos que los que caracterizan a muchos países adolescentes en la actualidad.

Entre las experiencias o "modelos" más representativos vale la pena considerar los de Inglaterra, Estados Unidos, la Unión Soviética y Japón.

INGLATERRA: En la evolución inglesa, los estímulos para el desenvolvimiento parecen haber provenido tanto de la demanda generada en los centros urbanos como de las posibilidades abiertas por el intercambio exterior. Este último, al igual que en algunos centros del continente, originó las presiones para una ampliación y transformación del sistema productivo doméstico. La condición insular de Gran Bretaña, la limitación de algunos recursos naturales y la necesidad de aprovechar sus ventajas relativas en otras actividades, representan elementos que la impulsaron en aquella dirección.

Para Singer (*), el caso inglés se caracteriza por una combinación de dos elementos principales: una distribución muy desigual del ingreso y una alta propensión a ahorrar, "un espíritu puritano de la gente que recibía altas rentas". En otras palabras, aludiendo a menciones anteriores, a una comprensión muy resuelta y sostenida del sector de producción para el consumo - fundamentalmente el consumo de la gran masa - y el aprovechamiento de los recursos así disponibles para la formación de capital.

Algunas condiciones muy "sui generis" se requirieron para que tuviera lugar esa combinación.

En primer lugar cabría señalar la reforma agraria inglesa, que destruyó la estructura feudal en el campo, caracterizada por la explotación semi-comunal de pequeñas extensiones fragmentadas y la substituyó por una agricultura de extensiones más amplias y dirigida a satisfacer la demanda por alimentos y materias primas de las ciudades.

(*) S. Singer, economista de las Naciones Unidas.

Esta reforma, como se sabe, no implicó una revolución en el sistema de propiedad sino que fundamentalmente un cambio en la organización y funcionamiento del sistema agrícola.

El proceso fue un complemento vital para el desarrollo de la industrialización por cuanto trajo aparejado el éxodo de una masa campesina que ya no tenía cabida ni empleo en la nueva estructura de producción y que proveyó la mano de obra que requería el desenvolvimiento de la industria. Esta oferta de fuerza de trabajo excedió durante largo tiempo la demanda proveniente de los otros sectores, creándose así el notorio "ejército de reserva" que, entre otras cosas, limitó la acción obrera para disputar la distribución del ingreso dictada por la posición muy ventajosa de la clase propietaria.

Por otra parte está el elemento suplementario que anota Singer: la alta propensión a ahorrar de quienes resultaban favorecidos por la situación descrita. Para explicar esa inclinación incluso se alude frecuentemente a condiciones de tipo religioso, como la influencia del movimiento protestante y las proyecciones económicas del mismo: estimación por los valores materiales, sobriedad en los hábitos de vida, etc.

La escasa documentación empírica no ofrece mucho asidero para estas tesis generalmente aceptadas. De acuerdo a S. Kuznets, por ejemplo, que se basa en varias investigaciones inglesas, el porcentaje de formación de capital en el Reino Unido entre 1870 y 1890, fue inferior al 10% sobre el Producto Bruto; en el mismo período, aproximadamente, la de Estados Unidos fue más del doble.

De manera, pues, que no habría sido la "abstinencia" de consumo por parte de los sectores no asalariados la otra parte de esa acunción socio-económica del desarrollo inglés.

Pensamos, en cambio, y nada más que a título de vaga hipótesis, que podrían haber tenido mayor gravitación elementos como los siguientes:

a) - las innovaciones tecnológicas del período, que elevaron substancialmente la productividad del sistema;

b) - el hecho de que una parte considerable de las inversiones debió dirigirse a las industrias básicas de capital, especialmente después de la expansión textil del primer período, cuestión que parece muy probable al recordar la estructura de la

la economía inglesa del período y el hecho de que la expansión de las industrias de consumo para la masa estaba constreñida por el patrón de la distribución de las rentas;

c) - seguramente su condición de principal proveedor de bienes de capital permitió a Inglaterra establecer una relación de precios ventajosa para su economía, a lo que habría que agregar la existencia de condiciones políticas (v. g., la posición rectora en el mundo) que favorecían el proceso. (Véase Meier y Baldwin - "Economic Development"). - Los "historiadores económicos generalmente concuerdan en que una parte substancial del incremento en el ingreso real de Gran Bretaña puede atribuirse a un mejoramiento secular en sus términos de intercambio";

d) - por último, aunque no lo menos importante, el desarrollo económico inglés fue alimentado por una caudalosa transferencia de ingresos de otros países gracias al sistema colonial. Los antecedentes muy minuciosos sobre la contribución de la India, - por ejemplo, no dejan dudas de que el crecimiento del ingreso, que a la postre llegó también a alcanzar a los grupos que habían sufrido y pagado por la "revolución industrial", - se debió en buena proporción al factor señalado.

En el extremo opuesto al "modelo" inglés puede situarse el de la Unión Soviética, tanto porque tiene lugar dentro de un marco social completamente distinto, que determina otras modalidades de desarrollo, como porque el impulso básico se origina en una decisión de política nacional, teniendo muy escasa significación los incentivos del mercado (la presión de un ingreso y demanda crecientes), o del comercio exterior.

UNIÓN SOVIÉTICA: - En el ejemplo soviético, como es evidente, el desarrollo económico tiene lugar en el marco de una estructura social y política por completo diferente, por no decir opuesta. Sin embargo, algunos rasgos económicos fundamentales se repiten. Por una parte está el fenómeno del crecimiento desproporcionado de los dos sectores básicos, que se traduce en una expansión acelerada de la esfera de producción de bienes de capital y en la contención del crecimiento del sector de producción para el consumo. Por otra sobresale el hecho de la transformación agraria, que a la vez que liberó mano de obra para las industrias y las actividades "terciarias" (servicios de todas clases), provee al excedente alimenticio y las materias primas de origen agropecuario que demanda la industrialización.

Respecto al primer aspecto el "agente social" que tuvo a su cargo la recepción de los ingresos y su canalización hacia la formación de capital fue el Estado, y no la clase propietaria, que en el proceso aseguró el dominio sobre los bienes de producción en Inglaterra. Mirado desde un ángulo menos institucional, podría decirse con H. Singer que el "grupo o partido dirigente" desempeñó el papel respectivo. Hay pocas dudas de que ese conglomerado humano consiguió eludir gran parte de los sacrificios que resistió la masa, pero no es menos efectivo que la prodigalidad, el consumo conspicuo y la relajación que traerían aparejadas no han figurado corrientemente entre los múltiples defectos/ que se han criticado en esos agentes políticos del proceso de acumulación. De allí que el mismo Singer se haya referido alguna vez al "patrón victoriano" de la sociedad soviética/ dirigente.

Existe considerable discusión respecto al grado de sacrificios que implicó para la población rusa el desenvolvimiento económico. Que ha habido un sacrificio relativo, no cabe duda y está registrado en la distinta intensidad del crecimiento de los sectores. Sin embargo, no está claro si el proceso también implicó otro de carácter absoluto, es decir que el esfuerzo haya requerido en el período o parte de él una disminución del ingreso o mejor dicho del consumo por persona. A este respecto, el economista inglés Maurice Dobb sostiene que deben dejarse de lado las influencias o causas extra-económicas, como las que afligieron los primeros diez años de la revolución. (*) Descontados esos efectos y ese período, Dobb sostiene que hubo pequeños aumentos del consumo y no una reducción del mismo y que el gran empeño de inversión se debió esencialmente a la acumulación de los aumentos del producto en el sector de bienes de capital.

De todos modos - y sin olvidar la gravitación de las exigencias militares/ y la destrucción de la última guerra - parece cierto que el ciudadano ruso tuvo que esperar hasta estos últimos años para disponer en alguna cantidad significativa de muchos bienes de consumo de empleo extendido en los países más desarrollados. Esta reflexión, empero, debe relacionarse con otra que habitualmente se olvida: que el grueso de la población inglesa debió aguardar casi un siglo desde el inicio de la revolución industrial, que se fija aproximadamente en 1760, para que se compensaran sus ingentes sacrificios en pro del

(*) - "Soviet Economic Development Since 1917".

del desenvolvimiento de su país. Y agregamos que la fase de mejoramiento arribó principalmente cuando Inglaterra comenzó a cosechar el fruto de sus inversiones en la producción agrícola del extranjero y el giro favorable de sus relaciones de precio de intercambio.

La nota anterior es importante porque quienquiera haya visitado -- como / el que escribo -- los países de Asia, se habrá dado cuenta de que el impacto de la experiencia rusa tiene poco que ver con la ideología o el sistema político y mucho, en cambio, con la reflexión de que es posible en un plazo no excesivamente largo y sin reducción absoluta de los niveles de vida, imprimir un impulso vigoroso al desenvolvimiento económico aún desde niveles muy bajos de productividad e ingresos. Quizás en esta apreciación exista un grado de ilusión, porque no puede olvidarse que muchos de los países de esa región (por ejemplo: India), no cuentan con los ricos recursos naturales de que dispone la U. R. S. S., pero ello no despoja de significado aleccionar a la experiencia.

ESTADOS UNIDOS: - El "modelo" de crecimiento de Estados Unidos (que tiene algún parentesco con el de Canadá, Australia y Nueva Zelanda) es el que más se asemeja en el terreno económico al ya famoso "parto sin dolor" de la medicina actual.

Evidentemente, no fue una situación idílica la que afrontaron los esforzados pioneros de la colonización norteamericana como tampoco pueden olvidarse las dificultades y penurias que encaró el proletariado industrial en los períodos formativos de la industrialización. La documentación económica y la literatura social nos ofrecen abundante testimonio al respecto y vale la pena recordar que el día que consideran como su principal festividad los trabajadores de la mayoría de los países, recuerda precisamente el drama obrero de un 1º de mayo en Chicago.

Sin embargo, en términos relativos, que son los que importan para estos exámenes, difícilmente puede ponerse en duda que el formidable progreso del país del norte requirió una suma mínima de sacrificios en comparación a otros países y a la generosidad de la cosecha de bienestar material conseguida.

Esta experiencia afortunada se debe a una conjunción de factores de diverso orden.

En primer lugar cabría referirse a la combinación excepcional de recursos humanos y naturales, tan ricos unos como otros.

Respecto al primer factor bien se sabe que las corrientes de inmigración trajeron a Estados Unidos a una parte de los elementos más emprendedores y capacitados que existían en Europa; gente que poseía el bagaje técnico de la época y que se encontraba poseído de un espíritu indomable y resuelto a superar toda clase de obstáculos.

Por otro lado, esa energía se volcó sobre un medio material de gran riqueza potencial; tierras vírgenes y abundantes; aptas para todas las explotaciones en su inmensa área; ricas en variadas reservas minerales.

De esta feliz combinación de recursos, unida a una mentalidad realmente identificada con el progreso y con la necesidad de la acumulación, surgieron caudalosos los excedentes destinados a elevar la productividad agraria y a desarrollar los otros sectores económicos. Es útil indicar que las propias unidades agrícolas y el comercio y pequeñas manufacturas fueron la cuna de los industrialistas que habían de transformar la economía primaria. (*)

El proceso de formación de capital se alivió también porque, como apunta H. Singer, "los fondos que fueron necesarios para el crecimiento del país y que Inglaterra y la U. R. S. S. generaron con enormes sacrificios fueron obtenidos por Estados Unidos en la forma del dinero gastado por los países fuentes de la emigración en el aprovisionamiento, preparación y equipo de los que partieron a Estados Unidos.

Junto a los elementos anteriores conviene subrayar la importancia decisiva del dinamismo y flexibilidad inherentes a una "sociedad abierta", esto es, libre de las rigideces institucionales y del peso de tradiciones desventajosas para un proceso de cambios persistentes en la estructura social y económica. La ausencia de una organización feudalista en la agricultura con el consiguiente monopolio o control de los recursos y el poder por minorías sin intereses en la mutación del cuadro existente, puede apreciarse en toda su transcendencia al cotejar la evolución dispar que tiene lugar en el Sur, donde existían esas trabas, y en las otras áreas del territorio.

(*) - Véase G. Soule, "Economic Forces in American History".

Un aspecto interesante en el desarrollo de Estados Unidos es el referente al aporte extranjero a la formación capital por la vía de inversiones o transferencias de ingresos.

Aunque parezca extraño a la luz de las oportunidades que ofreció ese pujante mercado, las inversiones a largo plazo en el país del norte no parecen haber sido substanciales ni en relación a la inversión con recursos internos ni comparados con las contribuciones a otras áreas. Respecto al primer punto, los datos recopilados por Kuznets indican que el aporte exterior representó entre 1 870 y 1 890 aproximadamente el 7% de la creación de capital interna, que desaparece posteriormente cuando Estados Unidos se transforma en país acreedor.

Por otra parte, en la distribución de inversiones a largo plazo de los principales países exportadores de capital, que exceptuando Estados Unidos llegaban a unos 40.000 millones de dólares en 1913-14, la economía norteamericana sólo recibió 6.800 millones, suma inferior a la de América Latina (8.500) y Europa (12.000 millones), y comparable a la de Asia (6.000 millones).

Esta evolución subraya la observación de algunos autores de que contrariamente a las suposiciones abstractas, desde antiguo los movimientos de capital sufrieron una gran influencia de las consideraciones políticas. A este respecto se destaca que buena parte de las inversiones en Europa fueron dirigidas antes de los años citados a países centro-europeos y Rusia con fines extra-económicos y por influencia de los gobiernos acreedores. Sobre este punto Kuznets señala que los fondos internacionales de capital disponibles "sólo fluyeron en parte hacia los canales de una demanda garantizada para la formación de capital".

JAPÓN: - La experiencia del Japón no ha recibido tanta atención como las anteriores. Sin embargo, es indudable que se trata de uno de los fenómenos más fascinantes en la historia del desarrollo económico.

Cabe señalar en primer lugar que es el único país no europeo que ha logrado introducirse al selecto "club" de las naciones industrializadas y, en seguida, que realizó esta hazaña en un ambiente poco propicio aparentemente para la aventura, como

como era la última parte del siglo pasado, cuando una tras otra de las economías de la periferia no capitalista fueron incorporadas al sistema de intercambio creado por las naciones más adelantadas.

Por otra parte, significa un verdadero reto para los investigadores/ la circunstancia sin paralelo de que la radical transformación de la estructura productiva del Japón se desenvolvió dejando casi intacto el sistema socio-político tradicional, - salvo en lo que respecta a desplazamientos entre los grupos dominantes.

Hasta ahora no ha sido posible resolver enteramente la incógnita respecto a la motivación o conjuro que hizo, prácticamente, saltar siglos a la economía japonesa. Entre las hipótesis más atractivas quizás esté la que menciona Paul Baran y que tiene alguna sugerencia digna de Toynbee. A juicio de ese autor, el proceso de mutación del sistema productivo iniciado por la clase dirigente nipona puede interpretarse como la respuesta al desafío planteado en Asia por la invasión comercial y política de las grandes - potencias. Este fenómeno sometió a una presión angustiosa a la sociedad japonesa, tradicionalmente hostil a toda penetración extranjera: o seguir la suerte de China y otros países del área o erigirse contra los colonizadores, no con las armas, que no ofrecían esperanza, sino que con la misma organización el instrumental económico que había hecho poderosos a sus enemigos potenciales. Su condición insular y la relativa pobreza de recursos naturales seguramente favorecieron la elección y desarrollo de la segunda alternativa.

La estrategia económica del Japón se asienta, como otras, en una función decisiva de la agricultura. Por una parte, el Estado arrebató a los terratenientes, - el poder de tributación que tenían sobre los granjeros y que ejercían por medio de los samurais. Por el otro, se realizó una intensa acción para elevar la productividad de la explotación agrícola con los fines ya conocidos - aumentar la oferta de bienes y de mano de obra - pero recurriendo a los impuestos para impedir que el aumento de ingresos acrecentara su consumo y a objeto de canalizarlos hacia la inversión.

A esto se agregó la resuelta política gubernamental de establecer industrias, desarrollar yacimientos mineros, astilleros, etc.: para entregarlos a poderosos grupos privados a bajo precio o su compensación. De este modo, el Estado congenió sus poderes con los intereses de las grandes casas empresarias (las Zaibatsu).

Fue un arreglo muy poco justiciero para quienes habían soportado el peso de la tributación, pero el objetivo central - la transformación del país - se obtuvo en un plazo relativamente breve: antes de la primera guerra mundial, en su enfrentamiento con Rusia, Japón probó que ya era una de las grandes potencias.

La transferencia de los ahorros creados por la política fiscal significó el principal mecanismo de financiamiento de la formación de capital. Con posterioridad, los propios excedentes de los grandes consorcios, favorecidos por una política social y por una situación de mano de obra excesiva, que restringía la lucha de los asalariados, pasaron a constituir la otra fuente básica de recursos.

El capital extranjero jugó, en general, un papel secundario. Sólo en los años anteriores a la primera guerra mundial representó alrededor del 5% de la inversión doméstica. En verdad pasaron a ser más importantes las inversiones japonesas en el exterior y el flujo de ingresos provisto por la expansión de su sistema colonial. El discípulo resultó a la postre un destacado exponente de la política contra la que se había rebelado.

Una sumaria recapitulación de los aspectos primordiales en estas cuatro experiencias tan destacadas como particulares podría poner de relieve los siguientes aspectos:

a) - el papel estratégico de la política y el desarrollo del sector agrícola, en relación a la "liberación" de mano de obra para los otros sectores, la provisión de un excedente de alimentos y de materias primas para la actividad industrial y como reserva tributaria - caso de Japón. Sólo en Inglaterra el comercio exterior tiene una significación importante como proveedor de alimentos, pero una vez que las inversiones y exportaciones ya habían crecido considerablemente.

Por otra parte, en lo que se refiere a los medios de financiamiento y acumulación de capital encontramos:

1) - que tanto en Inglaterra como Estados Unidos las empresas y el ahorro personal proveen los principales recursos, canalizándose hacia la inversión gracias a un complejo sistema financiero;

2) - que, en cambio, en Japón y la U. R. S. S., con distintas modalidades y contenido, el ahorro creado por la política fiscal constituye la fuente básica del proceso. En el caso de Japón sobre todo en la fase inicial de la industrialización;

3) - que el aporte del capital extranjero tiene una significación - muy reducida en la experiencia de Estados Unidos y Japón y prácticamente ninguna en las de Inglaterra y la U. R. S. S. y

4) - que la transferencia de ingresos desde el exterior, por la vía del rendimiento de inversiones, la relación de precios de intercambio y los vínculos coloniales, reviste importancia en Inglaterra y Japón; muy poco en Estados Unidos y ninguna para la U. R. S. S. hasta el presente.

El desarrollo latinoamericano, en su fase moderna, señalada por transformaciones similares a las acaecidas en las naciones industrializadas, presenta características muy particulares, que se refiere especialmente al origen y las modalidades de la mutación de sus economías.

En general podría decirse que el proceso ocurrido en los países que examinamos antes ha tenido una fuerza de propulsión básicamente interna. Han sido, como se dice, factores "endógenos" los principales resortes de la partida y el movimiento. Indudablemente, los elementos exteriores han gravitado en forma más o menos significativa, pero, a nuestro juicio, hay una diferencia cualitativa entre esa influencia y la que han tenido las presiones "exógenas" en la evolución latinoamericana.

En efecto, la conversión de nuestras economías desde su patrón simple, de desenvolvimiento casi exclusivo de las producciones primarias y de bajísima productividad, salvo en sus explotaciones para la exportación, hasta su estructura más diversificada del presente y con un nivel más alto de ingreso y por ende, de rendimiento - de los factores, tiene un común y sobresaliente impulso de partida en las contingencias/ creadas por la gran crisis, primero, y la segunda guerra mundial, después.

La experiencia chilena es muy iluminadora al respecto y quizás sea un ejemplo subrayado de lo sucedido en la mayoría de las otras naciones al sur del Río Grande que han roto su molde tradicional.

Como ha señalado Jorge Ahumada (*), la economía de este país había llegado a un nivel de ingreso relativamente alto gracias a las condiciones ventajosas de la exportación de salitre, lo cual se traducía en una composición de la demanda interna bastante diversificada. En otras palabras, las ventas de nitrato permitían disponer de una serie de bienes y servicios que no proveía la estructura interna de la producción, que era muy simple y poco variada. En términos figurados podría decirse que mientras la fisonomía de la demanda correspondía a un país medianamente desarrollado, la de oferta, es decir de la producción, era propia de una economía típicamente subdesarrollada. Esta realidad fundamental la penetró magistralmente don Enrique Molina en su famosa frase, tantas veces repetida, "somos civilizados para consumir y primitivos para producir".

La quiebra del comercio exterior chileno "que hasta el presente no ha sido superada, como lo demuestra el hecho bien conocido de que la capacidad para importar por habitante es menos de la mitad de la existente en los años anteriores a la crisis" alteró substancialmente ese esquema. El país lisa y llanamente perdió la posibilidad de trocar la producción primaria de su atrasada estructura económica por la variedad y cantidad de bienes importados de que antes disponía. Y a luz de la frase del Rector Molina se planteó un dilema bien trajante y decisivo: o se resignaba a que su consumo se tornara tan primitivo como su base económica o modificaba su estructura de producción para ajustarla al patrón y nivel de la demanda que gozaba con anterioridad. Dadas las condiciones sociales, políticas y culturales maduradas en el pasado, no había, como anota Ahumada, "más alternativa que tratar de crear nuevas actividades productoras de los bienes que antes se importaban".

De ahí nace, pues, el proceso de transformación de la estructura económica del país y que se identifica principalmente con la industrialización.

No ahondaremos más en esta cuestión que ya sido analizada en varias obras (**). La hemos traído a colación nada más que para ilustrar el contraste con la evolución de las economías avanzadas de Europa y Norteamérica.

(*) - Una tesis sobre el estancamiento de la economía chilena - Rev. Económica, ns. 60-61.
(**) - Por ejemplo, A. Pinto "Chilo, un caso de desarrollo frustrado".

Una de las diferencias primordiales, como se podrá apreciar, reside en la ausencia de un desenvolvimiento previo o simultáneo de las actividades primarias y sobre todo de la agricultura, que prácticamente quedaron al margen de la mutación y continuaron apogadas a su molde y ritmo del pasado, salvo en lo que se refiere a las explotaciones desarrolladas por el capital foráneo y con miras exclusivas a la exportación. En este sentido podría decirse que se superpone un andamiaje industrial a la estructura de tipo pre-capitalista que distingue el sector básico tanto en lo que se refiere a su nivel tecnológico como sus relaciones sociales de producción.

Por otra parte, el cambio en la estructura productiva no corresponde a un proceso orgánico, en que las innovaciones de la técnica y la aparición de nuevos procedimientos y nuevos bienes, si bien pueden irrumpir súbitamente, están ligadas a graduales y continuos avances anteriores. Por el contrario, habitualmente se trata de "creaciones desde la nada", cuyo único antecedente es la demanda existente por los productos importados que en el pasado abastecían las exportaciones.

Para aquilatar este problema basta pensar en la disparidad del desarrollo de una industria nueva, por ejemplo la de televisión, en un país "contral" y en uno de economía adolescente.

En el primero, la aparición de esa rama fabril tiene pilares muy visibles y sólidos. Por una parte está el que representa la industria de radio y las similares, que forman el cauce o embrión del cual se deriva el nuevo rubro. En el pleno desenvolvimiento de esas actividades es donde se encuentra el punto de apoyo y el impulso para la oferta de un producto distinto y más refinado. La demanda por aparatos de televisión aparece después de esa evolución y es, en realidad, una consecuencia de ella.

Muy distinto es el curso en un país subdesarrollado. En primer lugar, por lo general carecerá del antecedente industrial anterior, por lo menos en el grado de madurez adecuado. En seguida, su decisión de montar la nueva industria se deberá fundamentalmente al deseo de copiar una experiencia extranjera, para satisfacer así una demanda ya existente o anterior, suscitada por el ejemplo de otros países.

En el primer caso, pues, el impulso viene del lado de la oferta, esto

esto es de la producción misma; en el segundo, nace de la demanda, que puede estar completamente desvinculada de las condiciones de la estructura productiva. Por eso decíamos que debe "crearse de la nada".

El segundo elemento que debe tenerse en cuenta es que la aparición y desarrollo de una industria como la televisión u otra similar, tiene lugar en una economía avanzada después que el progreso tecnológico ha elevado la productividad de las actividades básicas, lo cual significa que la población tiene medianamente satisfechos sus consumos esenciales, que se ha elevado el ingreso personal (de manera que, en principio, un buen número de habitantes está en situación de adquirir ese tipo de bienes) y que existen factores productivos susceptibles de dedicarse a esa industria sin menoscabo de las actividades principales.

Ninguna de estas condiciones "normales" en una comunidad industrializada se presenta habitualmente en una economía adolescente y así, la emergencia de la nueva industria se presenta como un fenómeno divorciado de la realidad general y la base del sistema económico.

La presión (cuando no la imposición) de circunstancias externas, la ausencia de "maduración" o desenvolvimiento previo o paralelo de las actividades primarias, sobre todo de la agricultura; la reproducción, especialmente en el campo industrial, de técnicas y tipos de producción desvinculados de un proceso anterior, constituyen algunos de los rasgos distintivos del desarrollo de los países subdesarrollados, que tienen particular importancia en el caso de los latinoamericanos.

CUADRO 3

FACTORES ESTRATÉGICOS EN ALGUNAS EXPERIENCIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

FACTORES/PAISES	INGLATERRA	EE.UU.	JAPÓN	U.R.S.S.
1) Demanda externa	P	S	P	N
2) Demanda interna	S	P	S	P
3) Gobierno	N	S	P	P
4) Distribución del Ingreso	D	P	D	N
5) Entrada de capitales	N	S	S	N
6) Exportación de capitales	P	S	S-P	N
7) Innovaciones téc.	P	P	S	S
8) Términos de intercambio	P	S	P	N
9) Recursos naturales	S	P	D	P
10) Mano de obra	S	P	P	P
11) Proteccionismo	N	P	P	N
12) Mercado capitales	P	P	S	N

FACTORES: P - principal
S - secundario
D - desfavorable
N - neutro

V - LA REVOLUCION DEL SUB-DESARROLLO

Hoy en día hay pocos términos o conceptos que se repitan más que el de sub-desarrollo, tanto en la literatura económica como en la socio-política. Lo curioso es que la popularidad del asunto no data de más de quince o veinte años. En realidad comenzó a atraer la atención general a raíz de las convulsiones y reajustes de la segunda guerra mundial y de su **secueta**, la "guerra fría".

La extrañeza deriva del hecho obvio de que siempre ha habido sub-desarrollo, tanto en el sentido de que unos países estaban rezagados respecto a otros como en el otro, más general, de que todos podían obtener de sus recursos un rendimiento mucho mayor que el que estaban logrando.

Debemos convenir, en consecuencia, que tienen que haber surgido circunstancias que han transformado una situación manifiestamente vieja en un problema substancialmente nuevo. Y vale la pena hacer algún intento de ubicar y definir los elementos causales de esa mutación.

Vamos a referirnos, en especial, a dos de esos factores, que nos parecen los más significativos, aunque de ninguna manera son los únicos.

En primer lugar, queremos aludir a la que podría llamarse la quiebra de la "gran ilusión" capitalista, ilusión que, paradójicamente y en cierta forma especial, también compartieron algunos profetas socialistas de la destrucción del capitalismo.

Esa "gran ilusión" estriba en un supuesto meridiano: que el sistema de acumulación y apropiación privadas, basado en el trabajo asalariado, iba a extenderse universalmente.

El pensamiento económico liberal u ortodoxo, de manera implícita o explícita, postuló esa tesis, que tenía fundamentos aparentemente muy sólidos. Se pensaba que el incentivo del lucro debía distribuir el capital de manera que se logaran las combinaciones más rentables y productivas, y que en este proceso una parte principal de la acumulación debía afluir hacia aquellas regiones donde la abundancia y bajo costo de la mano de obra, al igual que la riqueza de recursos naturales, ofrecían expectativas a primera vista suculentas.

Refiriéndose a este criterio, el profesor Rosestein-Rodan, anotaba -
que:

"La doctrina clásica se basaba en el principio de la competencia y movilidad del capital. Los países pobres tenían abundancia de mano de obra y escasez de capital. Los salarios eran bajos y resultaba provechoso para el capital acudir a esos países y aprovecharse de ello. Los movimientos internacionales de capital estarían orientados hacia las áreas en donde hubiese mano de obra abundante y barata, y así, a la larga, tenderían a reducir las diferencias de niveles en los salarios reales". *

Vale la pena añadir en este contexto que el proceso imaginado envolvía casi necesariamente la transformación de las estructuras económicas de las economías de la periferia. En la medida que la inversión de capital hubiese diseminado los adelantos tecnológicos en las actividades primarias, que lógicamente fueron las primeras en recibir su fecundación, ya que la demanda mundial las estimulaba de preferencia, habrían quedado recursos libres y se habrían creado las fuentes de acumulación y también la técnica para desenvolver otros sectores, como la industria y los servicios.

Como decíamos, en cierto modo los teóricos del socialismo compartieron esa visión. Marx, por ejemplo, escribió que "el país que es más desarrollado industrialmente sólo muestra a los menos avanzados la imagen de su propio futuro".** Lenin, - por su lado, pensaba que "La exportación del capital influye sobre el desarrollo del capitalismo en los países en que aquél es invertido, acelerándolo extraordinariamente".***

Desde un ángulo muy importante, esas provisiones resultaron justificadas. Efectivamente, las "formas", las "categorías" sociales y económicas del capitalismo se difundieron a lo largo y ancho del mundo, a medida que se distribuía el capital y se organizaba un mercado internacional. En mayor o menor grado, las estructuras y modos de ser de las sociedades feudales o primitivas fueron socavadas o destruidas.

(*) -"Panorama Económico", Nº 126.

(**) -"El Capital".

(***) -"El Imperialismo".

Sin embargo, desde otro punto de mira, no menos significativo, el proceso resultó parcial o insuficiente. La absorción de las relaciones capitalistas de producción no derivó paralela y progresivamente, como se había supuesto, en una réplica de la evolución que había tenido lugar, y seguía ocurriendo, en los países del centro del sistema.

Lo más decisivo es que no se generó un proceso de acumulación creciente y a la larga auto-generado de capital, que llevara a la asimilación rápida y extendida del progreso técnico, a la diversificación de la estructura económica y a la reproducción del sistema de relaciones sociales propio de una sociedad capitalista adulta.

En pocas palabras, en la periferia subdesarrollada se reprodujo el esqueleto o quizás, mejor dicho, la "cáscara" del sistema, pero sin que llegara a completarse la mutación de la vieja sociedad económica por una comparable o similar a la de las comunidades capitalistas desenvueltas.

Para rubricar este punto conviene tener en cuenta la que podría llamarse esencia histórica del sistema. El capitalismo se define y se asienta en la propiedad privada de los medios de producción; en la transformación de la fuerza de trabajo en una mercancía y en la promoción de la división laboral y del uso de instrumental productivo. Su razón de ser y justificación en el tiempo es que esas bases le permitieron acrecentar hasta niveles desconocidos la acumulación de capital y por ende de los medios para multiplicar el rendimiento de la mano de obra y de los recursos naturales.

Ahora bien, lo que se registra en el vasto ámbito del mundo sub-desarrollado es la introducción del régimen, pero no esos resultados. En otros términos, su difusión ~~seminación~~ ^{seminación} a las categorías o relaciones formales, pero no trae aparejadas las ventajas históricamente relativas que acarreo para los países del centro y para los que consiguieron incorporarse al selecto "club" de las naciones industrializadas. En determinado grado, las naciones de la periferia pasan a soportar las relaciones e inconvenientes del capitalismo, pero sin tener la oportunidad de gozar de sus beneficios.

El contraste entre las expectativas y la realidad de la evolución ca-

capitalista, está muy bien expresada en las siguientes palabras del profesor Rosestein-Rodan:

"Entre 1815 y 1914 tuvimos un siglo excepcional de paz, lo que constituye un período suficientemente largo aun para los economistas clásicos, durante el cual el progreso técnico y económico fue estupendo. En el transcurso de este siglo se cumplió con todos los postulados de los economistas clásicos: intervención gubernamental mínima, comercio libre, elevadas inversiones internacionales y lo que es más, no sólo un libre movimiento del capital, sino también una gran movilidad del factor trabajo, en forma de migraciones internacionales.

La primera parte de las predicciones de los economistas clásicos se cumplió: el siglo presenció un gran incremento de la riqueza. Pero la segunda parte resultó notoriamente falsa. La mayor parte del incremento de la riqueza aprovechó a sólo un 30 por ciento de la población mundial, mientras los dos tercios restantes permanecían tan pobres como antes". *

Algunos antecedentes dejan claramente de manifiesto el asunto. -

Murkse, por ejemplo, demuestra que aproximadamente dos tercios de la población mundial puede englobarse en el grupo de naciones de muy bajo ingreso por persona. Su cuota del ingreso mundial llegaría apenas al 15 por ciento del total y la renta per capita de sus habitantes a magros 54 dólares por cabeza ! al año! A la inversa, el núcleo favorecido por el desarrollo capitalista, englobando sólo un 18 por ciento de la población del mundo, absorbería un 67 por ciento del ingreso total y dispondría de una renta per persona igual a 915 dólares. Entre ambos extremos se localiza un conjunto de países que representa el 15 por ciento de la población, goza del 18 por ciento del ingreso total y de una renta per capita de 310 dólares. A este sector, dicho sea de paso, pertenecen algunos de los países más desarrollados de América Latina.

Cabe insistir en este respecto sobre lo que han señalado diversos investigadores, como Myrdal y otros, que es probable y en algunos casos absolutamente seguro, que en amplias áreas del sistema económico mundial el impacto del capitalismo - en vez de dinamizar la marcha económica causó un retrazo en su desarrollo y en sus niveles de ingresos por persona. Tal parece ser el caso de regiones del Medio Oriente, India y China.

Interesante también es esclarecer que nada tuvo que ver con este desequilibrio el movimiento de la población, que se barajó mucho en el pasado como una explicación del problema. La verdad es, como lo apuntó muy agudamente Rosestein-Rodan, recordando una conferencia de Sun Yat Sen en 1913, que más bien podría hablarse del "peligro blanco" que del legendario "peligro amarillo". En efecto, a comienzos del siglo diecinueve, Asia constituía alrededor del 60 por ciento de la población mundial. Un siglo después correspondía solamente al 50 por ciento de ese total. Naturalmente, esta observación no pretende negar la enorme transcendencia de la llamada "explosión demográfica" que ha tenido lugar en las últimas décadas a raíz de la introducción de las nuevas medicinas y técnicas de salubridad en las naciones sub-desarrolladas. Esta cuestión ha venido, paradójicamente, a agravar el cuadro del desequilibrio, pero no puede presentarse como una de sus causas.

La realidad de los profundos desniveles en el desarrollo económico mundial o, dicho de otro modo, en el desenvolvimiento capitalista, trae a colación una de las tesis más divulgadas de Marx y que, por lo general, se ha considerado como "otra de sus falsas profecías". Nos referimos a la que el maestro alemán sentó sobre el "empobrecimiento relativo y absoluto de las masas bajo el capitalismo".

Si circunscribimos el análisis al conjunto de países capitalistas desarrollados, es fácil verificar que se ha registrado una elevación del ingreso por persona/ y del nivel de vida de la gran mayoría de la población. En este sentido, afirmaciones dogmáticas como la siguiente: "el nivel del salario real de los obreros de Inglaterra, los Estados Unidos, Francia, Italia, y otros países capitalistas es, en nuestro siglo, inferior al de mediados del siglo XIX" *, no tienen otra explicación que la resistencia para reexaminar objetivamente ciertas realidades. Por otra parte, aunque este aspecto se halla más abierto a discusión, se ha percibido en varios de aquellos países una tendencia a mejorar la cuota de los asalariados en el Ingreso Nacional, especialmente después de considerar el efecto de las políticas fiscales progresivas.

No obstante, el mundo moderno y los hechos antes recordados nos están

(*) - "Manual de Economía Política", Academia de la URSS.

están señalando que, si bien Marx pudo errar en sus conclusiones al considerar aisladamente el caso de las principales naciones capitalistas, no vislumbró una tendencia equivocada en el globo del desenvolvimiento mundial del sistema. En verdad y en lo que atañe a los dos tercios de esa humanidad "sumergida" como la ha llamado Myrdal, ha ocurrido una pauperización relativa y absoluta. La distancia entre el nivel de ingresos de los países pobres y las economías ricas se ha ampliado en vez de estrecharse e gran parte de su población seguramente tiene hoy un grado de bienestar inferior al que disponían antes de resistir el efecto de la expansión capitalista.

Por lo demás, es perfectamente comprensible el relativo error de Marx. El no alcanzó a examinar, ni menos a evaluar todas las repercusiones de la fase llamada imperialista del crecimiento del capitalismo. Sobre todo no estuvo en situación de aquilatar la forma y grado en que esa evolución suavizó algunas contradicciones que alimentaban la tendencia que diagnosticó. La exportación de capitales, la migración de mano de obra hacia las áreas sub-desarrolladas desde los centros capitalistas (especialmente a Estados Unidos, Dominios británicos, América Latina), el logro de super-ganancias en el tráfico con las economías primarias, que en alguna medida también fueron compartidas por las masas de los países del centro, contrarrestaron la tendencia prevista, pero sólo en lo que se refería a un escaso grupo de naciones, sin anularla en el cuadro general del desarrollo mundial del capitalismo.

Estas consideraciones tienen importancia y significación indudables para el análisis de los problemas del crecimiento económico, porque el éxito del sistema de apropiación privada en una área reducida, tanto desde el punto de vista geográfico como de la población, llegó a crear un mito todavía casi intacto respecto a su eficacia universal, a su carácter de virtual panacea de los problemas del atraso económico. Pero la realidad nos demuestra, sin negar la relativa progresividad del régimen en relación a otras formas pretéritas de organización productiva, que sus ventajas sólo fueron tales para una fracción limitada de la humanidad.

A esta circunstancia atribuimos la que llamamos antes "quiebra de la gran ilusión capitalista" y que explica en parte el rostro nuevo del viejo problema del sub-desarrollo.

Entretanto se pensaba y se admitía, casi universalmente, que las fuerzas espontáneas del desenvolvimiento capitalista conducían hacia el progreso de todos y que, por ende, era cuestión de más o menos tiempo que los atrasados aceleraran el paso y fueran acercándose al nivel de los adelantados, esto es, en las palabras y citas de Marx, alcanzaran "la imagen de su propio futuro", no había razón profunda o valerosa para una frustración radical. Pero al romperse ese ensueño; al pasar largo tiempo y dándose todas las condiciones que se suponían necesarias, sin que se produjera el avance esperado, evidentemente la situación pasó a tomar un cariz muy diferente. El sub-desarrollo dejó de ser un estado transitorio y relativo para constituirse en "un caso", en una situación especial, en una condición casi patológica que exigía tratamiento. En otras palabras, el problema sufrió una transformación cualitativa.

Quizás esta reflexión suscite la oportunidad más adecuada para abundar sobre un aspecto marginal del asunto, pero que tiene considerable interés para su comprensión general. Nos referimos al concepto mismo de sub-desarrollo.

En esta materia, como todos saben, se ventilan algunas definiciones que, por lo común, ponen el acento sobre el nivel de ingreso por persona y que por derivación, conciben el proceso de crecimiento como un progreso en ese aspecto, agregándose/ a veces la mención de otros fenómenos sociales, culturales y psicológicos que tienen que ir de la mano con ese cambio económico.

No vamos a entrar a examinar críticamente algunas de esas aproximaciones. Sólo queremos llamar a atención sobre su habitual carencia de sentido temporal o histórico, lo que frecuentemente remonta la abstracción a un plano excesivamente general, que no contempla algunos elementos primordiales para la dilucidación del asunto.

Para tomar el problema desde una de sus facetas, podemos anotar - que al hablar de sub-desarrollo estamos necesariamente refiriéndonos a un estadio relativo e históricamente concreto. Este u otro país es sub-desarrollado en comparación con cierto modelo que estimamos como representativo de una organización adulta. Chile, por ejemplo, es un país sub-desarrollado en contraste con Estados Unidos, pero podemos considerarlo avanzado con respecto a su economía del siglo pasado o a la de otros países en una etapa aún más infante.

Evidentemente, el nivel de ingreso por persona es un índice, reflejo o medida de esas diferencias, pero no es el único. Chile, para ilustrar de nuevo el caso, podría tener una renta media inferior a la de Kuwait o Saudi Arabia; sin embargo - bien podría sostenerse con fundamento que es más desarrollado que esas regiones petroleras.

¿Cuál es, entonces, el o los factores que establecen la condición de sub-desarrollados y al mismo tiempo las diferencias con los países adultos?

En lo principal, la asimilación y difusión del progreso tecnológico prevaleciente, entendido en un sentido amplio, que incluye elementos de organización/ y supone también modificaciones en la estructura económica, como consecuencia del aumento de la productividad en los sectores primarios que trae aparejado el factor primordial.

Desde este ángulo puede ser útil recurrir a una categoría marxista que es la base de su teoría del valor: la del tiempo de trabajo socialmente necesario, - que es "el que se requiere para producir una mercancía cualquiera en las condiciones sociales medias de producción, es decir, con el nivel técnico medio y la capacidad y la intensidad medias de trabajo".*

La condición de economía sub-desarrollada derivaría, entonces, del hecho de que sus niveles de productividad son inferiores al "tiempo de trabajo socialmente necesario" que se requiere en los países industrializados para producir las distintas mercancías, lo cual no es nada más que una expresión de su impotencia para apropiarse y extender el grado medio de adelanto tecnológico existente en las naciones industrializadas.

A la vez, podría rubricarse y completarse la afirmación, para hilvanarla con lo expuesto en la sección precedente dejando en claro que el capitalismo ha resultado ineficaz, en lo que atañe a los dos tercios de la población mundial, para superar ese problema, acentuando en lugar de disminuir los desequilibrios entre naciones y determinando incluso el retroceso en algunas regiones respecto a organizaciones anteriores.

(*) - "Manual...". op. cit.

En suma, el sub-desarrollo pasa a ser una manifestación del crecimiento desigual del sistema capitalista.

Pasamos a referirnos ahora a la segunda circunstancia que, a nuestro juicio, ha contribuido a darle un cariz original y, podemos agregar, revolucionario, al problema del sub-desarrollo. Aunque está radicado en el campo socio-político, tiene tan meridiana y profundas implicancias para el análisis económico que no puede dejarse de lado.

Yendo al grano del asunto, para establecer un punto de partida, puede afirmarse que la emergencia impetuosa de la cuestión del atraso económico y de la desigualdad creciente en escala internacional es, en gran medida, una expresión y prueba de la destrucción del marco político y social que contenía, sostenía y también había creado ese cuadro.

No despreciamos de ninguna manera los factores subjetivos que han promovido un sentimiento de mayor solidaridad entre los pueblos y entre los hombres y que han hecho que aún es los países favorecidos por la evolución capitalista prendan el interés y los esfuerzos por aliviar la suerte de las poblaciones preteridas. Sin embargo, no podemos olvidar que tales emociones han sido albergadas siempre por grupos y movimientos de carácter humanitario y religioso. Por esta razón no podemos dejar de preguntarnos qué nuevas circunstancias han fortalecido esas inquietudes y las han convertido en una de las grandes corrientes de la vida contemporánea.

Para responder esa pregunta hay que aceptar el hecho un poco brutal de que en el pasado, sobre todo en el curso de la expansión imperialista, las naciones/rectoras estuvieron en situación de aplicar su particular esquema de desenvolvimiento y de distribución de los frutos sin ser desafiadas por quienes soportaban el lado cortante del arreglo. En otros términos, el modelo de relaciones existentes correspondía a una determinada relación de fuerzas en la arena internacional.

En estas circunstancias, el lamento y las rebeliones de los sacrificados, al igual que los reclamos de quienes sentían ofendidos sus sentimientos de hermandad, apenas si rásguñaban la superficie conformista de las sociedades avanzadas. Des-

Desde este ángulo, pues, no había realmente "problema del sub-desarrollo". Así, gran parte de Europa vivió la segunda mitad del siglo pasado y hasta la primera guerra mundial en un estado semi-idílico, "the good old times", los buenos tiempos viejos, que se suponían/asentados para siempre y representativos del "progreso ininterrumpido". Lo que pasaba en la gran trastienda mundial; el parecer que podían sustentar los millones de Asia, el Medio Oriente, Africa, América Latina y también Europa Oriental, no perturbaba esa visión -reluciente. En descargo de ese criterio, lo más que podría decirse es que no pocos pensaban que era cuestión de tiempo que la Arcadia también se extendiera hasta las playas lejanas que proporcionaban materias primas baratas, mano de obra a granel y utilidades jugosas.

Pero el verdadero "balance de poder" existente comenzó a oscilar - en la primera guerra mundial y es importante señalar que el principal elemento socavador/ no fue, como podía suponerse, la rebelión de los damnificados, sino que las querellas entre los que gozaban del status existente, es decir la pugna de las potencias coloniales e imperialistas para redistribuir periódicamente sus zonas de explotación e influencia. Dicho sea de paso, aquel conflicto sangriento canceló las ilusiones que brotaron en algunos círculos, incluso en algunos socialistas, respecto a que el reinado de los monopolios y el capital financiero internacional podía establecer un orden estable y duradero.

La primera conflagración mundial dejó como legado aparente un mundo bien poco distinto al antiguo, salvo en la modificación de las posiciones relativas de las grandes potencias, y en el reconocimiento formal de algunas nuevas naciones y en la mayor extensión de ciertas garantías democráticas mínimas. La expansión económica que caracterizó la década 1920-1930 reforzó en buen grado esa impresión.

No obstante, se trataba de un espejismo, no de una realidad. Lo cierto es que habían ocurrido cambios substanciales y de enorme proyección para el futuro. Entre ellos queremos destacar dos: la pérdida o disminución radical del impulso dinámico del sistema capitalista y la aparición de una gran potencia que se organiza sobre bases socialistas.

El primer factor irrumpe dramáticamente con la gran crisis de 1929-32 y se traduce en la prolongada depresión de los años 30, que necesita el estallido de la segunda guerra mundial para suspenderse.

Casi no requiere subrayamiento la trascendencia de estos acontecimientos para el problema que estamos examinando. Mientras se mantuvo en línea ascendente/ la trayectoria del capitalismo, la situación de los países dependientes, especializados en la producción de materias primas y subordinados a la demanda de esos bienes por parte de las economías industrializadas, podía ser desfavorable bajo muchos conceptos, pero, al menos, ofrecía alguna esperanza de crecimiento. Pero el debilitamiento o estagnación del desarrollo en las naciones centrales agudizaba hasta el extremo las desventajas del modelo de la periferia y por ende las contradicciones de intereses entre ambas esferas. Por esta razón, el estallido de la segunda guerra mundial se precipita en un cuadro que ha experimentado mutaciones considerables, entre las cuales hay que citar una nueva relación de/ fuerzas, derivadas del debilitamiento y las pugnas entre las naciones rectoras y de la ola de resistencia y descontento creciente en el otro grupo.

El otro elemento, la revolución rusa y la estabilización del poder soviético, es aún más decisivo para el desenvolvimiento del problema. El desafío que plantea el sistema socialista tiene una doble proyección. Por una parte, representa una amenaza directa para la situación de hegemonía del régimen prevaleciente y constituye, en cierto modo, un "tercer frente", que se agrega en el juego de poder a los dos existentes (el de las potencias dominantes y el de las economías dependientes), debilitando por el flanco a las naciones del centro y fortaleciendo la capacidad de negociación y de maniobra de las otras. En segundo lugar, significa que por primera vez aparece en la palestra una alternativa no capitalista (y también anticapitalista) ante los ojos de los países sub-desarrollados. Esa alternativa cobra más realidad en la medida que el viejo esquema acentúa su capacidad para activar su crecimiento y, también, que el nuevo tipo de organización, - partiendo de niveles y estructuras igualmente retrasadas, se manifiesta apto para romper el viejo y arraigado "círculo de la pobreza" y conseguir, como consecuencia, la asimilación de las técnicas modernas, la transformación de estructura y el progreso nacional que el capitalismo había sido impotente para darles.

En este punto, parece conveniente hacer una corta parada.

En los países occidentales rara vez se ha dado la importancia que tiene a la gravitación del fenómeno soviético o ruso sobre el asunto que estamos escrutando. Por lo general el comentario se ha circunscrito a discutir los defectos y méritos, poniendo especial énfasis en el "alto precio" político y social que significa la nueva moda

modalidad puesta en práctica para "desencadenar" un proceso de crecimiento económico. Sin embargo, con una miopía que asombra, aunque es perfectamente explicable, se pone de lado que los sacrificios que se esgrimen como disuasivos (por ej., la falta de garantías democráticas o la restricción en el aumento del consumo) no tienen mayor sentido para grandes masas que, por lo general, los sufren en alto grado bajo el sistema existente y sin tener, siquiera, el consuelo o la esperanza que suscita la superación del cuadro de estagnación y atraso.

Por lo demás, cualquiera sea la opinión que se tenga y el saldo que arroje para cada uno el balance de los diversos aspectos del experimento soviético, es indisputable, para lo que nos interesa en este momento, su tremenda influencia en la transformación del problema del desenvolvimiento económico en la gran cuestión de este período histórico.

Para cerrar esta parte se requiere anotar que la segunda guerra mundial y los años posteriores han roturado con mayor profundidad el campo que hemos descrito, aunque también deben anotarse algunos hechos o facetas nuevas.

A fin de disminuir algunas repeticiones inevitables, vamos a presentar de modo algo esquemático el cuadro que ha emergido en estos lustros de agitado acontecer.

En primer lugar, habría que anotar que la fortaleza del bloque o frente de las grandes potencias industrializadas se debilitó radicalmente. La derrota militar de las naciones del Eje no derivó, como en el pasado, en una mera redistribución de posiciones sino que, por el contrario, acarrió la desaparición de numerosas bases coloniales o dependientes. El proceso también afectó a los vencedores - otro fenómeno original. Gran Bretaña debió renunciar a casi todas sus colonias importantes en el Asia. Francia perdió Indochina y fue desplazada enteramente del Medio Oriental o puesta en jaque en Africa del Norte.

Como en aquel chascarro de que "los cuatro mosqueteros eran tres: D'Artagnan", puede decirse que el ancho bloque del poder capitalista ha quedado reducido a un adelantado y a un grupo de acólitos, esto es, a Estados Unidos y a sus aliados, cuya posición de socios minoritarios no se pone en duda.

A despecho del formidable poderío norteamericano, parece evidente que el vigor de la coalición es apreciablemente menor que en el pasado, sobre todo si se tienen en cuenta dos elementos. El primero es que, "vis a vis" los intereses y aspiraciones del "mundo sub-desarrollado", no hay uniformidad de puntos de vista y de conveniencias entre los afiliados al club de grandes potencias. A Estados Unidos, por ejemplo, no le ha importado mayormente el diluimiento de la influencia anglo-francesa en el Medio Oriente, en gran parte porque ha pasado a llenar esas posiciones, aunque con distintas modalidades. A la inversa, allá donde Estados Unidos ha considerado en juego necesidades vitales de su política (Corea y Formosa, por ej.), sus aliados han demostrado mucha tibieza para acompañarlo.

Naturalmente, esas contradicciones también existieron en el pasado, pero, a la vez que el conjunto era más vigoroso, había una comunidad de actitudes, la cual, en gran medida, se ha trizado por la simple y pesada razón que Estados Unidos no es una nación del viejo tipo en esta materia. Aunque en el pasado, en la Era del "big stick", el país del Norte enrumbo transitoriamente por el camino colonialista y en la actualidad, en el cuadro de la "guerra fría", ejerce tutela política sobre los países que giran en su órbita, no es menos cierto que su poder se manifiesta esencialmente en el plano económico. En este sentido se acerca a un modelo de "imperialismo puro", de estirpe moderna, por lo menos en cuanto a que el revestimiento político tiene menos significación que la substancia de las relaciones económicas.

Una de las consecuencias importantes de esta realidad es que la independencia política de las naciones sub-desarrolladas, absoluta, condicionada o aparente, no constituye un obstáculo o un impedimento "per se" para que la potencia rectora pueda operar en el campo económico.

Y este cambio tiene profundas repercusiones, ya que implica un grado variable de autonomía para promover los intereses del desenvolvimiento económico nacional que los países sub-desarrollados no disponían en el pasado, cuando se hallaban sometidos más o menos abiertamente al dominio colonialista.

En segundo término, hay que referirse al hecho de que el no-

movimiento nacionalista y popular en las naciones adolescentes ha alcanzado un grado de madurez extraordinario. Casi todas las transformaciones políticas y económicas primordiales que han tenido lugar en el mundo periférico, desde la segunda guerra mundial hasta el presente, han sido impulsadas por movimientos sociales poderosos, que han abarcado a sectores muy amplios de las poblaciones. De este modo, al debilitamiento de las potencias rectoras se ha sumado el robustecimiento de las naciones dependientes, esto es, por ambos lados se ha fortalecido la posición de los postergados. Vale la pena rubricar algo antedicho: que tras la primera guerra mundial, si bien ocurrió el primer fenómeno, resultó evidente la falta de consistencia y de bases adecuadas de la agitación nacional que tuvo lugar.

Por último, habría que subrayar la nueva dimensión del "desafío socialista", sobre todo en su extensión al mundo asiático con la consolidación y progreso de la República Popular China. Lo que antes pudo ser un esquema atractivo pero incierto para las masas del mundo sub-desarrollado, ha pasado a ser una realidad incuestionable y que ha adquirido la suficiente fuerza como para entrar a jugar un papel directo en la batalla por el crecimiento económico, como lo señalan los programas de intercambio y de créditos que está desplegando en escala creciente la esfera socialista.

Tenemos, pues, sumariamente descritos los principales factores que, a nuestro juicio, han revestido el viejo problema del sub-desarrollo y de la desigualdad económica entre las naciones de un nuevo y revolucionario cariz: la quiebra de la ilusión liberal y capitalista y la alteración radical del "balance de poder".

VI - LOS MODELOS DEL SUB-DESARROLLO; EL IMPACTO DEL CAPITALISMO EN AMERICA LATINA

No parece arbitrario discernir tres modelos principales en lo que respecta al efecto de la evolución capitalista sobre las áreas de la periferia. Uno corresponde a las naciones que podríamos estimar retoños, y a larga gemelos de la organización económica del centro, como ser Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

Zelandia. El segundo representa a la casi totalidad de la "humanidad sumergida" de Asia, el Medio Oriente y Africa. El último englobaría a América Latina, a despecho de sus contrastes internos y del hecho indudable de que algunos países pisan los linderos de los otros dos grupos.

Cuando detenemos la vista en el primero, surge de inmediato una pregunta tan principal como obvia: ¿por qué en esos países, a la inversa de los otros, el capitalismo consiguió reproducir no sólo sus formas sino que también su dinámica y estructura? La explotación del problema tiene la gran utilidad de alejarnos de un enfoque mecánico y unilateral, que podría sostener que, dadas ciertas causas, por ej., la exportación de capital, las relaciones de tipo imperialista y la temprana especialización en las explotaciones primarias, necesariamente habría de ocurrir lo que percibimos en una ojeada panorámica del mundo sub-desarrollado. Aquellas excepciones nos inducen a considerar los elementos afincados en el propio campo de absorción, es decir, en la naturaleza y respuesta del medio al impacto capitalista.

Examinando la interesante cuestión, Paul Baran ha destacado - que: *

"...los efectos de la penetración del capitalismo de Europa Occidental en el ámbito exterior... dependieron de la naturaleza específica de esa penetración y no menos del estadio de desenvolvimiento que habían alcanzado las sociedades que fueron expuestas a los contactos extranjeros. De allí que debe discriminarse rotundamente entre el impacto de la entrada de Europa Occidental en Norte América (y en Australia y Nueva Zelandia) y el de la "apertura" al capitalismo de Asia, Africa o el Este de Europa. En el primer caso, los europeos occidentales ingresaron en un vacío social casi completo y se RADICARON en esas áreas como residentes permanentes...llegaron a nuevas tierras - "con el capitalismo en los huesos"... y lograron en corto tiempo establecer en tierra virtualmente virgen (y excepcionalmente fértil) una sociedad nativa propia. Esa comunidad fue desde su nacimiento capitalista en su estructura, sin las trabas y barreras del feudalismo, y así pudo dedicarse empeñosamente al desarrollo de sus recursos/productivos".

(*) - P. Baran: "The political economy of Growth".

Si contrastamos el cuadro anterior con el de las regiones más agudamente rezagadas, fácil será apreciar las diferencias. Repitiendo a Baran se verifica que

"... los pueblos que entraron en la órbita de la expansión capitalista occidental se encontraron atrapados entre el crepúsculo del feudalismo y el capitalismo, soportando los peores rasgos de ambos mundos, y el impacto íntegro de la subyugación imperialista. A la opresión de sus señores feudales, ruda pero temperada por la tradición, se agregó la dominación de capitalistas extranjeros y nacionales, despiadada y llevada hasta el punto máximo de resistencia. El oscurantismo y la violencia arbitraria, heredadas de su pasado feudal, se combinaron con la racionalidad y el cálculo rapaz de su capitalismo presente. Su explotación se multiplicó, pero sus frutos no fueron a incrementar su riqueza productiva, sino que al exterior o a alimentar una burguesía parasitaria doméstica. Vivían en abismante miseria, pero no tenían esperanzas de un mañana mejor. Existían bajo el capitalismo y, sin embargo, no había acumulación de capital. Habían perdido sus viejos y honorables medios de vida, sus artesanías e industrias/caseras; pero no contaban con una industria moderna en cambio que les proveyera de oportunidades de trabajo. Fueron lanzados en extensiva relación con la avanzada ciencia del Occidente, y no obstante permanecieron en un estado de oscuro retraso". (*)

Esta sombría, aunque indudablemente realista pintura del escenario y contradicciones de aquella parte del mundo sub-desarrollado en que se conjugaron en forma más completa las relaciones coloniales e imperialistas, basta para situar el problema y también ayuda a comprender el vigor de las reacciones que se han desencadenado en los últimos lustros.

Si tenemos a la vista los modelos alternativos que hemos presentado, no es aventurado sentar la tesis de que el cuadro latinoamericano ocupa una posición intermedia entre los dos.

Antes de entrar al tema conviene establecer algunos puntos y límites de referencia.

(*) - P. Baran, op. cit.

En primer lugar está el hecho bien sabido de que América Latina dista mucho de ser una unidad homogénea. Las raíces culturales comunes del área no se proyectan al nivel económico y social, en el cual encontramos variedades tan diferentes como las que representan Argentina, por un lado, y los países de alta civilización y población indígenas, como Perú, y México, por otro. Como es meridiano, hay que llegar a abstracciones muy generales para discernir semejanzas o patrones conjuntos en esos y otros casos de sobresalientes contrastes. En nuestro análisis no vamos a prestar mayor atención a los rasgos que son peculiares para determinadas naciones, como es la existencia en algunas de ellas de una especie de corte horizontal que separa la gran masa indígena de una minoría heterogénea pero identificable, que goza de todos los atributos del poder en una forma más completa y amplia que lo que establecería una simple clasificación clasista.

Enseguida habría que puntualizar que nos preocupa exclusivamente el problema del impacto capitalista en nuestra área, entendiendo que éste tiene lugar después que los movimientos de independencia ligán sus economías al mercado mundial de productos y de capitales.

Finalmente, puede ser útil para el examen la distinción de dos grandes períodos: uno se inicia con la incorporación de los sistemas económicos nacionales al mercado internacional, dentro del marco fijado por las grandes potencias industrializadas; el otro se inaugura con mayor o menor precisión e intensidad a partir de la gran crisis de 1929 y/o la segunda guerra mundial.

Si se valorizan los rasgos primordiales de la primera gran etapa señalada, no se pueden dejar de recordar unas frases del profesor Rosestein-Rodan en el sentido de que a lo largo de esos años se dieron en forma casi plena todas las condiciones aparentes que los portavoces del progreso capitalista habían estimado como adecuadas:

"intervención gubernamental mínima, comercio libre, elevadas inversiones internacionales, y lo que es más, no sólo un libre movimiento del capital, sino también una gran movilidad del factor trabajo, en forma de migraciones internacionales".

(*) Véase Panorama Económico, nº 126, Stgo. - Chile.

Quizás haya pocas experiencias más sobresalientes en ese período que la de Chile. En esta pequeña república del Sur, tanto las circunstancias económicas como las políticas y sociales parecieron conjugarse para hacer de su evolución una especie de "modelo dentro del modelo" de "crecimiento hacia afuera" establecido por las naciones del centro.

Podía bien pensarse, y así lo hicieron muchos, que en nuestra región, salvo contadas excepciones, se registraba un caso ejemplar de la expansión capitalista, limpio de los peores trazos que envilecían el proceso en las naciones coloniales y políticamente dependientes. Aquí no se trataba de un sistema de relaciones impuesto por la fuerza y en el cual la parte del león visible y abiertamente correspondía a las potencias tutas. Por lo menos en la superficie, se presentaba como un camino libremente elegido, y aunque podamos discutir mucho sobre el contenido real de esa voluntad, difícilmente negaremos que había un grado de autonomía muchísimo mayor que el nulo o mínimo de que gozaban otras partes de la periferia económica en Asia o el Medio Oriente.

En un sentido muy significativo la penetración capitalista logró plenamente sus objetivos. El intercambio con el exterior, la demanda de los centros industrializados y la corriente de inversiones extranjeras consiguieron despertar las economías latinoamericanas de su letargo y amarras coloniales. Recursos productivos que se encontraban desperdiciados o apenas explotados entraron vigorosamente al circuito del comercio externo. Los ingresos por persona seguramente experimentaron un incremento, por lo menos en las fuentes vinculadas al intercambio con el exterior, y los procesos político-sociales se "modernizaron" en algún grado, siguiendo lejanamente el patrón de las naciones adelantadas.

Sin embargo, desde otro ángulo tanto o más principal, la evolución fue incompleta, deforme y en esencia desembocó en una frustración de las esperanzas que pudieron albergarse en un momento de euforia.

Para hacer esta afirmación basta con recordar la fisionomía aproximada de las economías latinoamericanas al acercarse el término del período de activo desarrollo hacia afuera. Prácticamente sin excepción el progreso se había circunscrito a los núcleos vinculados dependientes del comercio exterior. En buena parte de los países

países, esos centros dinámicos habían pasado a ser controlados por el capital foráneo. Aquellas actividades distanciadas de la producción de materias primas y alimentos para la exportación, manifestaban ostentadamente su impermeabilidad ante los avances tecnológicos que se renovaban incesantemente en los centros industriales y en algunos sectores/exportadores. El remozamiento de las estructuras sociales y de la vida política había sido superficial y el predominio de los viejos grupos dirigentes y todo su cuadro de valores, hábitos y sistema de poder continuaba virtualmente intacto. Por eso mismo, los frutos de la dispareja expansión habían dejado casi por completo al margen a gran parte de la masa laboriosa, especialmente la campesina.

¿A qué factores podemos atribuir este cuadro, tan incuestionable en lo que atañe a América Latina a la altura de los años 30?

Si miramos la experiencia de las regiones sub-desarrolladas de Asia y otras áreas coloniales, es fácil y legítimo distinguir en primera fila a los elementos políticos derivados de su condición abiertamente dependiente. Ellos, como se vio antes, impusieron un molde y un sistema de relaciones que a la vez que extraía gran parte de las ganancias e ingresos generados por el desenvolvimiento de las actividades primarias, impedía sin embozo cualquier enmienda de este "statu quo". En los países de América Latina ocurrió algo similar, debido al grado de control que ejercían determinadas potencias sobre ellos, y a las múltiples y más sutiles formas de predominio e influencia de las potencias tutoras y de sus "adelantados", los inversionistas extranjeros. No obstante, la explicación principalmente política no satisface en la misma medida. Por ello, sin descartarla ni subestimarla, hay que bucear en otros factores, algunos económicos, otros sociológicos; algunos asentados en el exterior, otros afincados en la propia realidad doméstica.

Para comenzar este análisis vale la pena recordar que todavía hoy abundan los entusiastas de la división y especialización internacional del trabajo y las producciones. No hace mucho, en un interesante estudio preparado por un economista norteamericano, leíamos una crítica de las postulaciones corrientes en nuestros países en el sentido de atribuir algunos males a la "dependencia del comercio exterior" y se acompañaba como refutación un cuadro en que se veía claramente que varias naciones industrializa

industrializadas estaban más subordinadas al intercambio externo que las nuestras.

Lo que pasaba por alto esa investigación, igual que otras del mismo tenor, es que los economistas de los países adolescentes no tienen nada en contra del principio general que está en juego, sino que disparan contra un tipo "sui generis" de especialización; aquella que se circunscribe a uno o muy pocos productos de exportación, en tanto quedan rezagadas o inertes las demás actividades y sectores. Muy diferentes, como se sabe, es el cuadro de las naciones desarrolladas que se vuelvan en el comercio exterior: su plataforma de exportaciones es amplia y diversificada y el avance técnico se ha diseminado más o menos parejamente en todos los sectores.

Las economías de exportación de los países sub-desarrollados, salvo muy escasas excepciones, se asientan sobre muy escasos pilares y a menudo sobre uno o dos. Por otro lado, como señala Singer, "a menudo presentan el espectáculo de una estructura económica dual: el de un sector de alta productividad que trabaja para la exportación, coexistiendo con uno de baja productividad que lo hace para el mercado doméstico".*

Las consecuencias de la estrechez de su base exportadora, punto de sustentación y de impulso de las economías sub-desarrolladas, son demasiado conocidas como para exigir un tratamiento prolongado. Basta reiterar que implican un grado de vulnerabilidad desmedido, que no pocas veces culmina en la desaparición o desplazamiento radical y súbito del pivote del sistema. El salitre no es el único producto primario que ha sido desplazado por una revolución tecnológica o científica.

El otro aspecto importante en la particular estructura de los países adolescentes es el extendido dominio extranjero de las fuentes de exportación.

El resultado más directo de esta situación es el flujo hacia el exterior de parte substancial del ingreso generado por las inversiones. A este respecto debe tenerse en cuenta que la mayor parte de las explotaciones extranjeras se inició con capitales reducidos, que se acrecentaron en el tiempo gracias a las mismas utilidades. Un ejemplo notable en este respecto es el del salitre chileno, cuya transferencia a los intereses británicos se realizó en buena medida con fondos de bancos chilenos.

(*) - H.W.Singer: "The distribution of gains between investing and borrowing countries". American Ec. Review, 1950.

Se han efectuado muchas investigaciones parciales sobre la cuantía de los recursos extraídos de las economías latinoamericanas por los inversores foráneos, pero sería bien difícil llegar a una mensura adecuada de la sangría. A vía de ejemplo puede señalarse que todavía en la década de 1920, por cada dólar exportado de cobre retornaban a Chile por concepto de costos internos y tributación menos de 25 centavos. A esta substracción directa y gravosa habría que agregar la derivada del control comercial y financiero por parte de firmas y personas extranjeras.

Por estos canales se filtró, sin duda, un gran porcentaje del "excedente" que teóricamente pudo servir para acelerar el crecimiento de las economías dependientes y que, en la práctica, fue utilizado para fortalecer las posiciones de los países industrializados.

Hay otra faceta de la influencia de las inversiones extranjeras que ha sido poco considerada, a pesar de su significación. Discutiendo el asunto, Singer escribió hace algún tiempo:

"¿Será posible que nosotros, los economistas, hayamos llegado a ser esclavos de los geógrafos? ¿No podría ser que en muchos casos las facilidades productivas para la exportación, - que en grado tan principal fueron un resultado de las inversiones extranjeras, nunca llegaron a ser parte de la estructura económica interna de los países sub-desarrollados, sino que en un sentido puramente geográfico y físico? Hablando en términos económicos, ellas fueron realmente un puesto avanzado de las economías de los países más desenvueltos. Los principales efectos secundarios y multiplicadores, que los textos nos dicen que debemos esperar de las inversiones, no tuvieron lugar donde las inversiones estaban física y geográficamente localizadas sino que (en la medida en que los resultados de la inversión volvieron directamente al punto de origen) en el país exportador del capital". *

En otras palabras, un rasgo muy típico y representativo de las inversiones extranjeras tradicionales ha sido su aislamiento del sistema económico nacional en el que estaban enquistadas. No se trata simplemente de que trabajaran para la demanda exterior, sino de que sus efectos derivados, como sus gastos en bienes de capital y abaste-

(*) - H. W. Singer, op. cit.

abastecimientos y la propia reinversión de un segmento mas o menos apreciable de sus ganancias, iban a irrigar la economía de la metrópoli y no la del país que las acoge. También la experiencia de Chile es muy decidora al respecto, amén de representar un caso común en otras naciones latinoamericanas. Hasta hace muy pocos años el grueso de los ~~per-~~trechos y bienes de todo tipo que requerían las empresas de la "gran minería" eran directamente importadas de Estados Unidos. Como es obvio, el argumento de que la actividad local no podía proporcionarlo, no tiene sentido sino que desde un ángulo muy estrecho. Si la demanda se hubiera proyectado voluntaria o forzosamente sobre las actividades domésticas, a mayor o menor plazo se habría podido abastecer aquellas industrias de la mayoría de los artículos, como ha terminado por suceder.

En este mismo contexto es oportuno aludir a otra repercusión del capital extranjero que se ha considerado como uno de sus principales beneficios: las inversiones en "capital social fijo": puertos, ferrocarriles, caminos, viviendas, energía, etc.

Sin negar las ventajas que se han recogido a menudo por esos conceptos, debe considerarse también que su carácter muy selectivo disminuye extraordinariamente su proyección general, aparte de que en no pocos casos ha correspondido a los Estados nacionales y, por ende, al ahorro del país tomar a su cargo esas "economías externas". Como anota Baran, "el nudo de la cuestión estaba en que esas "facilidades auxiliares" son en lo principal auxiliares para nadie, excepto para los negocios extranjeros orientados/hacia la exportación, y que las economías externas provenientes de ellos solamente favorecen la producción adicional de materias primas para la exportación". *

En suma, estas características sobresalientes de las inversiones extranjeras han constituido otras tantas limitaciones de su esperado efecto positivo sobre el desarrollo de las economías expuestas, redundando por lo general en una acentuación del desequilibrio entre los sectores y de la especialización deforme del sistema económico nacional.

Otros elementos que han influido en la frustración del "crecimiento hacia afuera" provienen de la naturaleza misma de un intercambio basado principalmente en la producción de materias primas que, junto con permitir la adquisición de bienes ma-

(*) - P. Baran, op. cit.

manufacturados en las potencias industriales, constituye el nervio dinámico del desarrollo. Como es fácil percatarse, tal sistema está supeditado a dos condiciones muy sobresalientes. Una es la relación de precios entre las partes que proveen, respectivamente, los productos básicos y los elaborados. La otra es el vigor de la demanda por las materias primas y alimentos, la cual, en cierto modo, marca el "tempo" con que puede crecer la economía dependiente de la exportación de esos bienes.

En ambos respectos citados la experiencia general de los productores de artículos primarios ha sido desfavorable.

En lo que atañe a las relaciones de precios del intercambio, se han acumulado suficientes estadísticas y argumentos para demostrar que su evolución ha resultado desventajosa para los exportadores de productos básicos. Hay objeciones y reservas/ atendibles en cuanto a la magnitud del deterioro, pero lo que es difícil negar es que si las relaciones económicas se hubieran comportado de acuerdo a los supuestos de los portavoces del libre cambio o comercio, debería haber existido un claro mejoramiento a favor de las naciones especializadas en el tráfico de materias primas ya que, evidentemente, la productividad se elevó mucho menos en ellas que en los países industrializados. En otras palabras, y mirando el asunto desde el ángulo opuesto, los precios de los bienes elaborados debieron bajar apreciablemente en relación a los de las materias básicas a causa de la creciente eficiencia en los procesos productivos de los países del centro. Esta suposición estaba involucrada en el argumento liberal de que el progreso técnico y la capitalización intensiva en las economías industrializadas iban a resultar tan ventajosas para ellas como para las naciones que adquirían sus productos y en cambio les vendían materias primas.

Pero, como anota Singer:

"...los frutos del progreso técnico pueden distribuirse tanto/ a los productores (en la forma de una elevación de sus ingresos) como a los consumidores (por la vía de precios más bajos). En el caso de las mercancías manufacturadas producidas/ en los países más desarrollados, el primer método, i.e. la distribución a los productores por medio del aumento de ingresos, fue mucho más importante relativamente que el segundo procedimiento; en cambio, este segundo método prevaleció en el caso de la producción de materias primas y alimentos en

los países subdesarrollados. Generalizando, podemos decir que el progreso técnico en las industrias manufacturadas se tradujo en un alza de los ingresos, en tanto que el que hubo en la producción de bienes primarios se manifestó en una baja de precios". *

Ahora bien, este meridiano aumento de los ingresos en los países industriales, aunque regateado en cierta proporción a los consumidores extranjeros de los bienes manufacturados, habría tenido menos consecuencias para las economías de la periferia si hubiera sostenido una demanda creciente por productos básicos. Con esto, al menos, las exportaciones podrían haber seguido jugando el papel de locomotoras de un desarrollo desequilibrado, inestable, pero persistente.

Pero no ha ocurrido así, especialmente a partir de la gran crisis y la depresión de los años 30.

El problema ha sido analizado exhaustivamente por los economistas ** y puede resumirse en la tesis de que el incremento de las rentas per capita en los países industrializados (y en general en cualquier país, salvo en aquellos de ingresos muy bajos) no va aparejado de una elevación paralela y proporcional de la demanda por productos básicos. A medida que mejora el nivel de vida y la capacidad de gastos, el porcentaje dedicado a ese tipo de bienes tiende a decrecer, en tanto que se acrecienta la parte destinada a otros tipos de consumos, especialmente servicios. Por otro lado, a causa del progreso técnico y la mayor elaboración de los productos, también se registra una disminución de la fracción que representa el valor de la materia prima en el precio total (piénsese, como ilustración, en la situación de un reloj fino o de otro artículo de esa clase). La corroboración general más citada respecto a esta realidad es la contenida en el citado Informe Paley, que en tanto pronosticó una duplicación del Ingreso de Estados Unidos entre 1950 y 1957, sólo auguró un aumento del orden del 50 por ciento en sus importaciones de materias primas.

Este conjunto de elementos es el que puede discernirse como causal "exógena" de las limitaciones y virtual frustración del desarrollo capitalista en América Latina en el período de "crecimiento hacia afuera", esto es, el que culmina y en medi-

* H. W. Singer - op. cit.

** Cepal, Estudio Económico, 1949.

medida decisiva y para muchos países se cierra, en la coyuntura de la gran crisis, la depresión siguiente y la segunda guerra mundial. A partir de esos hitos, aunque los viejos trazos y problemas se perpetúan y en algunos aspectos se agudizan, debe distinguirse un hecho nuevo en la evolución del sistema, que es el empeño que se extiende a casi toda la región por suscitar una dinámica propia, en función de los mercados internos, lo que implica principalmente un intento por robustecer los sectores productivos separados de la exportación tradicional. Pero este tema queda al margen de nuestro propósito del momento.

Cabe ahora escrutar los factores internos o endógenos que pueden ayudar a explicarnos el fenómeno de la mutilación del impacto capitalista en la región. Habitualmente esos elementos han atraído mucho menos la atención que los de origen externo. De este modo se ha cristalizado una interpretación parcial y desequilibrada del problema, que inclina a pensar que los países latinoamericanos fueran víctimas de una especie de "fatalidad histórica", es decir, de una conjunción de hechos exteriores frente a los cuales eran poco menos que impotentes.

No vamos, por cierto, a entrar a discutir las cuestiones relativas a la "inevitabilidad" y al "libre albedrío" en la evolución de los pueblos, pero sí nos atrevemos a afirmar que en el caso de América Latina, por lo menos en lo que atañe a muchos de sus países, hubo oportunidades objetivas para alterar el curso de los acontecimientos y que el fracaso para aprovecharlas residió tanto en algunas circunstancias internas como en la gravitación de las ajenas.

Como un ejemplo sobresaliente de "lo que pudo ser", a despecho de un cuadro internacional muy parecido, se tiene el caso tan debatido y fascinante de Japón, aunque la excepción es tan conspicua que no vale la pena en este momento abundar sobre ella.

Más pertinente, sin duda, es subrayar el hecho de que a despecho de todas las desventajas, las economías latinoamericanas de exportación llegaron a acumular recursos holgados en las manos de los propietarios ligados al comercio exterior, que pudieron dedicarse tanto a elevar la productividad de las explotaciones primarias como a diseminar el progreso técnico en otras actividades. El cuadro es similar a lo largo de América Lat

Latina en esta materia. Los mineros y agricultores de Chile y otros países de estructura parecida: los productos agropecuarios de Argentina y Uruguay; los caucheros y azucareros de Brasil; los cafetaleros de otros países, todos, en general, giraron en alguna medida sobre el caudal de ingresos que generó la incorporación de esos productos al mercado mundial.

Sin embargo, en los dos aspectos primordiales mencionados antes puede decirse sin mayor temor que no lograron cumplir su cometido elemental como empresarios y capitalistas.

La experiencia chilena es una de las más aleccionadoras y diáfanas en la materia. Tómese, por ejemplo, la trayectoria de sus afortunados mineros del cobre y de la plata. Durante los decenios de auge que se inician en los años 30 del siglo pasado y terminan alrededor de los años 70, recibieron entradas cuantiosas, que los permitieron alcanzar niveles de vida que rivalizaban con los de los grupos más opulentos de Europa. No obstante, salvo algunas inversiones en el campo agrícola, que sin duda representaron una fracción muy pequeña de sus recursos, no consiguieron ni siquiera mantener sus explotaciones al compás del progreso técnico que se extendía por doquier y que con el correr del tiempo los desplazó de la competencia internacional. A la postre, su "inferioridad económica" abrió la puerta a los inversionistas extranjeros, a quienes correspondió en el caso del cobre rehabilitar la industria sobre bases más productivas, claro está que al precio de absorber para sí mismos y para sus países de origen una parte substancial de los ingresos generados.

La explicación más socorrida y plausible de este fenómeno es que el impacto del capitalismo en nuestros países no consiguió disolver ni la estructura social ni el marco de actitudes, hábitos y valores de la comunidad amamantada en la realidad colonial. La antigua sociedad terrateniente y señorial, lejos de ser corroída por el "desarrollo hacia afuera", la introducción del capital extranjero y el contacto con el mercado mundial, se amoldó y se integró con la nueva situación, logrando incluso reforzarse en muchos países.

No debe parecer tan extraña esta aseveración, porque la verdad es que el modelo de una economía de exportación no contrariaba sus intereses ni implicaba cam-

cambios substanciales en la estructura tradicional. Más bien la proyectaba a un nivel más alto al abrir a las fuentes antiguas de riqueza el horizonte más amplio de la demanda externa. Así se explica también que llegara a establecerse un ventajoso "matrimonio de conveniencia" entre las clases propietarias del suelo y ligadas al comercio exterior y los intereses foráneos.

Un detalle muy revelador de esa correspondencia puede percibirse en el abrazo entusiasta y casi sin reservas por parte de los grupos dirigentes de la teoría y la práctica del libremercado. Naturalmente, no debe desestimarse la influencia de las corrientes doctrinarias, que penetraban con sus velas infladas por el progreso británico, pero menos aún puede olvidarse que aquella política cancelaba la posibilidad de diversificación de la estructura económica, sobre todo en lo que atañe al desarrollo de un sector manufacturero. Por otra parte, la popularidad de la teoría no fue óbice para que los países que se propusieron desenvolver consecuentemente su proceso capitalista, como el propio Estados Unidos lo atestigua, tomaran la senda proteccionista.

Lo que sucede, como tuve oportunidad de exponer en un libro en que analizo más detenidamente el problema, es que todos los comprometidos en el libremercado

"... son productores primarios o de servicios anejos o subordinados; todos son más o menos libremercistas por la misma razón: sus mercados primordiales están afuera, y en el exterior también están los aprovisionamientos que requiere su demanda habitualmente refinada. No son proteccionistas por la simple razón de que tienen poco que proteger; y finalmente, todos van a ser en alguna medida partidarios de la depreciación monetaria porque mejora sus posibilidades en el mercado externo y alivia sus deudas, cosa importante cuando ellos son los únicos que gozan del crédito". *

Ahora bien, podríamos seguir preguntándonos, ¿por qué no se suscitaron y crearon intereses desligados de la economía de exportación y encaminados a desarrollar las actividades que podían trabajar para el mercado interno, como la industria, diversos rubros agrícolas y los servicios?

Aquí se podría caer fácilmente en una explicación muy en boga: porque no había empresarios de ese tipo y para esas funciones.

(*) - A. Pinto. "Chile, un caso de desarrollo frustrado". Ed. Universitaria, Stgo. Chile

No vamos a entrar a fondo en este asunto, que daría margen para muchos estudios especiales, pero si queremos señalar algunos puntos que nos parecen principales.

Evidentemente, el cuadro de la sociedad tradicional y feudalista no fue propicio en ninguna parte para la aparición del casi mitológico "empresario innovador" de la civilización industrial, pero no es menos cierto que todas las que entraron en un proceso de cambio capitalista partieron de una estructura y un clima similares. Por otro lado, como ha señalado Baran, mal podría decirse que las comunidades sub-desarrolladas carecen de "talento empresarial". Este existe, y a veces en forma abundante; lo que ocurre es que se vierte sobre otras actividades y negocios que los característicos de una economía capitalista en movimiento.

Por nuestra parte nos hemos atrevido a adelantar otra tesis en esta materia. Partimos de la base de que en una economía de mercado, tanto los recursos productivos como las iniciativas de los propietarios se canalizarán hacia aquellos puntos que son estimulados por la demanda. Ahora bien, en el caso de las economías sub-desarrolladas inyectadas en el patrón del crecimiento hacia afuera, aquellos incentivos provienen del exterior. En cambio, los que podían surgir del interior (que habrían sido indispensables para el desenvolvimiento industrial y "hacia adentro") estaban ataridos por una condición común a todos los países latinoamericanos, y que sigue siendo principal: la estructura y el ritmo de la economía agraria.

Como bien se sabe, un rasgo común en el modelo latinoamericano, salvo muy contadas excepciones (v.g. Costa Rica), ha sido y es el predominio del latifundio. Esta forma de organización del dominio agrario se caracteriza por algunos trazos sobresalientes, entre ellos su relativa impermeabilidad al progreso técnico y el reparto muy desigual del bajo ingreso que es capaz de generar. Por otra parte, debe considerarse que en la mayor parte de los países un porcentaje crecido de la población se encuentra radicado en las faenas agrícolas (en México, Brasil y Perú, más del 60 por ciento; en Colombia, más del 65 por ciento; sólo Argentina, Chile y Uruguay presentan cifras inferiores al 40 por ciento).

La conjunción de estas características tiene derivaciones meridianas para el problema que estamos examinando.

En primer término implica que el sector agrícola, por su baja productividad, genera un caudal escaso de rentas (o, mirado desde el otro ángulo, de bienes), limitando así el poder de compra y la demanda del grueso de la población.

En segundo término, que el relativamente exiguo flujo de rentas que allí brota va a parar en gran proporción a manos de un grupo muy reducido de propietarios, que consiguen así un alto ingreso por persona y cuya demanda (sobre todo en el pasado) se vuelca principalmente sobre abastecedores de origen extranjero o, en el mejor de los casos, sobre bienes y servicios de naturaleza más o menos suntuaria.

Estas circunstancias determinan que el sistema económico no encuentre los incentivos que llevarían a desviar sus recursos (o a incorporar nuevos) con el objeto de satisfacer la demanda interna.

Desarrollando este tema, en el ensayo que hemos intentado sobre el desarrollo económico chileno, escribimos las siguientes ideas, que nos parecen aplicables a la generalidad del fenómeno latinoamericano:

"La impotencia de las actividades secundarias y de servicios para desenvolverse en grado adecuado no debe explicarse solamente por la escasez de capital, la falta de espíritu de empresarios o la política librecambista. La verdad es que los horizontes que abría el mercado interno eran muy circunscritos debido a las particularidades antes consignadas del sector principal, el agropecuario. Las prácticas de libre comercio, por lo tanto, respondían a la estructura y modo de ser de la economía, que se basaba en el aprovisionamiento extranjero de los grupos de mayor demanda y en la atracción del mercado exterior. Los intereses proteccionistas tenían que ser inevitablemente débiles, y de allí su fracaso para contrarrestar a sus oponentes". (*)

La significación del factor comentado se aprecia con mayor claridad si tenemos a la vista (con todas las reservas del caso) el modelo de la expansión de Estados Unidos.

(*) - A. Pinto. Op. cit.

El país del Norte se asentó sobre una estructura agraria por completo diferente, donde predominaba la unidad familiar y la disponibilidad de tierra era más o menos equilibrada respecto a los otros recursos complementarios. Esa organización resultó, a la vez, más asequible al progreso técnico, más igualitaria en el reparto del ingreso, más favorable para la creación de un mercado interno amplio y "democrático" (en el sentido que su demanda, a la inversa del "aristocrático" que condiciona el latifundio, se vierte principalmente sobre los productos de uso común) y, lo que no es menos importante, propicio para la generación de los embriones económicos y de los propios empresarios de la creciente economía industrializada. Por eso mismo, como anota el historiador norteamericano G. Spule, los granjeros yanquis fueron en su mayoría defensores del proteccionismo, a pesar de que también producían para la exportación; "había un fundamental sentido común en su actitud - dice el autor -... El mercado doméstico había sido desde antiguo más importante para la mayoría de ellos".*

También es interesante señalar en esta materia el contraste que aparece en el desarrollo norteamericano entre la experiencia de las áreas que contaron con esa base propicia en la estructura agraria y el sur del país, donde predominó la economía de plantaciones y las relaciones esclavistas, que pueden considerarse una variedad extrema de la organización latifundiaria y feudal.

En resumen, si bien podemos convenir en que la expansión del capitalismo en América Latina no presentó los trazos tan extraordinariamente negativos que exhibió en las regiones coloniales del Oriente, no es menos cierto que fue incapaz, aun en su interregno más dinámico y propicio, de reproducir las substancias económicas y sociales del sistema tal como se habían dado en otros países. Su impacto sólo consiguió desenvolver - puntos aislados y reducidos de su estructura económica, a un costo muy alto en términos de sacrificios y de transferencias de ingresos, en beneficio de los intereses extranjeros. En el crepúsculo del período clásico de "crecimiento hacia afuera", las economías latinoamericanas continuaban manifestando el desequilibrio flagrante de sus sectores productivos; un bajo nivel medio de productividad; una inestabilidad crónica y aguda frente a los vaivenes del comercio exterior y los altibajos del ciclo capitalista; y un nivel de ingreso que para la gran masa de la población seguía en el límite de la mera subsistencia.

* G. Spule. - "Economic forces in American History".

VIII - DESENVOLVIMIENTO, ESTABILIDAD E INFLACIÓN

"ESTRUCTURALISTAS" y "MONETARISTAS": un recuento*

A la luz de varios trabajos publicados últimamente** parece posible y conveniente dar otra vuelta a la rueda de las discusiones sobre inflación, las relaciones de este fenómeno con el desenvolvimiento y las políticas anti-inflacionarias. El hilo conductor para el efecto será la confrontación de los criterios llamados "estructuralista" y "monetarista", división que a menudo puede tener más significación metodológica que correspondencia con posiciones efectivas, que es posible que difieran más en los acentos que en la substancia de los argumentos.

Atendamos primero a la desaveniencia de esas dos líneas de pensamiento respecto a la naturaleza del fenómeno debatido.

Para los "monetaristas", como una vez, de pasada, el Dr. Prebisch señaló con agudeza, la inflación en nuestros países estriba fundamentalmente en un "problema de comportamiento" y podría agregarse, de comportamiento financiero. En otras palabras, el proceso inflacionario se originaría en la irresponsabilidad o desacierto de las medidas fiscales, monetarias, cambiales o/y sobre salarios adoptadas por las autoridades en determinadas coyunturas o en un período prolongado. De este modo, los déficits presupuestarios, la expansión de los medios de pago, el desequilibrio del balance de pagos, los reajustes de remuneraciones, constituyen el nudo del asunto y no es necesario/ir más lejos para descubrir raíces y definir la terapéutica apropiada. Se trata, pues, de una visión "inmediatista", en el sentido de que sólo los factores más próximos o directamente causales son considerados pertinentes.

(*) - Muchas de las ideas que se exponen en este artículo se han gestado en el curso del trabajo sobre la materia realizado por un grupo de economistas a invitación de la CEPAL y especialmente en las conversaciones del autor con dos amigos y colegas, los Sres. Dudley Seers y Osvaldo Sunkel. A todos ellos, pues, corresponde en medida principal la contribución que pueden contener estas líneas, siendo de cargo del autor la responsabilidad por sus deficiencias y también por las opiniones/controvertibles.

(**) - Por ejemplo, R. Prebisch "El falso dilema entre desarrollo económico e inflación", - Boletín Económico de América Latina, marzo 1961; J.P. de Almeida Magalhães "Análise da teoria estruturalista da inflação", Revista Desenvolvimento e Conjuntura, Dic. 1961; J. Grunwald, "Esquema estruturalista, estabilidade de preços y desarrollo", Trimestre Económico 111.

Naturalmente, podría decirse que ésta es una versión extrema del enfoque monetarista. Más aún, que en algunos análisis de sus portavoces se han mencionado o recordado otros elementos del problema. Sin embargo, es útil tener en cuenta que en la aplicación concreta de las políticas correspondientes no se ha ido más allá del reconocimiento puramente verbal de la mayor complejidad del mismo. En el hecho, las recomendaciones para actuar sobre los elementos arriba mencionados no han estado acompañados en ningún caso por una insistencia similar en otros aspectos de mayor calado y sin duda pertinentes en una estrategia desinflacionaria.

No sería exagerado sostener que la sustancia de la posición estructuralista y, por ende, de la discordia con la otra aproximación puede expresarse o resumirse en una interrogación ¿por qué? Esto es, para ella no es suficiente la comprobación de lo obvio (los factores inmediatos y su relación con el alza de precios) por que el meollo de la cuestión reside en inquirir y descubrir las razones de aquel comportamiento, el por qué de los déficits, emisiones, desarreglos cambiales, etc.

No se trata, por lo tanto, de ignorar o subestimar la gravitación y papel de los antecedentes y manifestaciones de orden financiero o monetario sino que, partiendo de la base de que ellos no se explican por sí solos, de evaluarlos en conjunto con otros elementos que están a su espalda y que, en ciertas circunstancias, pueden determinarlos o afectarlos decisivamente. Esta proposición no está reñida absolutamente con la posibilidad hipotética de que en algún caso el desequilibrio inflacionario obedezca por completo al "comportamiento financiero" y que ahí se inicie y pueda terminar toda la historia. Nos cuesta, sí, creer que alguna de las experiencias latinoamericanas representativas se aproxime a ese modelo tan simple, aunque, como se verá después, puede ser distinta en cada caso la significación relativa de las decisiones de política económica y la de los factores que gravitan sobre ellas.

Vamos ahora con más detenimiento la naturaleza y combinación de factores que los estructuralistas han puesto de relieve en su abordamiento de la inflación en nuestros países:

En el bien conocido trabajo de Osvaldo Sunkel*, los elementos susceptibles de originar y acelerar un proceso inflacionario se clasificaron en básicos, circunstanciales, acumulativos e instrumentos de propagación.

Por nuestra parte, siguiendo la metodología ^{empleado/} en el estudio más reciente de CEPAL**, queremos presentar el asunto en un marco más amplio, que se complementa naturalmente con el enfoque anterior.

Para el efecto y en la primera aproximación, vamos a tomar como punto de referencia una economía latinoamericana que inicia o intenta un proceso activo/ de desenvolvimiento, empujada o acicateada por el colapso o/ y la insuficiencia del sector externo o, si se quiere, del "desarrollo hacia afuera". En otras palabras atenderemos al caso de los países que se han empeñado en una mutación más o menos rápida y en alguna medida forzada de su estructura tradicional de producción. No corresponde, ^{pues/} este análisis a economías de otros tipos, al menos mientras se mantienen en el "modelo preterito" de crecimiento, pero adquiriría significación si pretenden o tienen que sobrepasarlo.

Fijando ese marco cabe preguntarse derechamente: ¿de qué factores o combinación de factores dependerá que el proceso quede expuesto o sea víctima de desequilibrios agudos o crónicos de carácter inflacionario?

(*) - "La inflación chilena, un enfoque heterodoxo", Trimestre Económico nº 100. Básicas serían aquellas "que obedecen a limitaciones, rigidez o inflexibilidades estructurales del sistema económico"; circunstanciales, las que provienen de causas externas o de "fuerza mayor", p.ej., dislocación del comercio exterior a causa de una guerra o una catástrofe interna; acumulativas, "las que son inducidas por la propia inflación y que tienden a acentuar la intensidad del mismo fenómeno que las origina", por ejemplo, distorsiones del sistema de precio y enraizamiento de "expectativas inflacionarias"; los instrumentos de propagación, finalmente, serían los mecanismos empleados por los diversos sectores para mantener sus posiciones económicas frente a los cambios impuestos por la inflación, p.ej., emisiones a favor del Fisco o las actividades privadas, reajustes de remuneraciones, devaluación cambiaria, alzas "compensatorias" de precios, etc.

(**) - Será publicado en 1962 - "Inflación y crecimiento en América Latina".

Desde este ángulo pueden distinguirse las siguientes circunstancias principales:

- a) - La evolución del sector externo;
- b) - La rapidez y profundidad del reajuste que experimenta la economía;
- c) - La flexibilidad del sistema productivo para adaptarse a los requerimientos de un "desarrollo hacia adentro";
- d) - La aptitud de la organización social e institucional para acomodarse y facilitar la transformación del cuadro económico; y
- e) - Las decisiones de política económica, que podrán permitir, ayudar o perjudicar la consecución de los objetivos y la estabilidad.

Miremos más de cerca cada uno de esos elementos, considerando de pasada, sólo para ilustración, la forma en que se han presentado en algunos países latinoamericanos pertinentes.

Las relaciones entre el comportamiento del comercio exterior y el fenómeno inflacionario han sido por demás subrayadas, pero cabe insistir en que el sector externo y sobre todo las importaciones, representan un elemento clave para llevar a cabo sin mayores tensiones y dislocamientos la transformación y diversificación de las estructuras productivas, como también para la selección de las alternativas más económicas para el crecimiento del sistema. Por lo mismo, un proceso de aquella naturaleza que tiene que desplegarse en razón de una crisis del intercambio o/y a lo largo de una tendencia insatisfactoria y fluctuante del mismo, estará expuesto a contratiempos y dificultades que no parecen haber sido característicos en la evolución de las economías industriales.

Resumiremos los aspectos primordiales de este asunto.

Interesa en primer lugar tener en cuenta la intensidad del impacto que puede haber dislocado la situación anterior, supuesto que en ella el intercambio con el extranjero era factor sobresaliente para la magnitud, la composición y el ajuste de la oferta y demanda (tanto en un sentido global como específico). Así mismo, es importante -

importante considerar el grado de la eventual recuperación posterior y la tendencia más o menos expansiva de la capacidad para importar en el período que se estudia. Finalmente, cualquiera haya sido la evolución en esos respectos, pero con mayor fuerza si el balance es desfavorable en los otros aspectos, tendrá que prestarse atención a las oscilaciones de corto plazo del intercambio.

Recordemos primero cómo pueden surgir presiones inflacionarias en el caso de movimientos bruscos y considerables del sector externo. Si se trata de una contracción que no puede enfrentarse recurriendo a reservas o créditos en divisas, el país tendrá que escoger entre la deflación interna y una política compensatoria. En las condiciones de hoy y en las que han prevalecido en los países relativamente más desarrollados de América Latina, puede descontarse que se seguirá el segundo camino. En esta alternativa, aún si no se recurriera a expedientes formalmente inflacionarios (por ejemplo, si se financiara con tributos un aumento de la inversión pública) y con mayor razón si por alguna causa hubiera que recurrir a ellos, el esfuerzo por sustentar el nivel de ingreso y demanda existente suscitará presiones inflacionarias, sea porque una fracción mayor del gasto se desviará hacia la producción interna, que difícilmente podrá reaccionar de inmediata y sin alza de precios, sea por la escasez y encarecimiento de las importaciones.

Si la oscilación corresponde a una creciente sorpresiva y vigorosa del poder de compra de las exportaciones, el aumento de la capacidad para importar será un resguardo, pero, aparte de un posible desajuste en el tiempo, en el sentido que el aumento de ingresos repercutirá antes de que ocurra lo propio con las importaciones, debe tenerse en cuenta que una fracción más o menos apreciable de la demanda acrecentada por aquella expansión se volcará sobre la producción doméstica, repitiéndose la situación visualizada en el párrafo anterior. Claro está que las presiones variarán conforme a la política que se adopte, pero aún la conducta más prudente no podrá evitar por completo la desarticulación del gasto y la oferta, que puede ser transitoria o gestar un desequilibrio más duradero según sean las otras circunstancias en juego.

Los trastornos que pueden derivar de un desnivel prolongado entre

entre la demanda y la capacidad para financiar importaciones (y que puede superponerse o seguir al fenómeno anterior) son igualmente discernibles. Si el poder de compra de las exportaciones por razón ajena a la voluntad del país*, no aumenta lo suficiente para satisfacer los requerimientos crecientes de bienes importados que implica el mayor ingreso, habrá una presión crónica sobre el balance de pagos y las consecuencias previsibles sobre los precios. Las devaluaciones, que pueden ser un alivio, pero también un mecanismo/ de propagación inflacionaria, no pueden corregir la causa de fondo de aquel desequilibrio, que tenderá a repararse periódicamente**. Para que aflore este problema no es necesario, como se ha sostenido a veces, que la expansión del ingreso interno y la activación del desarrollo se lleven a cabo por vías inflacionarias. Un desajuste del tipo descrito puede presentarse aún si se aplica una política ortodoxa, dirigida a ecuacionar la oferta y la demanda globales, ya que la fricción nace de la desigualdad entre el componente importado de la demanda y el de la oferta. Otra vez habría que agregar que las amenazas para la estabilidad serán ciertamente mayores si la política u otros factores agravan las presiones originales en la situación descrita.

En estas materias resulta sobramanera elocuente contrastar la experiencia de distintos países. En algunos, como Chile, se conjugan con signo claramente/ desventajoso una caída excepcional del comercio externo en la "gran depresión", una recuperación débil y que a través de las tres décadas posteriores no consigue establecer los niveles anteriores; y, por último, un margen de oscilaciones también singular en lo que/ se refiere a su principal exportación, el cobre***. Por otro lado, también tiene significación destacada en el problema la vinculación y dependencia de la economía fiscal respecto al sector exterior, aspecto en el cual la realidad chilena es igualmente representativa.

(*) - Aquí conviene tener en cuenta que lo que puede parecer viable para un exportador primario no lo es para el conjunto o sea que lo que podría ganar uno, tendría - que perderlo otro, ya que el total de la demanda externa no va a modificarse.

(**) - Véase el análisis de este punto en el Informe Económico Mundial, 1958.

(***) - Estos y otros antecedentes mencionados en el texto se encuentran ampliamente documentados en el estudio de CEPAL antes mencionado.

En otros países de la región, en cambio, por ejemplo México o Brasil, si bien fué considerable el impacto de la crisis, la rehabilitación posterior fué más rápida y el poder de compra de las exportaciones llegó a sobrepasar los niveles de pre-crisis. Sin embargo, en ellos, como en otros, influyeron en distinto grado y forman los desajustes revisados.

Los aspectos subrayados están íntimamente relacionados con la estructura del sector exterior de la economía. En general, los países sub-desarrollados - presentan rasgos bien conocidos al respecto, como ser la escasa diversificación de su nómina de exportaciones y la poca significación del mercado interno para las mismas. Ambos aspectos constituyen elementos claves para su vulnerabilidad frente a las fluctuaciones/ y los cambios más fundamentales de la demanda externa.

Por otro lado, si miramos el asunto desde el ángulo de las importaciones, no sólo tiene significación el peso relativo de las mismas (y su evolución vis a vis el crecimiento del producto interno y la demanda de bienes foráneos) sino que también su nomenclatura.

Cotejando estos elementos con la realidad de algunos países latinoamericanos, puede tomarse, otra vez, el caso de Chile en un extremo; el cobre representa alrededor del 60 por ciento del valor de la exportación y el consumo interno apenas un 5 por ciento de la producción (promedio 1946-58); así mismo, ha estado afligido - por la fuerte competencia de un sustituto, el aluminio* y ha sido víctima de su condición de "material estratégico". Por otra parte, una fracción importante de sus adquisiciones consistía y consiste de alimentos y "wage goods", lo cual repercutió en la dirección y en el efecto social del proceso de substitución y estrecha lo que el Dr. Prebisch llama "margen comprimible" de las importaciones.**

(*) - El desplazamiento del salitre chileno, hasta la primera guerra soportó principal de la exportación del país, es un caso notable de substitución por obra del progreso científico y técnico.

(**) - Véase "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", Boletín Económico de América Latina, CEPAL, marzo 1961.

Argentina, en el pasado, ofreció un cuadro diferente: un mayor grado de diversificación, significación considerable del consumo interno de las producciones exportables y menor dependencia de artículos básicos, excepto combustibles. México, en fase más reciente, también presenta un balance relativamente más ventajoso en esos respectos.

Respecto al segundo aspecto destacado (la rapidez y profundidad del proceso de transformación), es útil considerar de partida que los cambios experimentados por la estructura tradicional han tenido lugar, en los países que nos interesan, en un plazo muy breve por las medidas históricas. Lo que tomó muchas décadas en las naciones europeas y en el propio EE. UU., en algunas latinoamericanas tiene el carácter de un gran salto o viraje que acontece en lo fundamental en el curso de los años 30 y 40. Esto envuelve una substancial reasignación de factores productivos, caracterizada por la transferencia de recursos desde el sector exportador-importador y sus actividades anexas a nuevos empleos, como también el uso más intensivo de otros que vegetan en el sub-empleo o en la desocupación crónica, especialmente en el campo. Asimismo, fenómenos concomitantes, como una urbanización acelerada, modificaran también considerablemente el patrón de la demanda - aunque el nivel o magnitud global de la misma no haya variado mayormente con respecto a la situación del pasado.

Por otro lado, como se sabe, el proceso de mutación estructural - que en las economías industrializadas descansó y tuvo su resorte más dinámico en las innovaciones tecnológicas, en los nuestros derivó de un nivel y composición de los gastos - cuyo soporte principal había sido el desarrollo de las exportaciones y que dependía del abastecimiento exterior. Dada esta realidad, la estructura de la producción tuvo que ajustarse bruscamente al patrón relativamente diversificado de la demanda que había permitido el "crecimiento hacia afuera".

Asimismo, como escribimos en otra parte, resaltan en nuestras experiencias "la ausencia de un desenvolvimiento previo o simultáneo de las actividades primarias y sobre todo de la agricultura, que prácticamente quedaron al margen de la mutación y continuaron apegadas al molde y ritmo del pasado, salvo en lo que se refiere a las exportaciones emprendidas por el capital foráneo y/o las con miras exclusivas a la exporta-

exportación. En este sentido podría decirse que se superpone un andamiaje a la estructura de tipo pre-capitalista que distingue al sector primario, tanto en lo que atañe a su nivel tecnológico como a sus relaciones sociales de producción". *

La relación entre estos elementos y la estabilidad financiera también es manifiesta y significativa, aunque haya recibido menor atención que los aspectos/ vinculados al sector exterior.

Desde luego, aquella reasignación de factores a que se alude - llevada a cabo con rapidez e intensidad - trajo aparejados casi inevitablemente cambios sustantivos en el sistema de precios. En general, los nuevos sectores dinámicos mejoran su posición relativa, a lo que contribuyen las medidas de defensa del desequilibrio exterior (coyuntural o crónico en relación al incremento de la demanda por importaciones), como ser los distintos tipos de controles directos o las devaluaciones.** Como, por otra parte, la "flexibilidad hacia la baja" de los precios de los otros bienes es habitualmente muy reducida, sea porque la política anti-depresiva la interfiere, sea porque la expansión interna también los favorece, el nivel general de precios tenderá al alza.

El otro factor que debe considerarse en el asunto es que el intenso crecimiento demográfico "obliga" a conseguir una tasa de expansión muy elevada, lo que implica intensificar el aprovechamiento de los recursos y también su desplazamiento en función de los cambios estructurales necesarios.

El tercer aspecto destacado (la flexibilidad del sistema productivo para adaptarse a los cambios que involucra el tipo de desarrollo examinado) es, en realidad, una complementación del anterior. Como es obvio, cada economía se caracteriza por una serie de facetas que la hacen más o menos apta para responder al "desafío del desenvolvimiento", siendo los efectos sobre los precios y la estabilidad un signo aproximado de su condición al respecto.

(*) - "Los caminos del desarrollo económico", Panorama Económico, nº 219, Santiago, Chile.

(**) - El precio de las importaciones tenía que ser el más afectado. En la experiencia chilena de post-crisis, por ejemplo, se verifica que entre 1929 y 1934, el índice general subió un 78 por ciento, en tanto que el de bienes importados lo hizo en un 220 por ciento.

Probablemente los elementos internos más pertinentes son los que se resumen a continuación:

- a) - El grado de diversificación que ha alcanzado el sistema cuando se le plantea un cambio de ruta, incluyendo la existencia de capital básico susceptible de aprovecharse en las nuevas líneas de producción, alguna capacidad ociosa, dotación de mano de obra y empresarios, etc.
La realidad argentina al enfrentar las dos guerras mundiales y la crisis es una buena ilustración de un cuadro ventajoso/ en varios de esos aspectos.
- b) - Variedad y riqueza de recursos naturales, aspecto demasiado/ obvio como para requerir comentario. La subordinación al exterior respecto a materias básicas (por ej., petróleo) o el alto costo real de sustituirlas tendrá patente influencia - en el proceso y en los precios. En este asunto y en lo que se relaciona con la agricultura principalmente, un aspecto - substancial es la existencia de una "frontera agrícola", que pueda explotarse sin incurrir en inversiones desmedidas. A la inversa de las posibilidades de ese crecimiento "en exten - sión", en otros países el proceso tiene que llevarse a cabo "en profundidad", esto es, por medio de inversiones que ele - ven la productividad. La situación de algunas economías, por ejemplo Cuba, en que había un margen importante de tierra ú - til y de fácil acceso sin explotar, se asemeja al primer caso.
- c) - Dimensión del mercado. Allí donde el viraje hacia la indus - trialización tiene que hacerse en un frente muy amplio y pa - ra un mercado pequeño, como en Chile, por ejemplo, las difi - cultades y el efecto sobre los precios serán mayores que en otros, como Brasil o México, que aunque pueden tener una ren - ta media por persona más baja, han contado, en cambio, con centros o áreas en que se aglutinan núcleos considerables de

do consumidores, que facilitan una escala más económica y también un mayor grado de competencia.

El elemento que se destaca a continuación - la capacidad de adaptación del sistema social e institucional a los cambios exigidos por el desenvolvimiento, es otro aspecto que viene mereciendo creciente atención.* Por nuestra parte trataremos de ilustrarlo con algunas consideraciones directamente vinculadas al tema que nos interesa.

Puede partirse de la razonable presunción de que un desarrollo activo en las circunstancias generales descritas, seguramente redundará en cambios relativos de precios y, con cierta probabilidad en alguna elevación del nivel general de los mismos. Esto involucra que habrá también modificaciones en la distribución del ingreso ya que los diferentes grupos o individuos serán afectados de manera desigual por aquellos cambios. Por otro lado, si el rompimiento del antiguo molde de crecimiento ha sido muy brusco, es probable que el fenómeno anterior vaya acompañado de una disminución del ingreso real de la mayoría de la población, como sucedió en nuestros países.

En estas circunstancias reviste excepcional importancia (tanto para el proceso general como para la estabilidad del mismo) el comportamiento y reacción de los grupos sociales frente a las repercusiones descritas. Si ella es pasiva, en el sentido de que no hay acción opuesta y compensatoria de los cambios ocurridos en las condiciones absolutas o relativas pre-existentes, la acomodación será más fácil y con menores efectos sobre los precios que si sucede lo contrario, esto es, si los afectados se encuentran en estado de luchar activamente por su status anterior.

El grado de organización social y el "balance de poder" entre grupos y clases constituyen, evidentemente, cuestiones primordiales en el problema.

Si tomamos, otra vez, como uno de los términos de comparación, el cuadro chileno en la materia, veremos que él se distingue con claridad en dos aspectos:

(*) - Véase, por ejemplo, la documentación del seminario sobre el tema realizado en México, en 1960, por iniciativa de CEPAL, UNESCO y la OEA.

aspectos significativos. Por un lado ha existido desde antiguo un nivel de organización político-social muy alto por los estándares latinoamericanos. No sólo ha habido partidos nacionales, por oposición a las agrupaciones regionales, sino que también ellos se alinearon conforme a los moldes europeos de estratificación de clases e intereses. Por otro lado, sobre todo a partir de la crisis, se ha registrado en Chile una especie de "empate social", en el que ningún conglomerado ha logrado imponer un dominio inequívoco y capaz de reflejarse en la continuidad y firmeza de determinadas orientaciones económicas. Valdría la pena anotar, por último, que el sector más combativo y consolidado del medio obrero chileno, que se formó en las condiciones especiales del desarrollo minero en las despobladas regiones del norte del país, fué el más perjudicado por la crisis - del sector exterior.*

En otros países las circunstancias han presentado otro cariz: una mayor presión demográfica, reservas amplias de mano de obra rural, bajo nivel de organización y, por lo tanto, de "poder de contratación" de la clase trabajadora, incipiente desarrollo político y sindical, etc. han compuesto una situación en que las transformaciones han podido desplegarse con menor resistencia - lo que no involucra que esta - sea necesariamente la mejor alternativa - al menos desde el ángulo de los que han resistido el peso del ajuste.

Si atendemos ahora a ciertas instituciones básicas del sistema social, se destacan en lugar preferente las relativas a la tenencia de la tierra y a la concentración del poder económico y financiero. No parece indispensable repetir aquí lo mucho que se ha escrito sobre la significación de la propiedad latifundaria y de los - núcleos monopolistas para la suerte de un desarrollo dinámico. Basta reiterar que esos factores también son cardinales para el equilibrio o estabilidad del proceso, ya que - ellos implican grados diversos de rigidez de la estructura productiva, difíciles de vencer, cuando es posible, con el mecanismo convencional de los cambios de precios relativos.

(*) - Este problema se analiza con detenimiento en mi "Chile, un caso de desarrollo frustrado" Edt. Universitaria, Chile, 1960.

Un aspecto que tiene destacada significación en el asunto es el de las relaciones entre el cuadro general de condiciones sociales y el proceso ahorro-inversión. Dos cosas conviene tener muy presentes en esta materia. La primera estriba en que un modelo de "desarrollo hacia adentro, a la inversa del esquema del pasado, depende principalmente del ahorro interno o nacional, esto es, existen incentivos menores para la inversión extranjera que en el caso de la exportación de productos básicos. Por otra parte, la magnitud y composición de la capitalización doméstica (incluido el ingrediente importado) son elementos decisivos para conseguir la adaptación de la estructura de producción.

Estas circunstancias o requisitos contrastan muy visiblemente con las actitudes económicas típicas de los grupos más pudientes en estos países, que por razones de tradición cultural y otras causas (por ejemplo, el "efecto demostración"), manifiestan una baja propensión a ahorrar y una inclinación marcada hacia inversiones de baja productividad y escasa significación para el cambio estructural. Dicho sea de paso, estas características no son de ninguna manera exclusivas de los países con una experiencia inflacionaria, aunque esta pueda ahondarlas.*

Si tenemos a la vista estas realidades será más fácil comprender las dificultades que se levantan frente a quienes se proponen acelerar y reencauzar el desenvolvimiento, que necesariamente dependerá en buena medida de la importancia y contenido de las inversiones públicas y privadas. Un relativo "equilibrio de fuerzas" socio-política impedirá asignar con resolución la contribución de grupos y clases, en tanto que la acción particular se encontrará limitada por los factores antes recordados. Sobre

(*) - En esta materia puede ser útil tener en cuenta la propiedad nacional o extranjera de los sectores más productivos, generalmente los de exportación. Mientras en Brasil, por ejemplo, los ingresos generados en la explotación de café parecen haber tenido mucha significación para el desarrollo industrial de la región sur, en otros como Chile, las utilidades de la actividad exportadora no quedan a disposición de las inversiones nacionales y fluyen al exterior.

Sobra anotar que en este cuadro los procedimientos inflacionarios pueden aparecer ante la vista de las autoridades políticas como el único medio a mano para abrir paso a sus propósitos.

En relación a los aspectos esbozados en los párrafos anteriores, México puede ser un buen ejemplo de "aptitud para la estabilidad", asentada tanto en la amplia disponibilidad de fuerza de trabajo como en el despejamiento de relaciones arcaicas por obra de la revolución y en la emergencia de un poder político central homogéneo/ y hasta el presente indisputado. Por otro lado, el aporte del gobierno a la inversión ha sido sobresaliente, especialmente por su orientación hacia los sectores básicos para el desarrollo. Un detalle significativo y que refleja la menor presión social en ese país es la escasa representación de los gastos de transferencia en el dispendio público.

Corresponde ahora examinar el último elemento principal - la influencia de la política económica - que es probablemente el crucial para la comprensión/ de las diferencias entre los enfoques "estructuralistas" y "monetaristas".

Atacando sin rodeos el asunto puede sostenerse que los estructuralistas parten de la premisa meridiana de que las decisiones de política económica no se adoptan en un "vacío" sino que en el marco de un conjunto de realidades objetivas que las condicionan y en algún grado las determinan.

Como se deja en claro en el estudio de CEPAL a que se ha hecho referencia en esta discusión, el factor tiempo tiene una significación primordial. En el corto plazo, como es obvio, los elementos dados, hijos de circunstancias naturales o ajenas al país, o/y fuera de la voluntad de quienes toman decisiones, gravitan con más fuerza que en el largo plazo, restringiendo más o menos considerablemente las alternativas de conducta. Por otra parte, claro está, algunos elementos que un momento aparecen como determinantes pueden ser el legado de resoluciones que se tomaron en el pasado, lo mismo que las decisiones que se adoptarán ahora son susceptibles de crear las limitaciones estructurales de mañana. Desde este ángulo es fácil apreciar la necesidad de que la política económica se trace una perspectiva del futuro. En la medida que la anticipe/ con realismo disminuirán los próximos problemas "dados" y aumentará el "grado de libertad" de quienes administran el sistema.

No hay, pues, ningún determinismo mecánico en la posición estructuralista.

Para el autor, el asunto se esclarece debidamente con el concepto del "radio de maniobra" de la política económica.

Supongamos dos países-tipo e imaginemos una evolución y ciertas - características disímiles.

El país A presenta el siguiente cuadro:

- a) Desde un nivel relativamente alto de ingreso ha caído a un "pozo depresivo" a causa de la crisis del sector externo;
- b) La recuperación posterior es precaria y se plantea un desajuste crónico entre el desarrollo de la demanda interna y la capacidad para importar; la producción exportable se basa en uno o dos productos de demanda muy fluctuante, pero que proveen una parte substancial de los ingresos fiscales;
- c) El proceso de substituciones o industrialización que impulsa - la crisis y debilidad del sector externo tiene que realizarse/ con rapidez y en un frente muy amplio a fin de satisfacer -aun que sea a precios más altos - la demanda pre-existente;
- d) Esta mutación de la estructura productiva enfrenta la escasez/ (inmovilidad o intransferibilidad) de capital básico, la falta de preparación y legado tecnológico, la pequeñez del mercado, la precariedad de la inversión por causa de hábitos o/y mecanismos institucionales, las condiciones propicias al monopolio, la existencia de estructuras arcaicas en determinados sectores que resultan más o menos impermeables a los cambios requeridos; y finalmente la población está políticamente organizada y no existe un predominio claro de grupos o clases.

Pongamos al frente el país B y supongamos que combina aspectos - parciales favorables para diferentes países latinoamericanos. Por ejemplo,

- a) Como México, su sector externo ha contado con el aporte sobresaliente de los gastos de turismo; la estructura productiva no ha experimentado cambios notorios en su composición global, aunque dentro de cada sector hayan ocurrido modificaciones importantes; el proceso de grandes cambios políticos y sociales que se inició en la primera parte del siglo ha creado un marco institucional propicio, a la vez que el nuevo balance de fuerzas sociales le ha conferido una autoridad indiscutida a su grupo dirigente; finalmente, la proximidad con Estados Unidos ha facilitado la asimilación de técnicas y formas de organización modernas.
- b) Como Argentina, sus exportaciones disponen de un importante mercado interno que facilita las tácticas compensatorias frente a los altibajos del intercambio y cuenta con una administración - civil y financiera muy competente para los estándares regionales.
- c) Como Brasil, tiene recursos variados, un mercado amplio en centros donde se combinan las exportaciones más productivas y los núcleos industriales; y diversos factores, entre ellos, la inmigración, redundan en la aparición de una clase empresarial dinámica.

Dados esos contrastes, evidentemente la política económica del imaginario país B tendrá un radio más amplio de maniobra y, en otro sentido, pesará sobre ella una mayor responsabilidad por el curso de los acontecimientos. A la inversa, en el país A, las circunstancias relativa o absolutamente ajenas a la voluntad de los "policy makers" crean lo que podría llamarse una más alta "propensión inflacionaria" y así plantean una tarea más difícil, tanto en orden al proceso mismo de desenvolvimiento como a las presiones que comprometen a la estabilidad. Insistimos de nuevo en que lo anterior no involucra que la política económica sea impotente o que sus decisiones no pueden aliviar o también agravar en el presente y hacia el futuro las dificultades "dadas" u objetivas.

Examinando el asunto desde este ángulo resulta explicable que el enfoque estructuralista haya germinado de preferencia en Chile, ya que en este país se manifiestan con especial nitidez las relaciones entre su largo y activo proceso inflacionario con los diversos elementos destacados en la clasificación. Pero también es fácil percibir que el esquema de análisis es igualmente válido para discernir y ordenar los factores de desequilibrio en otras economías de nivel de desarrollo y características emparentadas, aunque en cada una diferirá la significación de esos factores y el juego de sus vinculaciones. En el hecho no sería imposible preparar un cuadro en que se registrarán los distintos elementos y su importancia relativa, delineando su "modelo inflacionario". Sin embargo, la inevitable arbitrariedad de las ponderaciones, la particularidad de ciertos rasgos y, sobre todo, la naturaleza cambiante de relaciones complejas, constituyen obstáculos muy grandes para llevar a cabo ese esfuerzo con algún rigor y provecho. No obstante, un diagnóstico general sobre esa base será siempre más fructuoso y esclarecedor para la política económica que los enfoques constreñidos del "simplismo financiero" o de las causas "últimas" o únicas.

Para cerrar esta parte conviene insistir en que algunas presiones que asedian la estabilidad de precios son independientes de las políticas financieras y, más aún, pueden aflorar a despecho de que se practique una conducta de prudencia u ortodoxia fiscal.

Imaginemos, por ejemplo, que el gobierno se empeña y tiene posibilidades de cumplir sus crecientes funciones económicas y sociales sin comprometer el equilibrio del presupuesto. Esta sola condición no basta para impedir los cambios relativos de precios necesarios para reasignar y movilizar los recursos productivos o para contrarrestar las presiones originadas en los desajustes parciales de oferta y demanda, (inclusive el que surge entre demanda por importaciones y capacidad para importar). Así mismo, difícilmente podrá evitar que tales cambios, por las razones entedichas, puedan repercutir en una probable inclinación al alza del nivel general de precios.

La misma consideración es válida respecto a la conducta monetaria. No tiene mayor asidero la presunción de que las autoridades bancarias podrían ajustar rígidamente la expansión de medios de pago al crecimiento real del producto. En la

En la práctica, aún sino hubiera insistencia fiscal por ese lado, el sistema no podría dejar de satisfacer las exigencias del sector privado que nacen de aquellos cambios de precios y de las necesidades de financiamiento de una economía que se transforma expansivamente.

Si las pautas ortodoxas se llevaran al extremo - por ejemplo hasta obtener y esterilizar un superavit fiscal para reprimir una aparente demanda excesiva - las consecuencias podrían ser antagónicas con el desenvolvimiento porque la restricción caería tanto sobre aquellos sectores que están creciendo y en los cuales no hay - "demanda excesiva", como en los otros, cuyo rezago puede deberse a múltiples causas, pero que ciertamente encontrarán otro elemento negativo en aquella contención global, que contrariamente a lo sostenido a veces, es altamente discriminatoria.

No es el objeto de este trabajo analizar las políticas anti-inflacionarias aplicadas en algunos países de América Latina con el patrocinio del Fondo Monetario, pero vale la pena recordar que su debilidad cardinal y sus repercusiones negativas para el desenvolvimiento han radicado, precisamente en la desconsideración de los aspectos arriba mencionados.* Más adelante volveremos sobre el asunto.

Para no suscitar malentendidos es necesario reiterar que lo antedicho no niega algo elemental: que una política cauta y deliberada en materias fiscales y monetarias, aún con las limitaciones que la pueden condicionar, será más ventajosa que otra desaprensiva e improvisada, que en vez de servir de amortiguadora de las presiones, echará más agua al molino inflacionario.

Como se dijo al comienzo, el enfoque que se ha empleado en este trabajo se integra naturalmente con el desarrollado por Osvaldo Sunkel y el Estudio Económico de 1957 de la CEPAL. En cada una de las categorías distinguidas pueden separarse los factores básicos o estructurales, los circunstanciales, los acumulativos y los mecanismos de propagación. (Véase nota pag. 3).

(*) - Véase al respecto A. Pinto "Ni estabilidad, ni desarrollo", Edit. Universitaria, Chile, 1960; también Trimestre Económico, nº 106, "Estabilidad y desarrollo".

Como ilustración puede ensayarse la siguiente clasificación de los elementos externos:

a) Básicos o estructurales*

- i) Composición y naturaleza de las exportaciones y de las importaciones; monopolio o monopsonio en el intercambio; propiedad extranjera o nacional de las actividades de exportación;
- ii) Costos crecientes en la actividad exportadora; deterioro/secular de los términos de intercambio.

b) Circunstancias

- i) Catástrofes, depresión exterior, huelgas, etc.

c) Acumulativas

- i) Cualesquiera hayan sido las relaciones causales entre los desequilibrios del sector externo y la inflación, no cabe duda de que la evolución de la última tiende a agravar - los primeros en un sentido acumulativo. Así ocurre, por ejemplo, con el probable desaliento de las exportaciones/ y otras fuentes de ingreso del balance de pago, con la mayor presión sobre la capacidad para importar, etc.

d) Mecanismos de propagación

- i) Devaluaciones. En el enfoque ortodoxo la depreciación del tipo de cambio es el mecanismo corrector providencial del desajuste externo (y no interesa aquí precisar las causas de este). Sin negar que tal paso puede ser necesario o inevitable en ciertos casos, es indudable que él trae aparejadas consecuencias susceptibles de amplificar las presiones inflacionarias. Las reacciones sociales son claves para el efecto. Una política que mantenga forzosamente una sobre-valoración creciente de la tasa de cambio reprimirá temporalmente el impacto, pero a la larga llevará a un reajuste de consecuencias más explosivas que, probablemente, una acomodación paulatina y gradual de los precios internos y externos.

(*) - Téngase presente especialmente la relación entre estos elementos y la capacidad para importar.

- ii) Efectos sobre la economía fiscal. Allí donde las finanzas públicas dependen de las exportaciones (como en Chile) o están afectadas por su curso (caso de los stocks de café en Brasil), el déficit inducido por el sector externo jugará el papel de importante mecanismo propagador.
- iii) Los reajustes de remuneraciones y en general de ingreso, en la medida que provienen de cambios o fluctuaciones de las condiciones externas, también obran en el mismo sentido. Dicho sea de paso, la práctica de "compensar" con aumentos de ingresos a los grupos perjudicados por las consecuencias del desequilibrio exterior (por ejemplo devaluaciones) puede constituir una forma no deliberada de acentuarlo o reproducirlo.
- iv) El sistema monetario puede ser un resorte principal de propagación de los cambios externos, sobre todo si reacciona en el mismo sentido que ellos o, mirado desde otro ángulo, no intenta o puede contrapesarlos. Así, la expansión del intercambio puede ser reforzada por sus efectos monetarios, extremando la presión sobre la producción interna. El aumento correlativo de importaciones puede obrar con retraso o puede no suplir desajustes específicos de los patrones de demanda y oferta.

Respecto a los factores internos, relacionados con los otros puntos del esquema analítico, a modo de ilustración podrían ordenarse así:

a) Básicos o estructurales

- i) Disponibilidad y distribución del capital básico o social disponible y dotación y aptitud de recursos humanos y naturales;
- ii) Dimensión e integración del mercado;
- iii) Crecimiento de la población y grado de urbanización;
- iv) Características de la estructura social y del aparato institucional; balance del poder político;
- v) Grado y tipo de dependencia del sector externo;
- vi) Inflexibilidad y regresividad del sistema fiscal;
- vii) Propensión al ahorro-inversión; preferencia por las inversiones "tradicionales".

b) Circunstanciales

- i) Calamidades naturales; impacto de trastorno exterior; crisis política.

c) Acumulativas

En general, todas las presiones básicas tienden a reproducirse en un sentido acumulativo en la medida que pesen los obstáculos y resistencias a los ajustes necesarios.

d) Mecanismos de propagación

- i) El déficit fiscal;
- ii) La expansión monetaria;
- iii) Los reajustes de ingresos nominales.

El enfoque desde el ángulo de los factores tiene especial significación para comprender la dinámica del proceso inflacionario. En efecto, como se ha comprobado en las experiencias nacionales, a medida que el fenómeno se prolonga y tiende a acelerarse, los mecanismos de propagación van dominando progresivamente el panorama, haciéndose más tenue su vinculación con los elementos mediatos o básicos y encontrando en su propio funcionamiento de conjunto el combustible para su marcha. Esta, sin duda, es una causa principal y hasta cierto punto fundada del "espejismo" monetarista.

Para cerrar estas notas que se han extendido excesivamente queremos referirnos a las implicaciones de los enfoques contrastados para la política anti-inflacionaria.

Se ha dicho, por ejemplo, que si bien los estructuralistas han criticado con algún éxito las recomendaciones ortodoxas, en cambio no han podido proponer una conducta alternativa.

Hay algo de razón en ese juicio, pero, a nuestro parecer, él desconsidera un hecho primordial: que para los estructuralistas tiene muy poco sentido el definir en abstracto y aisladamente una acción en defensa de la estabilidad. Por ese camino es muy difícil no llegar al repertorio de sensatos lugares comunes sobre la disciplina y la prudencia fiscal, monetaria, cambial, etc, que pueden repetirse en todos los momentos y circunstancias.

Naturalmente, como ya se dijo, puede haber ejemplos de inflación en que no es necesario ir más allá de ese nivel de profundidad, aunque es manifiesto - que hasta en las naciones más desarrolladas ya se admite como insuficiente aquella aproximación que reduce todo al comportamiento de un Federal Reserve Bank o un Ministro de Finanzas.

Pero es bien diferente el caso de países que han enfrentado o enfrentan situaciones como las de los países "en transformación" de América Latina y en este cuadro no es posible ni sensato circunscribirse al "plateau" de la conducta financiera sino que es preciso buscar bajo esa superficie para descubrir los resortes que la influyen o mueven.

Desde nuestro ángulo, por eso, el problema de la estabilidad (y de la política anti-inflacionaria) sólo es una parte o componente de la estrategia general del desenvolvimiento. En otras palabras, esa condición representa un sub-producto o una manifestación sintomática del mayor o menor éxito para realizar los cambios y ajustes de la estructura económico-social que son necesarios para dinamizar el desarrollo y distribuir equitativamente sus frutos.

El proceso de cambios del sistema productivo, que promueve y orienta una política de desarrollo, envuelve y es requisito para las acomodaciones incessantes de la oferta y demanda de las cuales depende en alto grado el curso de los precios.

Claro está que un país puede encontrarse amenazado por un deslizamiento inflacionario "in crescendo" y carecer de una política integral de desarrollo. En este caso deberá actuar rápidamente y con seguridad tendrá que hacerlo por la vía de los controles fiscales, monetarios y sociales más expeditos y más eficaces a corto plazo.* Tal cosa puede ser inevitable en una etapa muy avanzada del proceso. Sin embargo, aún en este caso, esas decisiones tendrían que sobrepasar el sentido "cuantitativo" ele

(*) - Conviene tener en cuenta que la operación será mucho más riesgosa si la inflación está asociada con una fase de estagnación del desarrollo que si la economía todavía está creciendo con rigor. Los ensayos en Argentina y Chile son una buena ilustración del primer caso. En cambio, un "ordenamiento financiero" - sino desconsidera los aspectos aquí discutidos - podría tener más posibilidades de éxito o margen de maniobra en un país como Brasil.

elemental que caracteriza a las recetas ortodoxas (por ej., restricción del gasto fiscal, limitación de la expansión monetaria, "congelación" de sueldos y salarios) para alcanzar uno "cualitativo" o "funcional", esto es, capaz de facilitar los ajustes internos del sistema y de asentar o acelerar su desarrollo.

Como ya se dijo, en esta materia no es posible ni conveniente generalizar. Los trazos de cualquier conducta de urgencia estarán condicionados por las circunstancias específicas de cada país y de su coyuntura inflacionaria. De todos modos, podrían indicarse algunas directrices que fluyen del enfoque estructuralista y contrastan/ con las recomendaciones "a la Fondo Monetario".

Desde luego, resulta obvio que las medidas frenadoras de corto plazo no deben afectar las inversiones, esto es, como señaló hace tiempo el economista mexicano Juan Noyola, en vez de seguir la recomendación tradicional de bajar su volumen/ a un hipotético nivel de ahorro "adecuado", tiene que proponerse elevar este último para, por lo menos, sostener el proceso de formación de capital, del cual depende tan decisivamente el alivio de los desajustes básicos. En la experiencia de estabilización en Chile no cabe duda que el principal error estratégico fué provocar y tolerar un descenso abrupto de las inversiones en la construcción, con su secuela de desempleo masivo en el sector y de letargo industrial.

La consideración anterior es la que debería desplazar el eje de la política de emergencia del área monetaria a la fiscal y la que establece la absoluta necesidad de perseguir un aumento de los ingresos públicos antes que una contracción de los gastos, - la que invariablemente afecta de preferencia a los de inversión.

Evidentemente, los instrumentos monetarios serán otro punto de apoyo imprescindible, pero su operación no puede limitarse, como se ha visto en los experimentos latinoamericanos, a levantar compuertas directas o indirectas a la expansión - del circulante o a transformar en cuestiones de dogmas la restricción o desaparición de las emisiones en favor del Estado, - que pueden ser un resorte importante en relación a lo apuntado más arriba y como un factor de contrapeso en el conjunto de medidas que miran a la estabilidad.

A despecho de todas las dificultades bien conocidas para el manejo selectivo de la expansión crediticia - o de su contención -, hay un campo mucho más amplio de acción que el que se ha contemplado, sobre todo en aquellos países en que instituciones estatales o para-estatales controlan una parte considerable del caudal monetario. En este punto, para citar una posibilidad, parece indispensable avanzar/ con más audacia en el ensayo práctico de los estudios y proposiciones sobre "presupuestos monetarios".* Aquí, como antes en relación a la asignación de recursos fiscales, se trata realmente de escoger entre un sistema de distribución racional de los medios de pago y otro que bajo la apariencia de las "fuerzas del mercado", envuelve interferencia y decisiones no encuadradas en un esquema explícito y evaluado.

No es el propósito de este artículo, como se sabe, ahondar en las cuestiones de la política anti-inflacionaria. Por eso nos detenemos después de las ilustraciones anteriores, reiterando el aspecto primordial: que si tales medidas de emergencia no están integradas en una acción más general que atienda a los requisitos básicos del desenvolvimiento, sólo ganará una tregua precaria de la inflación pagada con un retacamiento del desarrollo y que a cierto plazo, tan pronto como la presión social se haga incompatible con esa contención, tendrá que enfrentarse con los mismos problemas y conflictos anteriores, ahora, quizá, en una versión más amenazante.

(*) - Véase, por ejemplo, H. M. Knight "Introducción al análisis monetario", CEMLA.

VIII - NOTAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y
LA ESTRATEGIA DE LA REDISTRIBUCIÓN

"Correctamente interpretada, la igualdad implica no tanto la ausencia de contrastes - violentos en el ingreso y en el status como la existencia de iguales oportunidades/ de llegar a ser desigual" (Richard Tawney, "Equality").

La presión social en América Latina está haciendo crecer la preocupación por la distribución del ingreso. Aún en los pocos países de crecimiento relativamente dinámico madura la conciencia de que la desigualdad extremada en el reparto de los frutos del proceso constituye un problema social y económico de primera magnitud.

Este trabajo se propone revisar brevemente algunos aspectos de la cuestión. En primer lugar los factores que determinan la distribución y que se encuentran detrás, por decirlo así, del análisis convencional "de texto"; en seguida, los argumentos que pueden aducirse en pro y en contra de una estructura del ingreso como la que existe en nuestros países, y finalmente, las orientaciones principales para una política/ sobre la materia que atienda a las realidades de estas comunidades y no sea una mera reproducción de las directrices aplicadas en las naciones industrializadas.

Antes de entrar en materia conviene esclarecer algunos elementos generales.

Por una parte, que el asunto será examinado desde el ángulo de la retribución de los grupos sociales que aportan - en lo fundamental - trabajo o capital en el sistema económico, o sea conforme a la clásica división horizontal entre asalariados y propietarios, sin olvidar, por cierto, las complejidades que pasa por alto esa aproximación gruesa pero siempre significativa.

En segundo término, que cuando se habla de la redistribución del ingreso se piensa más en una dirección que en una meta, dependiendo la traducción concreta y temporal del cuadro de circunstancias pertinentes para cada país.

Finalmente, quizás lo más importante, que un enfoque moderno del problema, sobre todo en los países adolescentes, no atiende tanto a una transferencia directa de ingresos de unos grupos a otros como a una transformación de los patrones existentes respecto al uso y a la propiedad de los recursos.

Detengámonos en este punto. Todavía circula por ahí y hasta es repetido por voceros que dicen simpatizar con la justicia social aquella recomendación de que estos países deben inquietarse por la creación de riquezas y no por su redistribución, porque esto, a fin de cuentas, involucra "distribuir la miseria".

Hace más de treinta años que Richard Tawney aplicó el golpe de muerte a esa especie al sentenciar que el avance en pos de la equidad no se realiza "dividiendo en fragmentos los grandes ingresos sino que asegurando que una proporción creciente de la riqueza que ellos absorben en el presente sea dedicada a propósitos de beneficio colectivo". *

Como es obvio, tan pronto como se ajusta el lente en función de ese verdadero objetivo caen por la base muchas objeciones usuales (y también muchos simplismos del otro lado de la trinchera). Sobre todo puede verse con claridad, - y se vuelve sobre el punto más adelante - que una política redistributiva lejos de asentarse en aquella "pulverización" del ingreso y en el traspaso directo "de quienes ahorran a quienes consumen", en el hecho puede y debe implicar un incremento y una reorientación de las inversiones (aumentadas por la "renta excedente" de los grupos pudientes) hacia aquellas actividades donde el dividendo social será más alto. En suma, probablemente requiere una elevación de la tasa ahorro-inversión, a la vez que la posibilita al inducir/ a un desplazamiento de cierto margen de recursos del gasto secundario o superfluo hacia fines de alta prioridad comunitaria.

A. FACTORES QUE DETERMINAN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Para la teoría económica académica, la remuneración de los factores productivos es un problema particular de la teoría del valor y los precios. En último término postula que la asignación recibida por quienes hacen alguna contribución a

(*) - R. Tawney, op. cit.

a la formación del producto social (aportando fuerza de trabajo, tierra o capital) está determinada por a) la magnitud de su aporte y b) las condiciones de oferta y demanda de cada factor. En otras palabras, si un campesino o un operario iletrado obtiene menos por su esfuerzo que un empresario o un técnico, ello se debe a que su contribución al Producto Nacional es más pequeña y a que existe una oferta relativamente más abundante (respecto a la demanda existente) de unos recursos que otros. La remuneración (o el precio) conseguida por ese factor establece el equilibrio entre los elementos pertinentes.

En el nivel de abstracción en que está expuesta la teoría tradicional debería haber una tendencia a la "igualación" de ingresos en la medida que las personas con ingresos bajos presionan para ingresar en las ocupaciones con rentas más altas. En cierto grado, esto puede ocurrir en algunos sectores, por ejemplo, si la migración rural se vuelca en las actividades urbanas. Aunque este proceso está limitado, entre otros factores, por la organización sindical, difícilmente puede sobrepasar los obstáculos que se presentan más adelante. Por otro lado, su efecto puede limitarse principalmente a una redistribución de ingresos "dentro" de cada clase o grupo socio económico. Desde este ángulo, la presión de una oferta "excesiva" en el mercado de la fuerza de trabajo, aparte de reducir las ventajas de los operarios con más alto nivel, puede acentuar la desigualdad "entre" clases, ya que sería propicio para que los empresarios/retuvieran para sí los incrementos de la productividad o rebajaran los salarios reales medios.

En los términos en que está planteada, la explicación académica es inatacable. Su debilidad reside en que nada dice ni esclarece respecto a las causas que determinan la situación de relativa escasez o abundancia de los factores y sus aportes dispares al Producto Nacional. En el fondo, pues, describe una situación dada, pero no los elementos que la condicionan, le dan origen o la mantienen. Tawney resumió el asunto con su habitual precisión: "detrás de las fuerzas del mercado se levantan influencias de otra naturaleza, que determinan que los miembros de algunos grupos sociales estarán en posición de prestar servicios que son altamente remunerados porque son escasos/ y de aumentar sus ingresos con la adquisición de activos, en tanto que otros grupos de-

deberán proveer servicios que son baratos porque existe un exceso de oferta pero que constituyen sus únicos medios de subsistencia".

Al pasar revista a los elementos que están "detrás" de una estructura de ingresos puede comenzarse por el más primario: la diferencia de aptitudes de los receptores de rentas. Evidentemente, esta consideración tiene algún peso; sin embargo, no se discute hoy día que esa diferencia no se debe tanto a causas "naturales" como a que unos pueden desarrollar sus aptitudes y otros no. Por otro lado, son comunes los casos en que la retribución desigual manifiestamente está divorciada de las habilidades/ o talento de los individuos para colaborar en el proceso social.

Más útil, probablemente, es comenzar por llamar la atención sobre el vínculo general entre el nivel de desarrollo económico (y la correspondiente estructura productiva) y el patrón del reparto de rentas. En una etapa y modalidad como la que caracteriza a América Latina (predominio de una agricultura basada en el latifundio y en el predio chico, una gran concentración industrial y financiera y una extensión desproporcionada del sector servicios, especialmente personales), el ingreso, en razón de esa sola circunstancia, tenderá a distribuirse más desigualmente que en comunidades más desenvueltas, donde la agricultura pesa menos y tiene otra estructura, * el obrero industrial representa una fracción importante de la población activa y la organización de los grupos sociales refleja el alto grado de integración del sistema productivo.

Como evidencia ilustrativa del asunto puede tenerse en vista que aún en nuestros países, la distribución del ingreso es mucho más inequitativa en la agricultura que en las actividades industriales.

Una de las circunstancias básicas que influyen en la distribución del ingreso (y, por tanto, en las condiciones de oferta y demanda, productividad, aptitudes y otros aspectos) es la mayor o menor concentración de la propiedad de los factores

(*) - De acuerdo a una estimación reciente, en América Latina las propiedades con más de 100 hectáreas cubren el 65% de la tierra agrícola, aunque sólo representan el 1.5% de los predios.

factores capital y tierra. La primera obvia razón es que parte del ingreso generado en el proceso productivo fluye a manos de quienes poseen esos factores, de manera que mientras menos personas los controlen, más concentrado estará el goce de esa parcela del ingreso. Pero las consecuencias derivadas son tanto o más importantes porque la estructura de la propiedad gravita en cada uno de los aspectos que se exponen a continuación.

Hay una relación bastante estrecha entre el nivel de educación/ (comprendida también la especialización en determinadas técnicas) y la retribución lograda por las personas. Pero en todos los países (y, por lo general, con mayor intensidad según sea más bajo el nivel de ingreso), las posibilidades de obtener educación y aprendizaje están supeditadas al nivel del ingreso personal o familiar. De este modo, al igual que en otras circunstancias que se presentan en estas notas, se despliega un proceso o círculo de causación acumulativa.* Quienes tienen un alto ingreso cuentan con mejores oportunidades para absorber los conocimientos que permiten mantener o acrecentar ese ingreso y lo contrario sucede con aquellos que están en la situación opuesta. En otras palabras, si bien la retribución depende en buen grado de la preparación (es esto lo que establece la relativa escasez del factor), no es menos cierto y sí más fundamental que el nivel de ingreso determina en alto grado la posibilidad de alcanzar aquella preparación.

Esta realidad debe apreciarse a la luz de las condiciones concretas del servicio educacional en nuestros países. Los elevados márgenes de analfabetismo constituyen la demostración más aguda del problema. Si los datos promedios sobre el estado educacional se fraccionaran por grupos sociales o escalas de rentas o distinguiendo poblaciones rural y urbana, el balance sería mucho más dramático.** En un país como Chile, que en términos latinoamericanos posee uno de los sistemas educacionales más de-

(*) - G. Myrdal, "La teoría económica y las regiones subdesarrolladas", Fondo de Cultura Económica.

(**) - Véase, por ejemplo, E. Hanuy, "Educación, analfabetismo y desarrollo económico", Editorial Universitaria, Chile.

desarrollados, apenas un 28% de los niños matriculados en las escuelas primarias consiguió terminar ese ciclo. El porcentaje es mucho más bajo si se considera solamente a la familia obrera y la campesina.

El mismo análisis puede reproducirse al examinar otro aspecto - destacado en el asunto, cual es el de las condiciones de salud o físicas de la población activa. Aquí también vemos que el bajo ingreso es, a la vez, causa y efecto, resultando el juego de estos elementos en otro proceso circular que tiende a acertuar las disparidades existentes en un momento dado.

El alto nivel de ingreso relativo, enraizado en los factores anteriores, tiene una profunda influencia sobre el sistema de oportunidades de una sociedad y, más concretamente, sobre la estratificación social. Quien está situado por alguna o todas las causas señaladas en una posición estratégica en la estructura comunitaria, tiene a su alcance una variedad de "puntos de apoyo" y "puertas abiertas" que indudablemente no existen para los menos afortunados. Por esta razón lo que para unos parece como una senda escarpada y llena de escollos, para los otros equivale a una avenida abierta y auspiciosa, en que los "contactos, ~~unidos~~" resultan tanto o más significativos que el empuño o el mérito.

En la "cima" de la estructura social* se distingue un "conjunto de instituciones y de valores sociales" que reflejan las condiciones básicas antes esbozadas y, a la vez, contribuyen a mantenerlas o reforzarlas y a veces, en circunstancias que se presentan más adelante, también a modificarlas. El sistema legal no puede dejar de reflejar en alguna medida los intereses y conveniencias de quienes han sido decisivos en su elaboración. Lo mismo ocurre con la organización y las instituciones políticas. Casos flagrantes e ilustrativos son la negación en muchos países del derecho a voto de los analfabetos y las disposiciones que tienden (por acción u omisión) a promover o sostener la concentración e ~~intangibilidad~~ de los derechos de propiedad.

Indudablemente, el progreso de la "democracia representativa" ha dado a las masas desposeídas una oportunidad para emplear los canales políticos y

(*) - Véase "O Desenvolvimento: seus processos e seus obstáculos", Professor Luiz Aguiar Costa Pinto, Conferencia en el Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE, Brasil, 1961.

políticos y por derivación el aparato del Estado con el objeto de contrarrestar las influencias anotadas, lo que se ha manifestado especialmente en la provisión colectiva de algunos servicios y bienes (salubridad, educación, etc.). Pero este elemento, como es obvio, está condicionado por la realidad efectiva de aquella democracia representativa, que es tanto menor cuanto menos desarrollado es un país desde el ángulo económico y social.

B. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Argumentos que pueden aducirse on favor de una distribución desigual (del tipo de la de América Latina).

- i) - La propensión a ahorrar es más elevada en los sectores de rentas más altas; si éstos absorben una parte considerable del Ingreso, el margen nacional de ahorro será mayor.
- ii) - Una distribución desigual contribuye a superar la "atomización" de las economías adolescentes y al promover la concentración de recursos facilita la absorción de la técnica moderna.
- iii) - La concentración señalada facilita la detección y sustracción de recursos por parte del Estado.
- iv) - Tal distribución ayudaría a la formación de una "élite" - del poder, esto es, permitiría concentrar recursos para desenvolver los "talentos estratégicos" - empresariales, técnicos, etc.
- v) - La diversificación de la demanda que implica esa distribución sería un agente favorable para la correspondiente de la estructura productiva, alentándose así la transformación y desarrollo del sistema.

vi) - En un período dado, considerando cierta constelación y posible combinación de recursos, un reparto/ desigual puede ser necesario o inevitable para conseguir su pleno o mayor empleo. Por ejemplo dadas ciertas características de una economía subdesarrollada, puede ser ineludible ocupar parte importante de la población activa en el sector servicios - o, a la inversa, imposible acrecentar el empleo de recursos en aquellos sectores sobre los que gravitaría la demanda de la masa con una distribución más equitativa, por ejemplo, la agricultura.

vii) - Un reparto más desigual no implica obligadamente una deterioración de los ingresos reales y el nivel de vida de la masa. Puede ser que ésta mejore su condición de existencia o la mantenga, pero sin participar de los beneficios del incremento del ingreso nacional o, en otras palabras, de los frutos de la mayor productividad del sistema.

Aspectos que pueden destacarse en contra de una distribución desigual - o sea, en pro de un reparto más equitativo.

i) - La experiencia histórica y el cotejo contemporáneo no comprueban ninguna relación positiva entre distribución desigual y formación de ahorro. A la inversa, lo corriente parece ser que en las comunidades (por ejemplo, el mundo subdesarrollado) con un reparto más inequitativo, la propensión a ahorrar e invertir sea más baja. Por otro lado, algunas sociedades - por ejemplo las del norte de Europa, donde la distribución es relativamente igualitaria, presentan altas tasas de formación de ahorro.

formación de ahorro. Aunque esta circunstancia no fundamenta una correlación opuesta (que a mayor igualdad, mayor ahorro), sí refuta la tesis anterior y sugiere que obran ^{factores} otros principales en el asunto.

No obstante que en el asunto debe considerarse la diferencia de niveles de ingreso medio de las comunidades, lo que debe tenerse en cuenta sobre todo es la propensión a ahorrar de los grupos de altas rentas en esas economías, cuya situación objetiva sí es comparable.

ii) - El método de acrecentar la tasa de ahorro vía una distribución desigual es muy ineficiente en relación al objetivo específico tenido en vista. Si, por ejemplo, imaginamos que la propensión marginal a ahorrar de una persona de altas rentas es igual a la mitad de la unidad de ingreso adicional (esto es, de cada peso agregado a su ingreso aparta 50 cts.), querrá decir que en la transferencia a su favor hay que sacrificar la mitad para que ésta se destine, probablemente, a consumo suntuario. Puede pensarse en otras alternativas (ahorro-inversión fiscal o al nivel de las empresas) con un rendimiento más alto en términos de proporción ahorrada.

iii) - En un sentido profundo, impuesto por las condiciones generales de esta época, el desenvolvimiento implica y exige llevar sostenidamente las condiciones de vida de las "mayorías nacionales" y esto supone, desde el ángulo económico, que el sistema productivo debe asignar y canalizar recursos y ajustar su propia estructura a ese fin.

Pero en la medida que un patrón desigual de ingresos impone su típica composición de la demanda, los recursos y el

el aparato de producción se desvían hacia la satisfacción preferente de las necesidades de aquellos que absorben una fracción principal y/o creciente del ingreso total.

De este modo - y al margen de otros efectos - aquella distribución inequitativa, junto con antagonizar el objetivo social antes recordado, puede transformarse en un agente de tensiones y querellas desventajosas para el desenvolvimiento.

iv) - Un reparto muy desigual, desde un ángulo abstracto y macroeconómico, puede no reducir el mercado o demanda global (ésta será igual al total de los ingresos gastados, en cualquier alternativa). Sin embargo, en un nivel más concreto, no es difícil señalar estos posibles efectos sobre el mercado y la demanda - aparte de la "deformación social" del sistema de oferta destacado en el punto anterior.

i) Al limitar absoluta o relativamente la demanda - de la gran masa, compone una base muy estrecha para el tipo de actividades que sólo pueden montarse con una dimensión considerable y que constituyen las áreas más dinámicas y estratégicas para el proceso de desenvolvimiento, - por ejemplo, - industrias metalúrgicas, artefactos, etc.

ii) A la inversa, aunque la demanda sea diversificada, su "base cuantitativa" es pequeña, de modo que es difícil satisfacerla en forma económica - (v.g. la producción de los artículos secundarios tampoco puede hacerse en escala adecuada).

iii) Por la razón anterior y los patrones de preferencia (incluso efecto de demostración), la demanda de los grupos favorecidos se proyecta o filtra hacia el exterior. Si hay control de las importaciones el caso es distinto, pero siguen vigentes las circunstancias anteriores.

v) - La concentración de ingresos y propiedad agrava las ten-

tendencias al monopolio, ya fuertes, de todos modos, por la protección a las actividades internas. Lo anterior resta dinamismo al sistema y crea los problemas típicos de tal estructura, sobre todo en la industria y en la organización financiera.

vi) - La promoción de "élites" puede ser y es importante, pero en las condiciones de la economía moderna la aceleración del desenvolvimiento no parece compatible con la característica "pirámide" de la "sociedad arcaica" (Costa Pinto) y requiere un proceso de extensión de habilidades y oportunidades para la masa.

vii) - Desde el punto de vista fiscal, una distribución del ingreso que tiende a la desigualdad puede ser perjudicial y no favorable si, como es habitual (en parte como un efecto del "balance de poder" que establece aquella distribución), existe un sistema tributario regresivo. Este involucra que al Estado le será difícil absorber los incrementos de ingreso que beneficia a la minoría.

viii) - Puede ser que un cambio en la estructura del ingreso no sea conciliable a corto plazo con la ocupación existente de los recursos. Pero es susceptible de incorporar y movilizar otros recursos (desempleados abierta o disfrazadamente), aparte de que se requiere iniciar aquella forma o estructura de empleo de los factores productivos.

C. OBJETIVOS Y MEDIOS PARA LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Si se examina la experiencia de los países industrializados en me

materia de redistribución del ingreso, sobresale la importancia casi exclusiva que se ha asignado al manejo de los instrumentos fiscales. La tributación progresiva, por un lado, y los gastos sociales, por el otro, han sido los medios básicos para reducir la participación de los pudientes y aumentar la de los asalariados en el total de recursos disponibles.* Al lado de ese instrumento resalta la política sobre salarios y empleo, que probablemente ha incidido más sobre la defensa del ingreso real y el comportamiento de las ganancias de la productividad que sobre la estructura misma de la repartición del ingreso.

Interesa analizar la correspondencia de esos arbitrios con las circunstancias más o menos típicas de las economías adolescentes, que contrastan con algunos aspectos y suposiciones de la política prevaleciente en las otras áreas.

En primer lugar podría destacarse el hecho de que esa política no persigue una modificación de la estructura de la propiedad, por lo menos directamente.

Aún en aquellos países donde el impuesto de herencia es muy gravoso (por ejemplo, Gran Bretaña), no parece haber tenido efectos muy notorios en ese plano. La extensión del área de dominio público (nacionalizaciones), en cambio, ciertamente ha sido un factor más influyente para el asunto.

Trás de aquella orientación hay, sin duda, un juicio de "valor político", pero puede ser más importante el hecho de que la concentración de la propiedad no tiene la misma significación que en un país sub-desarrollado, no tanto porque su cuota de ingreso global sea menor sino que, fundamentalmente, porque el nivel más alto de renta media implica que aún los que no disponen de títulos de propiedad sobre activos productivos tienen posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas y sobrepasar en alguna medida los obstáculos que fueron presentados en la parte anterior (educación, especialización, movilidad, condiciones físicas, etc.). Todo esto debe apreciarse en conjunto con el mayor acceso de la masa a los canales políticos y su influencia consiguiente en la magnitud y composición de los gastos sociales del Estado.

En otras palabras, y resumiendo, la menor atención prestada a aquel

(*) - Véase R. Tawney, op. cit.

aquel elemento "original" de la distribución del ingreso responde al hecho objetivo de - que él no tiene la misma significación relativa para el problema en las sociedades industrializadas.

El otro aspecto digno de subrayarse es que la política redistributiva obra principalmente del lado de la demanda, bajo el supuesto (explícito o implícito) de que la estructura de la oferta responderá flexiblemente al cambio de composición del gasto nacional determinado por el traspaso de ingresos desde unos grupos a otros. Si por ejemplo, la tributación y los gastos fiscales progresivos redundan en la restricción de ciertos consumos (y en el consiguiente licenciamiento de los recursos que los satisficieran) y en el aumento de otros, se subentiende que el sistema productivo se ajustará en corto plazo a esa mutación de la demanda - sin que el precio de los bienes beneficiados se modifique o alce sensiblemente.*

Las dos cuestiones subrayadas se presentan en forma bastante diferente en las comunidades adolescentes.

En primer lugar, como ya fue destacado con anterioridad, la concentración de la propiedad, asociada a un nivel muy bajo de ingreso de la masa reviste una importancia cardinal y, por ende, tiene que ser abordada si se desea obtener progresos apreciables en un plazo razonable consideradas las circunstancias del tiempo presente. Por otro lado, si se sostuviera que el propio desenvolvimiento económico, como ha ocurrido en la experiencia de algunos países capitalistas avanzados, puede disminuir la trascendencia del elemento discutido, bien puede replicarse que la disminución de aquella concentración excesiva es, en muchos casos, un requisito o una cláusula principal para, precisamente, acelerar el desenvolvimiento. Tanto este punto como el referente a los medios para lograr el objetivo serán examinados más adelante.

(*) - A lo más podría admitirse un efecto de esa clase en el primer impacto, que sería corregido a poco correr por la respuesta de la oferta.

El otro punto, de naturaleza más estrictamente económica, no es -
menos importante. Para ahorrar palabras y enfocarlo directamente puede plantearse en tér-
minos figurados. Supongamos que en un país sub-desarrollado, por medio de arbitrios fis-
cales y una determinada política de salarios, se consiguiera en una coyuntura dada trans-
ferir parte del ingreso de la clase propietaria a la mayoría de trabajadores. Una conse-
cuencia principal sería la modificación del patrón de la demanda, v.g., imaginemos, aumen-
taría la de alimentos y bajaría la de bienes durables, construcciones residenciales, etc.
Como es evidente, para que ocurriera efectivamente la redistribución perseguida sería
necesario que los factores productivos se desplazaran de manera de satisfacer aquella mo-
dificación del gasto. Puede suceder, sin embargo, que esa nueva asignación de los recur-
sos se encuentre obstaculizada por vallas o limitaciones de la estructura económica o
institucional, - para mencionar una posibilidad socorrida, por un sistema agrícola sor-
do a los incentivos de la demanda, sea por el lastre del latifundio o/y por factores tec-
nológicos o de carencia de capital básico. Si ésta es la situación, el intento matriz -
puede frustrarse, para aflorar, en su reemplazo, una modificación del sistema de precios,
elevándose los de los alimentos y reduciéndose los de los bienes afectados en primera -
instancia. A poco correr, y suponiendo que los precios agrícolas más altos benefician de
preferencia a los terratenientes, probablemente se tendería a restituir la estructura de
precios antes prevalecientes.

Claro está que la política podría insistir en sus propósitos, con
el objeto suplementario de provocar aquella reasignación de factores productivos y de a-
segurar el mejoramiento del ingreso real (y no sólo el nominal) de la masa. No obstante,
si los escollos son considerables, de tal empeño puede emerger una presión inflacionaria
que influirá en el mismo sentido anterior.

No parecen, pues, suficientes, aunque sean indudablemente necesá-
rios, los instrumentos puestos en acción en los países industrializados con el propósito
que se viene analizando y en relación al segundo punto es evidente que las influencias -
desde el lado de la demanda y de la "distribución monetaria" del ingreso tienen que ser

ser acompañadas y respaldadas por otras que graviten adecuadamente sobre la estructura de producción o de oferta.

Hay razón para pensar que la despreocupación por ese último aspecto (que en cierto modo es otra señal de la inclinación por reproducir mecánicamente directrices en boga en los países más desarrollados) ha sido uno de los elementos responsables del poco éxito de las intenciones redistributivas en las comunidades adolescentes.

De lo dicho se desprenden con claridad las implicaciones para una política empeñada en repartir más equitativamente los ingresos y conviene examinar brevemente las líneas gruesas de la estrategia en la materia, dejando para el final el examen de los instrumentos más convencionales y de efecto más directo.

En lo que respecta a la conducta para reducir el grado de concentración de la propiedad, sobresalen tres orientaciones principales.

La primera, obviamente, mira hacia la difusión del dominio sobre los suelos productivos, esto es, a la reforma agraria, materia por demás justificada y que no requiere mayor tratamiento en esta exposición.

La segunda apunta al mismo propósito, pero en lo que atañe a la propiedad de activos productivos en otros sectores. Resaltan aquí algunos expedientes de aplicación o actualidad más o menos general en economías industrializadas, como son las disposiciones anti-monopólicas y la distribución de títulos o acciones entre el público en general o los trabajadores de las empresas.

La tercera es una modalidad más radical del procedimiento anterior y estriba en la estatización de unidades económicas de gran dimensión o importancia sobresaliente o, dicho de otra manera, en la ampliación del área de dominio público.

El énfasis relativo y las características específicas de estos expedientes dependerán, como es lógico, de las consideraciones y realidades políticas de cada país, como también de las circunstancias existentes y de su incidencia sobre la distribución del ingreso.

No está demás reiterar algo meridianamente: que éstos y otros arbitrios pueden tener objetivos y repercusiones más ambiciosos que los relacionados con el asunto que se estudia. Cada uno o en su conjunto son susceptibles de constituir piezas vitales y necesarias para la política central de desenvolvimiento.

La otra implicación o directiva principal que se desprende del análisis es que una política redistributiva en los países adolescentes tiene que injertarse y ser parte substancial de las decisiones que influyen sobre la capacidad productiva/ y la difusión del progreso técnico y, por lo tanto, de los avances de la productividad en los distintos sectores o actividades.

En este aspecto vale la pena acentuar dos cuestiones muy relacionadas.

La primera incide sobre el hecho manifiesto de que las áreas productivas más vitales para el mejoramiento del ingreso real de las mayorías laboriosas - principalmente la agricultura de alimentos para el consumo interno - han sido las más descuidadas o las más rezagadas en cuanto a la expansión de sus ofertas y a la penetración de la tecnología moderna. No debe olvidarse que aún en países de crecimiento agropecuario más satisfactorio, como México, Brasil o Ecuador, el progreso se ha radicado de preferencia en las producciones exportables - algodón, café, bananas, etc.

Por otro lado, el acento dominante sobre la substitución de importaciones y la industrialización interna, cuya trascendencia no se pone en duda, ha traído aparejadas dos consecuencias poco apreciadas a pesar de su importancia. Una, que la técnica avanzada se ha canalizado en mayor grado hacia las producciones industriales que, por lo general, atienden la demanda de los grupos urbanos de mayor ingreso relativo. La otra, que en la medida que ha ocurrido ese fenómeno se ha creado otro elemento susceptible de perpetuar y hasta ahondar el reparto desigual de las rentas. Puede señalarse como ilustración sobresaliente de lo último el establecimiento de industrias automovilísticas en determinados países, cuyo desarrollo está de hecho supeditado a una suficiente concentración del ingreso en las capas más adineradas.

Evidentemente, una política que tenga en vista una mayor equidad (y un desenvolvimiento más satisfactorio desde el punto de vista social y, probablemente, con más potencialidad expansiva) tendrá que rectificar profundamente esas realidades. De este modo, si los recursos se desvían hacia las actividades que producen "wage goods" o son complementarias de las mismas, no sólo habrá una expansión apropiada de la oferta sino que, también, los adelantos de la productividad tenderán a disminuir los precios relativos de los mismos, acrecentando el mejoramiento del ingreso real de la masa.

Conviene insistir en que esa modificación de precios relativos puede ser tanto o más importante que la propia mutación de la estructura de la distribución, aunque, claro está, los dos efectos deberían ir de la mano en una estrategia esclarecida.

En la experiencia británica de post guerra, por ejemplo, a la influencia de la tributación se agregó un cambio muy apreciable en el sistema de precios, que implicó la prestación gratuita o la disminución relativa del costo de bienes y servicios básicos y el encarecimiento sensible de otros que tienen significación destacada en el patrón de gastos de los sectores de altas rentas. En el desarrollo soviético, dentro de su marco original, también se percibe un fenómeno de esa naturaleza.

A la inversa, en algunos ensayos de estabilización aplicados en América Latina, por ejemplo en Chile y Argentina, junto a una probable alteración regresiva de la estructura del reparto ha tenido lugar (recibiendo mucho menos atención) una modificación en el mismo sentido del sistema de precios, caracterizada por una baja relativa de los bienes secundarios, especialmente importados, y un encarecimiento de los "wage goods".

Podría anotarse que el control de precios intentado en muchas partes ha tratado precisamente de alcanzar un objetivo como el señalado, pero la experiencia es concluyente para demostrar que ese instrumento aislado puede ser un "boomerang" si no va acompañado de medidas que promuevan el incremento de la oferta y el mejoramiento de la productividad en los sectores básicos.

Respecto a la operación de los instrumentos convencionales (fiscal-

(fiscales y política de salarios) valgan algunas observaciones sumarias.

Aunque sea evidente, es útil reiterar que lo que interesa en el manejo de los instrumentos fiscales es el impacto global del presupuesto, esto es, el resultado conjunto de las decisiones sobre ingresos y gastos. Si, para poner un ejemplo, los adelantos en materia de tributación progresiva no son acompañados de otros en el mismo sentido de la estructura de los desembolsos, el efecto puede ser insignificante y hasta nulo.

En esta materia se ha avanzado muy poco, aún en lo que se refiere al aspecto elemental de la clasificación de ingresos y gastos desde el ángulo de su incidencia social, sin mencionar el objetivo más ambicioso de evaluar el resultado neto o final sobre la distribución de la renta.

El asunto es importante y podrían lograrse algunos progresos mínimos pero significativos. Tal es el caso, por ejemplo, de un examen de la tributación indirecta dirigido a estimar aproximadamente su incidencia sobre los diversos grupos sociales. En países de bajo ingreso medio y donde la gran masa tiene que dedicar a alimentos y otros pocos dispendios básicos el noventa por ciento o más de su renta, la imposición sobre esos rubros es altamente regresiva, a la vez que, la tributación sobre los bienes y servicios que están fuera de esa estructura del gasto puede ser claramente progresiva.*

Algunos tipos de tributo, como los que recaen sobre la propiedad, especialmente de inmuebles, tierras, o el patrimonio, que siguiendo el ejemplo de los países industrializados merecen muy poca atención en América Latina, pueden ser sobremedida eficaces e influyentes, tanto por las facilidades administrativas como por su efecto eventual sobre la concentración del dominio.

(*) - Véase A. Pinto, "Fines y medios de la política fiscal", Trimestre Económico, nº 82.

Si se mira el lado de los gastos también podría conseguirse avances si se tuviera más en cuenta el aspecto que nos interesa. Tómese, por ejemplo, el rubro educación, cuya importancia no vale la pena reiterar. El aspecto cuantitativo es primordial: cuál es la participación en el Presupuesto, la relación con el Ingreso nacional, el gasto por habitante, etc., antecedentes todos que pueden y deben ilustrar sobre las tendencias en campo tan primordial, pero no menos valioso es el examen cualitativo de éstos y otros gastos sociales. En varios países, por ejemplo, Chile, se ha acentuado una inclinación a concentrar recursos crecientes en ciertas áreas y niveles educacionales, como ser la enseñanza media y superior, incluso la particular, relegando a segundo plano la primaria y la técnica, que son las que importan más en la estrategia para una distribución más equitativa.

También conviene aludir en este contexto a lo que ha venido sucediendo corrientemente con los gastos de provisión social, cuya expansión generalizada puede dar una idea demasiado optimista de progreso. La verdad es que a menudo esos beneficios en lugar de graduarse en relación cercana a la necesidad de los grupos, han evolucionado conforme al poder político de ellos. El caso chileno al respecto es el más sobresaliente, pero es probable que refleje una tendencia común de los países latinoamericanos.*

La política de salarios, como ya se reconoció, es otro instrumento legítimo y principal en el asunto, pero aquí también deben considerarse aspectos que son relativamente peculiares de las economías sub-desarrolladas.

Una faceta principal, a nuestro juicio, es la siguiente: dadas las diferencias substanciales de productividad de las distintas actividades económicas y las no menos notorias en el "poder de contratación" de los grupos de trabajadores, una política simplista en la materia encara el peligro de agudizar la inequidad de la distri

(*) - Véase A. Pinto, "Alternativa para una reforma de los sistemas convencionales de provisión", Trimestre Económico, Julio - Septiembre 1961.

distribución del ingreso dentro de la población asalariada sin que ello envuelva la am- noración de la desigualdad del reparto entre las clases trabajadoras y propietaria. En otros términos, aquí se perfila una reproducción en otros términos fundamentales del problema de las "aristocracias obreras" que se delineó a la luz de la experiencia de los países coloniales.

Para economizar digresiones también puede ilustrarse esta cuestión con la experiencia chilena. En el curso de las últimas décadas ha sido notorio el mejoramiento de la participación en el ingreso (y en relación a la renta media asalariada) del grupo empleados y de grupos obreros asentados en el sector exportador y en las actividades industriales y financieras, tanto privadas como públicas, que gozan de si- tuaciones monopólicas o/y han conseguido absorber el grueso de las inversiones y, por ende, del progreso técnico. Estos grupos han empleado su poder político para acomodar la legislación y las decisiones públicas a sus intereses, en tanto que la mayoría restante/ apenas ha obtenido las migajas de los avances aparentes.

Un subproducto muy interesante, aunque previsible, de este fenómeno ha sido la "conservatización" de los núcleos protegidos. Así, en contraste con la experiencia clásica del siglo pasado, rara vez se encuentra en América Latina en estos días que los sindicatos industriales básicos jueguen un papel político radical, función que, como se ha visto, parece haberse trasladado, y con razón, a la preterida masa agraria.

Naturalmente, lo dicho no implica que la preocupación primordial/ de la política de salarios deba ser, en nuestros países, la contención de las peticiones de aquellos núcleos más aventajados. Una acción en ese sentido probablemente y en gene- ral no tendría otro efecto que permitir una ganancia extra de los empresarios en esos - sectores (la excepción al respecto serían las actividades de dominio público). Lo que sí debe deducirse es que las decisiones tienen que mirar a la sujeción de las rentas de uno y otro grupo a ciertos niveles y movimientos del ingreso medio del país, lo mismo que a la defensa preferente de los ingresos de los asalariados de otros sectores, víctimas de su escasa organización y capacidad defensiva, de la baja productividad de sus actividades

actividades y de la evolución desventajosa de la relación de precios de los bienes que producen en la medida que ella obedece a las condiciones monopolísticas de hecho o formales que favorecen a otras actividades.

IX - INTEGRACIÓN REGIONAL: Razón y Antecedentes

El problema del mercado común y la integración regional en América Latina es tan vasto como complejo. Y ciertos aspectos que se refieren a su significación concreta para la región y para cada país están todavía envueltos en la penumbra. No puede ser de otra manera porque, en esta fase del examen, es imposible prever los múltiples ajustes y oportunidades que involucre un cambio radical de las circunstancias en que ha venido realizándose el desenvolvimiento latinoamericano. Lo que sí tenemos a la vista, con relativa claridad, es el cuadro de factores que han llevado a plantear la necesidad de la integración regional y subcontinental y el marco general en que tal proceso puede llevarse a cabo si se desea alcanzar algunos objetivos tan matrices como la aceleración del crecimiento y la atenuación de los desniveles que también existen, y a veces muy marcados, entre los distintos países del área. Esa son las cuestiones que trataremos de enfocar en este trabajo.

Los aficionados a descubrir el sentido dialéctico de los procesos sociales podrían encontrar un fascinante campo de ensayo en las tendencias cardinales del desarrollo latinoamericano. Porque aquí pueden discernirse con curiosa diafanidad tres fases que representan, cada una, "negaciones" de una etapa anterior, que con posterioridad tienden a asimilar algunos de los rasgos contradictorios primordiales de la etapa sobrepasada.

Sin remontarnos muy atrás en la corriente del pasado podemos vis-

vislumbrar las consecuencias económicas de la independencia latinoamericana como la primera ruptura o "negación" significativa. La liberación de la tutela colonial quebró el molde de reclusión y de "preferencia imperial" que caracterizó el sistema económico hasta la primera parte del siglo pasado. Uno tras otro, con mayor fuerza y distinta fortuna, todos los países de la región pasaron a integrarse en el complejo de la economía mundial. La demanda exterior por sus productos primarios jugó el papel de corrosivo de la vieja estructura productiva y de motor para una más intensa explotación de sus recursos tradicionales.

La "entrada en escena" de las exportaciones latinoamericanas tiene lugar en coyuntura muy propicia. Son las décadas en que toma vigor y se expande la "revolución industrial" en las naciones centrales. Nuestros países, después de girar sometidos en la constelación de dos imperios decadentes, como los de España y Portugal, ingresan en la órbita de los sistemas que, a la vez que están mutando sus propias economías, introducen el cambio en todas aquellas que se les vinculan. Inglaterra, primero, Alemania y Francia, después, desempeñan el papel de locomotoras del tren internacional y arrastran tras de sí a los vagones de la producción primaria, que necesitan sea para abastecer de materias primas a su pujante industria, sea para alimentar a las crecientes masas urbanas.

El ritmo de la demanda fue tan intenso, que suscitó incrementos espectaculares en las exportaciones de los países integrados. Y junto a una tendencia al aumento de sus precios, se verifica una inclinación distinta en las cotizaciones de muchos bienes elaborados, de manera que las ganancias de la productividad y de la innovación tecnológica se distribuyeron en alguna medida hacia la periferia. Por otra parte, la expansión del sector exportador atrae volúmenes ingentes de capital europeo, interesado en acelerar el proceso y confiado en que por sí mismo ha de crear los beneficios para servir esas inversiones. Aunque dirigidas principalmente a favorecer las exportaciones, parte de ellas sirvió para formar el "capital social" básico de nuestras economías.

Por algún tiempo, en verdad, pudo pensarse que se cristalizaba el esquema liberal y que una de sus deducciones sobresalientes respecto a las ventajas reci-

recíprocas de la "división internacional del trabajo" correspondía fielmente a los hechos.

En el subsuelo de esta evolución, sin embargo, se gestaban las contradicciones que habían de socavar o de poner en jaque ese "miraje". Ya en el último cuarto del siglo, aproximadamente, comienzan a soplar otros vientos. Lo que emerge es, en primer término, un atisbo de la insuficiencia de la demanda por exportaciones primarias. Por que a la oferta caudalosa de nuestra región se agrega la de otras, que experimentan los mismos influjos. Son las producciones de alimentos de las grandes extensiones abiertas de Rusia, Estados Unidos y Australia; las de minerales de esas y otras áreas de Africa y el Asia; las de productos tropicales del "nuevo mundo colonial" que han creado y han empezado a explotar intensivamente las metrópolis europeas, que cometen aquí, por decirlo de alguna manera, sus primeros pecados abiertos contra el esquema del "libre comercio" que había abrazado la mayoría de ellas después de haberse industrializado.

La demanda en los "centros" no parece crecer con la fuerza suficiente para compensar esa evolución. Y una de las circunstancias importantes en ese cuadro es que el nuevo gigante industrial que emerge, Estados Unidos, es un continente de ricas y variadas producciones primarias, que no va a desempeñar el papel que habían jugado antes sus congéneres del viejo continente. Su transformación dinamiza en muy pequeña medida y para pocos productos la demanda de materias básicas, amén de que continúa siendo un vigoroso competidor como exportador de otras.

Se explica, entonces, que a la par de un languidecimiento en el ritmo de la demanda se verifique una paulatina deterioración de la relación de precios de intercambio para los productores de la periferia.

Sobre esta materia sigue discutiéndose mucho, pero hay algo difícilmente rebatible a la luz del análisis clarividente realizado por el Dr. Prebisch en sus primeros estudios para la CEPAL: que dado el persistente mejoramiento de la productividad en los países industriales, que no tenía una contrapartida proporcional en la explo-

explotación de materias primas, lo que debería haber ocurrido para que se cumplieran las premisas clásicas era una sensible inclinación de los términos de intercambio en favor de quienes no habían conseguido, por diversas razones, elevar su productividad. Así, los frutos de la industrialización y del progreso técnico en los "centros" habrían sido compartidos por la periferia. Pero hay pocas dudas de que tal cosa no sucedió. Y eso basta para no continuar más allá con aquel debate.

La primera guerra mundial, el pasajero y frenético "boom" de los años veinte y la prolongada depresión de los treinta, marcaron de modo tan elocuente como gravoso la clausura de los "good old days", que fueron efectivamente benéficos para los países centrales, pero que repartieron sus frutos de manera excesivamente desigual en lo que afecta a los pueblos abastecedores de productos básicos. El primer conflicto mundial les mostró su extrema vulnerabilidad, que ya, por lo demás, había quedado evidenciada en las fluctuaciones periódicas del sistema, pero, también, les dio el primer atisbo de que podían desarrollar sus fuerzas productivas con otro sentido, hacia el abastecimiento interno de muchas mercaderías que importaban. La mejoría inestable por lo espectacular de esa postguerra pareció reponer el viejo cuadro, el "esquema pretérito", como lo bautizó el Dr. Prebisch, pero la gran crisis y la posterior contracción demostraron que no había posibilidad de tal regreso al pasado. No quedaba, pues, sino "negar" aquel marco de relaciones y buscar otro camino. Se entra así a la segunda etapa: la del "crecimiento hacia adentro", cuya tónica primordial e impulso residen, ya no en la demanda extranjera por exportaciones primarias, sino que en la substitución de importaciones y en la dinámica del mercado interior.

Para aquilatar la naturaleza e implicaciones de ese "segundo gran viraje" conviene no olvidar algunos elementos.

La expansión vigorosa, aunque accidentada, de su sector externo, indudablemente acicateó el desarrollo de los países latinoamericanos y redundó en un incremento, a veces substancial, de su nivel de ingreso. Países como Argentina, Uruguay y

y Chile, gracias a la posición privilegiada de sus exportaciones agropecuarias y de salitre, llegaron a gozar de rentas medias superiores a las de muchas naciones europeas. Y en distinto grado, el mismo fenómeno se repitió en las demás economías que experimentaron aquella evolución. Como resultado, su demanda, junto con elevarse, se diversificó considerablemente. La concentración de buena parte del incremento de ingresos en sectores propietarios relativamente reducidos no hizo sino acentuar el proceso.

Pero, como se sabe, ese desenvolvimiento no fue de la mano con una mutación correspondiente de la estructura productiva, esto es, de la estructura de la oferta, ya que los estímulos sólo recayeron sobre las actividades de exportación. De este modo emergió una disociación manifiesta y hasta cierto punto anormal entre la fisonomía variada de la demanda, consecuencia de la elevación del ingreso, y la especialización extrema de la producción, resultante del fenómeno anterior. Correspondía al comercio exterior armonizar ese contraste: el "excedente" de productos primarios vendidos al extranjero permitía adquirir la mayor parte, y a veces todos, los bienes manufacturados. Esta realidad, como se comprende, daba un cariz muy especial a la vulnerabilidad del sistema. Porque no sólo su nivel de actividad estaba supeditado a la exportación sino que también supeditaba a ella una fracción primordial de los consumos y, en general, el "standard" de vida.

Distinto, por cierto, era el cuadro de los países que habían tenido un crecimiento más armónico o equilibrado. En tales casos, una contracción del intercambio evidentemente afectaba su ritmo de producción y su grado de empleo, pero no significaba "cortar de raíz", o poco menos, las posibilidades de abastecimientos en un amplio campo.

Por otra parte sobresale, en casi todas las instancias, un hecho significativo y hasta curioso, que va a influir poderosamente en los acontecimientos futuros. Escribe él en que grandes segmentos de la producción primaria, a pesar de los incentivos y recursos que creó la prolongada fase de bonanza, no consiguieron asimilar el progreso tecnológico y elevar su productividad. En esta materia es patente la diferencia en-

entre lo que sucede en casi toda América Latina y lo que acaece en otras regiones, como el propio EE. UU., Australia, Nueva Zelandia, Canadá. La mentalidad económica de los grupos propietarios en nuestros países, la riqueza aparentemente inagotable de sus recursos, las reservas abundantes de mano de obra barata, la gravitación del latifundio, la disposición exorbitante de algunos grandes intereses extranjeros que participan en la empresa, -- constituyen elementos significativos en la explicación de ese curso.

Lo más importante es que él agrega otro factor de debilidad al sistema, ya de por sí desequilibrado. Disminuye, desde luego, su capacidad para adaptarse a las condiciones menos halagueñas o depresivas del comercio de productos básicos y asimismo sus oportunidades de competencia frente a otros proveedores, introducen nuevas reservas de recursos o han ido incorporando las innovaciones técnicas.

La gran depresión y el período de estagnamiento que la sigue, al reducir el volumen y el valor de las exportaciones y empeorar la relación de precios de intercambio, colocó a la mayoría de nuestros países ante una disyuntiva tan clara como substancial, a la cual ya aludimos: escoger "entre frenar su ritmo de desarrollo o embarcarse en un rápido proceso de substitución de importaciones que les permitiera seguir creciendo",*

El problema podemos mirarlo desde un ángulo ya explorado y a la luz de una penetrante observación de Jorge Ahumada respecto a la alternativa que planteó la crisis para la economía chilena y que se reprodujo, con distintos énfasis, en la mayoría de nuestros países.

Dada la disociación existente entre las estructuras de la demanda y de la oferta, que se armonizaba con el intercambio, los caminos que perfilaron con la caída de la capacidad para importar no podían ser más nítidos. Uno de ellos estribaba en "aceptar" la disminución del ingreso y adecuar la composición de la demanda a la estructura de la oferta existente, o sea, la de una economía subdesarrollada que sólo produ-

(*) - CEPAL, "El Mercado Común".

producía bienes primarios, consumos básicos y algunas pocas mercaderías elaboradas, completando ese abastecimiento con las importaciones esenciales de artículos de consumo, bienes intermedios y de capital. El otro consistía en "rechazar" la baja del ingreso, sostenerlo por cualquier medio (incluso arbitrios "prima facie" inflacionarios) y perseguir una mutación de la estructura de la oferta interna de manera que se amoldara a la composición de la demanda correspondiente a aquel nivel de ingreso.

Desde otro punto de vista y en abstracto, el segundo camino implicaba desplazar factores productivos que antes se encontraban empleados en el sector exportador para "producir importaciones" hacia el sistema económico interno a fin de "substituir importaciones".

Este parece ser el sentido económico fundamental del cambio de ruta; de la negación del "desarrollo hacia afuera" y de la "afirmación" del "crecimiento hacia adentro".

En líneas generales, la nueva política consiguió sus propósitos sobresalientes: extrajo a los sistemas del pozo en que los había precipitado la crisis; sostuvo y posteriormente elevó los niveles de ingresos y, para no mencionar sino lo principal, logró que emergiera una estructura económica más equilibrada que en el pasado.

Para analizar más adecuadamente el período de industrialización conviene distinguir, dentro de él, dos fases significativas. Una, la primera, que cubre los años 30 hasta el fin de la segunda guerra, es la típica del crecimiento "en profundidad" o, si se quiere, en función del mercado interno y a espaldas, casi, del comercio exterior, que juega un papel neutro o francamente desventajoso, como durante el conflicto, en que varios países tienen que contentarse con acumular saldos de moneda extranjera, resistir un intenso desmejoramiento de la relación de precios de intercambios y prescindir de la importación de bienes esenciales para su desenvolvimiento. Es interesante, sí, subrayar, que, a pesar de esa desfavorable constelación de circunstancias exteriores, fueron

fueron varias las economías que obtuvieron en esos años su ritmo más intenso de expansión.

La segunda etapa cubre los años 1945-55 y en ella (siempre hablando en términos globales) se combinan la prosecución del esfuerzo diversificador con una coyuntura auspiciosa del intercambio externo, señalado por un aumento de los valores y la capacidad de compra de las exportaciones. Esta última se elevó en América Latina a una tasa muy apreciable, 5,4 por ciento anual, en tanto que el valor de las exportaciones, a precios constantes, sólo lo hizo con un 2,3 por ciento.

En verdad, como lo anota un estudio de CEPAL, "la substitución de importaciones desempeñó un papel más bien secundario" en esa fase. Y eso se ve claramente/ al comparar la evolución del producto bruto interno y las importaciones. Entre 1925-29 y 1935-39, el coeficiente de importación se redujo del 30,2 al 16,6 por ciento, en tanto que después de 1945 se estabilizó entre un 13 y un 16 por ciento. En otras palabras, las importaciones pudieron seguir "pari passu" el aumento del producto, lo que no había sido posible en la etapa anterior, tanto por la contracción del sector externo como porque el producto creció a pesar y al margen de ese factor.

Podría pensarse que en esa segunda fase afloraba una "síntesis" afortunada de lo que el Dr. Prebisch ha llamado el desenvolvimiento en extensión y en profundidad, esto es, asentado al unísono en la expansión del sector tradicional de exportaciones y en el robustecimiento de las áreas industriales y de servicios de la economía nacional.

Ciertamente, algo de eso latía en estado embrionario, pero los acontecimientos posteriores y las perspectivas razonables respecto a la evolución próxima y futura sugieren que tal esperanza no se ha de materializar y que, por el contrario, salvo para países muy contados (y cuyo caso suscita otras reservas), América Latina encara una coyuntura muy comprometida, aunque de ninguna manera desesperada si es que sabe escoger las fórmulas apropiadas para sobrepasarla.

Para escudriñar esta cuestión parece útil examinar previamente las contradicciones que vinieron madurando en el esquema de desenvolvimiento predominante a partir de la depresión. Naturalmente, se trata de un campo muy amplio y por nuestra parte sólo atenderemos las de importancia estratégica para el asunto que nos preocupa.

El "desarrollo hacia adentro" irrumpió como un dictado de las circunstancias, desprovisto en lo esencial de "filosofía" y orientaciones definidas. Si se hubiera podido explorar el subconsciente de quienes desde diversas esferas lo promovieron seguramente se habría encontrado una inquietud dominante, que no era la protección del nivel de ingreso sino que la seguridad: un anhelo de "proteger" el sistema económico nacional; de hacerlo relativamente impermeable a las vicisitudes tan riesgosas del comercio internacional. No puede olvidarse a este respecto la tónica dominante "urbi et orbi", que en algunos casos bien conocidos llegaba a la exacerbación de las pretensiones autárquicas.

La industrialización, el reemplazo de importaciones, parecía y en cierto sentido era, la forma providencial de atenuar o suprimir la vulnerabilidad tradicional de las que alguien llamó "economías expuestas". Pero en el seno del proceso, en parte porque era inevitable y en parte por ciertas características de la política puesta en práctica, maduró una nueva forma de vulnerabilidad y una distinta inclinación al desequilibrio.

En primer término, la política dirigida a sostener y a elevar el ingreso y la demanda internas involucraba necesariamente hacer lo propio respecto a la demanda de importaciones. Conocido y verificado es el hecho de que en nuestros países un determinado aumento de la renta genera un incremento más que proporcional de la demanda por bienes extranjeros. Por otro lado, la propia industrialización, en grados variables, que en algunos lugares eran muy elevados, exigía la adquisición de insumos importados, sea materias primas, sea combustibles o bienes de capital. En alguna medida estas presiones fueron constreñidas por el cambio en la nomenclatura de las importaciones: al producir bienes de consumo elaborados, por ejemplo, se dejaban divisas disponibles para los nuevos

nuevos requerimientos. Sin embargo, las limitaciones de la capacidad para importar estrechaban este camino, hasta angostar lo críticamente en el caso de los países cuyo intercambio no logró recuperarse plenamente.

Analizando este problema, un documento de la CEPAL(*) señala que:

"Una de las paradojas del crecimiento económico de América Latina es que países que pretendían disminuir su vulnerabilidad mediante la industrialización han vuelto a encontrarse en situación muy vulnerable... cuando las exportaciones, y por tanto, las importaciones, representaban una fuerte proporción del ingreso, había siempre un amplio margen comprimible en tales importaciones para hacer frente a un movimiento adverso del intercambio exterior; pero la fluctuación de las exportaciones tenía, en cambio, sobre la demanda interna una influencia considerable, que se ha atenuado en gran medida con el descenso del coeficiente. En otros términos, la economía era entonces vulnerable por el lado de la demanda; ahora lo es principalmente desde el otro extremo: el abastecimiento/de importaciones esenciales que, al reducirse, comprometen el nivel de ocupación".

La insuficiencia dinámica de la capacidad de importar para responder a los requerimientos crecientes de la industrialización y del aumento de los ingresos (y que es el antecedente primordial de los expedientes diversos para disciplinar el desequilibrio exterior y discriminar en el empleo de las divisas), se agregó, como decíamos antes, a ciertas particularidades de la política adoptada respecto al sector exportador.

(*) - CEPAL, "El Mercado Común".

Es bien conocida y de extensión bastante general la historia sobre esta materia. La promoción de exportaciones ha tenido una prioridad insignificante en la conducta económica de los últimos lustros. Pero no sólo eso: el descuido a menudo fue acompañado por arbitrios que redujeron o estagnaron el potencial de exportación. Si sumamos a estos hechos patentes la circunstancia antes anotada de que grandes sectores de la producción primaria continuaron al margen del progreso técnico y con bajos niveles de productividad (*), debido a la causa señalada o/y a quienes siguieron gravitando los mismos escollos institucionales del pasado, nos daremos cuenta de que el círculo afflictivo se cierra por ambos lados: por el crecimiento intenso de la demanda por importaciones y por la debilidad de la oferta de exportaciones.

Hay otro elemento, también de singular gravitación, que, a la vez que caracteriza, perjudica el curso del desenvolvimiento. Nuestros países, así como se habían integrado en forma aislada en el viejo esquema de la "división internacional del trabajo", así también emprendieron la diversificación cada uno por su cuenta, en otros tantos compartimentos estancos, como ha insistido la CEPAL. La consigna pareció ser la "substitución de todo lo que era posible" o que atrajera a los empresarios porque existía una demanda latente, la que antes se volcaba en las importaciones.

Esa dirección tenía que afectar al proceso, en dos aspectos muy graves. Por una parte en lo que se refiere a la "economicidad" de las iniciativas emprendidas, por cuanto se desconsideraba la posibilidad de concentrar los recursos en aquellos sectores o unidades más productivas en aras de ese empeño por cubrir toda el área de las substituciones. Por la otra en su incidencia sobre el balance de pagos, ya que no se dis-

(*) - Refiriéndose a la situación de la explotación ganadera, el estudio citado señala que ella, en A. L., se caracteriza "por una extremada deficiencia y escasa productividad de los recursos empleados. La tasa de beneficio es de alrededor de 14% y el rendimiento de carne por animal en existencia de 31 kilogramos". "Las cifras respectivas en los EE.UU. son 40% y 70 kgs.; en el Canadá, 39,8% y 59 kgs.; en Australia, 28,7% y 47 kgs., y en la República Federal de Alemania, 47,8% y 65 kgs."

discriminaba entre aquellas que dependían principal y hasta abrumadoramente de insumos - importados y aquellas otras que podían estar más asentadas en los recursos nacionales.

Las tendencias al desequilibrio exterior e interior, como también la vulnerabilidad implícitas en esas contradicciones del desarrollo en la etapa señalada fueron en alguna medida atenuadas por el cuadro relativamente favorable de la demanda externa en el período 1945-55, aspecto que subrayamos con anterioridad.

Lo que interesa destacar ahora es que tales circunstancias se han modificado sensiblemente en los últimos años. Y las previsiones razonables hacen suponer que la situación se prolongará en el próximo futuro.

En cuanto a lo primero cabe anotar que:

"La tasa media acumulativa de crecimiento anual de producto por habitante llegó a ser de 2,7% y de 3,3% en el ingreso por habitante en el período 1945-55... más no pudieron mantenerse y en 1955-58 han bajado a 1,1 y 0,5 por ciento respectivamente. (*)

Los cambios en el comercio exterior, a causa de la contracción en EE. UU. y de la atenuación del ritmo de desarrollo en Europa Occidental, han sido los responsables del fenómeno. A partir de 1956, los precios de los productos primarios decayeron en un 7 por ciento, en tanto que los industriales aumentaron en un 4 por ciento, componiendo un desmejoramiento de la relación de intercambio del orden del 12 por ciento.**

(*) - Significación del mercado común en el desarrollo de América Latina", informe de la Sec. Ejecutiva de la CEPAL.

(**) - Boletín de las Naciones Unidas, julio 1959. Citado por el delegado mexicano García Reynoso en la reunión de Montevideo que trató el proyecto de la zona de libre comercio.

CUADRO Nº 1

AÑO	PRODUCTO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	COEF. DE IM- PORT.-
1954-56	49.555	8.429	7.994	16,1
a) 1975	142.786	15.276	11.018	7,7
b) 1975	142.786	15.276	23.000	16,1

Lo grave es que no parece probable una variación substancial de la fisonomía más bien desfavorable del sector externo. Resumiendo las conclusiones de un detenido estudio de la materia, un reciente trabajo de la CEPAL afirma que:

"Así como es probable que el volumen físico de las exportaciones crezca hacia 1975 entre 3 y 4 por ciento por año, no lo es que la relación de precios sobrepase los niveles registrados en los mejores años del período recién pasado. Esas posibilidades hay que juzgarlas teniendo presente que el crecimiento demográfico de América Latina se estima que alcanzará a 2,6 por ciento al año.

Los antecedentes expuestos permiten afirmar con cierta seguridad que América Latina ha entrado en una nueva etapa de su desarrollo económico, en la que encontrará condiciones internacionales más semejantes a las que confrontó después de la crisis mundial que a aquellas otras imperantes desde la postguerra".

Para exponer la problemática del crecimiento latinoamericano en los próximos lustros, el estudio de la CEPAL (*) presentado a la Conferencia de Panamá,

(*) "La influencia del mercado común en el desarrollo económico de América Latina".

Panamá, valiéndose de la mejor información internacional disponible, proyectó el crecimiento del producto de la región con dos tasas diferentes, de un 2 y un 2.7 por ciento - por habitante, comparándolo con la evolución de las exportaciones y las importaciones. - Para este comentario vamos a tomar la tasa de aumento del 2,7 por ciento por habitante, - que es la que se registró en la última década de expansión y que puede estimarse como necesaria para satisfacer la presión básica en pro del desarrollo. Los datos básicos, con un agregado de nuestra cuenta, aparecen en el cuadro Nº 1.

La línea a) del cuadro presenta el valor probable de las exportaciones y las importaciones hacia 1975, considerando las posibilidades más ventajosas de financiamiento externo (*). Ahora bien, para que fuera compatible el incremento buscado del producto con el aumento de las importaciones, el coeficiente de estas últimas debería bajar de 16,1 a 7,7 por ciento, o sea, en un 52 por ciento, cifra superior a la disminución del coeficiente que tuvo lugar entre los años 1925-29 y 1945-49, en que el descenso fue del 47 por ciento.

Para ilustrar más elocuentemente el asunto hemos agregado la línea b) en el cuadro, que anota el valor a que deberían llegar las importaciones para que no se alterara el coeficiente de los años 1954-56. Como se puede ver, es una suma que más que duplica el monto probable de los bienes extranjeros de que podrá disponer América Latina dado el incremento de sus exportaciones y un financiamiento externo mucho más amplio y en condiciones más ventajosas que lo que muchos pueden estimar como realista.

(*) - Para estimar el aporte extranjero, el estudio supone que América Latina destinaría al servicio de las inversiones un 21 por ciento del valor de las exportaciones (en lugar del 17 por ciento que representa actualmente) y que los proveedores de capital darían mayor preponderancia a los empréstitos que a las inversiones privadas, lo que bajaría su costo. De acuerdo a la hipótesis, A. L., contaría con 2.900 millones de dólares en el quinquenio 1961-65, que irían bajando a 1.070 en 1970-74 y a 325 millones en 1975.

"La conclusión más importante del análisis - según el documento de la CEPAL -, es que, en virtud de la expansión relativamente lenta de la demanda internacional de sus productos tradicionales de exportación, a América Latina le será imposible mantener el ritmo de desarrollo registrado en la última década, a menos que acelere notablemente el proceso de sustitución de importaciones... en una medida mucho más intensa que las sustituciones realizadas a partir del término de la guerra."

Ocorre, empero, que este nuevo "desafío" que se plantea a la región emerge en circunstancias muy distintas que aquél que fue esforzadamente contestado en los años 30, sobre todo para aquellos países que fueron presionados para una respuesta prematura.

En el examen de la CEPAL se subrayan dos aspectos de mucha significación al respecto.

Después de anotar que "la sustitución de importaciones no es una operación sencilla y de horizontes ilimitados", se recapacita y enriquece la lección del pasado haciendo ver que:

"La sustitución obliga a la adopción de medidas protectoras que se tienen que ir acentuando conforme se agotan aquellos campos de sustitución en que son menores las diferencias de productividad entre el país y el resto del mundo. A consecuencia de esta creciente protección suben los costos internos y se afecta la rentabilidad de las exportaciones... es perfectamente posible que si sigue avanzando comiencen a desaparecer en grado creciente

creciente las exportaciones marginales y pueda alcanzarse un punto en que lo que se economiza por substitución se pierda en exportaciones".

Por otra parte, los países más industrializados "han realizado - prácticamente todas las substituciones factibles en el campo de los bienes de consumo...y han comenzado a realizar substituciones en otros sectores". Sobre esto debe tenerse en cuenta que en la actualidad "no hay en América Latina país alguno que cuente con un mercado interno lo suficientemente amplio como para permitirle aprovechar en forma plena las ventajas que ofrecen las técnicas modernas de producción en gran escala, aunque es indudable que muchos de ellos ofrecen condiciones favorables en determinados sectores de la actividad económica".(*)

Distinta, en primera instancia, puede ser la situación de otras economías de la región que o están en estadio muy incipiente de su industrialización o cuentan con mejores perspectivas en su comercio exterior, como es el caso de Chile, Perú o Venezuela.

Sin embargo, respecto a los que pueden iniciar el proceso de diversificación ya se perfila la seria interrogación: si van a seguir la misma huella de sus predecesores, con todas sus limitaciones y contradicciones inherentes. No parece muy razonable que así acaezca.

En cuanto a los segundos, hay pocas dudas de que la sola expansión de sus exportaciones no va a remediar el problema de su crecimiento, tanto más cuanto las actividades que trabajan para el intercambio son probablemente insuficientes para absorber los factores productivos disponibles, sobre todo su fuerza de trabajo.

En suma, el problema básico de las substituciones también tiene vigencia para ellos.

(*) - "La influencia..." op. cit.

Por otro lado, también podría considerarse separadamente la condición de algunos países (por ejemplo, Brasil, especialmente) que tienen una posibilidad efectiva o potencial de expandir considerablemente la dimensión de su mercado. En distinta medida esta realidad se discierne para todos. Es obvio que la estrechez o dimensión actuales de su demanda está influida negativamente por factores como la muy desigual distribución del ingreso, la rigidez de su sistema agrario y los inconvenientes del régimen de tenencia de la tierra, etc.

Pocas dudas caben de que al despejar tales limitaciones de su mercado la cuestión planteada se aliviaría sensiblemente, pero siempre estaría lejos de resolverse.

Para aquilatar esta afirmación es importante introducir otros aspectos.

En primer término, sería miope examinar el asunto sin atender al proceso de integración que avanza a paso rápido en todo el mundo. Este obedece a variadas fuerzas y motivaciones de orden político e histórico, pero en el subsuelo del camino hay un gran imperativo económico: la necesidad de buscar medios apropiados para asimilar y desenvolver el progreso técnico de las últimas décadas. El se expresa concretamente en nuevas aventuras industriales, que exigen las economías de escala y de aglomeración, que requieren enormes capitales y complejos procesos, condiciones que difícilmente puedan llenarse en el marco de los estados nacionales de los siglos anteriores.

Pero no se trata solamente de que es indispensable ponerse a la altura de esas arduas oportunidades. También hay un dictado de seguridad, de defensa. Con el correr del tiempo sólo se podrá lidiar con esos grandes conglomerados internacionales y por más que mejoren los sentimientos de solidaridad y de respeto, hay lugar para pensar que siempre habrá conflictos porque cada parte tiende a interpretar el "bien común" con alguna inclinación hacia su lado.

¿ Qué posibilidades tendrán veinte pequeñas naciones, y si no pequeñas, aisladas, para negociar con los colosos integrados? Basta exponer la pregunta - para justipreciar la significación del asunto.

Por eso, con razón, el grupo de trabajo que se reunió en Chile - para dar el primer paso hacia el mercado común afirmó con énfasis que:

"Formamos el único gran conglomerado de población del mundo que, en un dilatado territorio de abundantes recursos naturales, está desperdiciando por su falta de articulación económica esa enorme potencialidad de la técnica moderna".

Pocas dudas deben quedar, en consecuencia, de que aún en las circunstancias más ventajosas y plenas, siempre quedará en pie la verdad de que la aproximación separada a las tareas del crecimiento y la diversificación económicas presenta - desventajas muy meridianas para nuestros países.

Si se mira bien, América Latina se encuentra en esta coyuntura ante un conjunto de alternativas, podrían ordenarse así:

- a) - Empeñarse por intensificar hasta el grado necesario, y en el molde tradicional el proceso de substituciones;
- b) - Reducir el ritmo de crecimiento, hasta hacerlo compatible con el nivel de importaciones;
- c) - Promover otras exportaciones, distintas de las tradicionales, con el objeto de acrecentar su capacidad de pagos y mantener aproximadamente el coeficiente de importaciones del último tiempo;
- d) - Realizar el proceso de substituciones en el marco más amplio de un mercado regional.

Descartadas las dos primeras por razones obvias o ya expuestas,--

expuestas, debe señalarse que la c), en cuanto se refiere a la colocación de nuevos productos exportables presenta obstáculos fáciles de apreciar, aunque debe considerarse como complemento y en asociación con la última y más promisoría posibilidad.

Definiendo la substancia de esta alternativa, la CEPAL ha señalado que ella estriba en "una expansión del comercio interlatinoamericano que se apoye en un proceso acelerado de substituciones de importaciones provenientes de otras regiones, pero realizado en un ámbito regional y mediante un intercambio más activo de los productos tradicionales... tiene la ventaja de que, sin perjudicar las posibilidades de especialización, permite llegar más lejos en el proceso de substitución de lo que sería posible en el ámbito del mercado de cada país."

En otras palabras, este camino amplía y modifica el cuadro fundamental en que ha de plantearse necesariamente el "desarrollo hacia adentro" para los países del área debido a las oportunidades limitadas que tienen para obtener fuera de la región y a cambio de sus exportaciones, los bienes que exigiría el crecimiento sostenido de su ingreso. El concepto de "hacia adentro" dejaría de significar el propio y solo país y habría que entenderlo también en términos de toda la zona común. Substituir, pues, implicaría hacerlo en y para cada economía y también para toda la región. Y en la medida que los países substituyan para América Latina estarán desarrollando exportaciones a sus asociados que les permitirán (y exigirán) financiar y aumentar sus importaciones desde ellos, con lo cual evitarían tener que extender el proceso de substitución en todo el frente que sería indispensable si cada uno tuviera que proceder por su cuenta.

Antes de entrar a planos más concretos es conveniente esclarecer un contenido esencial del proceso antes esbozado.

No es raro que él se plantee en los términos simples de una complementariedad o especialización de caracteres más o menos absolutos. Podría pensarse, por ejemplo, que hay dos grandes grupos de países: unos con apreciables excedentes de productos agropecuarios y otros con déficits en ese rubro y, en cambio, con saldos o po-

posibilidades muy ventajosas en el campo industrial. Si ambos se encuentran limitados para su expansión futura por las expectativas del comercio extrarregional, ¿querría ello decir que los primeros deberían tender a acrecentar solamente sus producciones tradicionales en tanto que a los otros correspondería la misión de substituir importaciones industriales para toda el área?

Evidentemente, este es un planteamiento tan simplista, estático como errado.

En primer lugar, por todo lo que ya se ha examinado y probado en exceso, porque la industrialización es una fase tan necesaria como inevitable para todos los países y el progreso y tecnificación de sus producciones primarias los impulsa ineluctablemente por esa ruta. En segundo término, por una razón de "justicia histórica", ya que es inconcebible la reproducción en este tiempo del viejo y frustrador esquema de tal división de funciones. Y finalmente porque como lo prueba abundantemente la experiencia del intercambio entre los países desarrollados, la industrialización general es un estímulo para ese comercio, esto es, conviene a las propias naciones diversificadas que ocurra el mismo proceso en sus asociados.

CUADRO Nº 2

	DEMANDA ACTUAL	DEMANDA TOTAL	Hacia 1975 ABASTECIMIENTO REGIONAL
Maquinaria y equipo (millones dólares)	2.222	9.122	5.435
Automóviles (miles unidades)	115	1.790	1.308
Acero y sus manuf. (miles de tons.)	6.600	37.600	32.300
Cobre y sus semiman. (miles de tons.)	70	540.000	443.000
Petróleo y derivados (millones de tons.)	47	201	193
Productos químicos (millones dólares)	2.300	8.155	7.265
Papel y cartón (millones dólares)	370	1.545	1.331
Text. e hil. alg. (milles de t)	634	1.655	1.655
Prod. agrop. princ. (millones d.)	6.137	13.500	13.280

Lo que ocurre, sí, es que en la ruta común de la industrialización no todos han de seguir las mismas direcciones y con igual intensidad. La naturaleza de los recursos productivos, la dimensión de los mercados internos, las habilidades diferentes de la fuerza de trabajo y los empresarios, los elementos de tradición o las condiciones desarrolladas en el pasado, cuestiones relativas a localización y costos de transporte, etc., influirán para que unos sigan de preferencia (aunque rara vez exclusivamente) determinadas vías.

La complementación, pues, se establece en el margen y en relación al previsible aumento de la demanda por todos los bienes, tanto primarios como secundarios y terciarios.

Para ilustrar el asunto desde otro ángulo puede examinarse el caso de algún producto primario-agrícola. La situación respecto a este tipo de bienes ha causado preocupación en sectores agrarios de nuestros países. Se piensa, por ejemplo, que con una integración regional algunas producciones domésticas serían "arrasadas" por la competencia de los sistemas con condiciones muy favorables para esos rubros, como Argentina o Uruguay.

Pero piénsese en el cuadro representativo del trigo. Si el asunto se mira en términos inmóviles y en relación a la posibilidad (que no se contempla) de un intercambio libre de ese producto, indudablemente podrían anticiparse trastornos para algunos países. Pero el panorama es bien distinto si consideramos que las bases del mercado común estipulan garantías para un ajuste gradual y, lo más importante, que se prevé un aumento de la demanda de trigo en la región, de 10,3 a 20,3 millones de toneladas que "no podrían abastecerlo totalmente esos países productores por grandes que fueran sus esfuerzos" (*). En verdad, si hay crecimiento activo de la región, todos los productores deberán acrecentar su oferta, aunque, lógicamente, los que tengan mejores condiciones absorberán una parte mayor del incremento de la demanda. Todo esto sin considerar que los principales abastecedores también tendrán que exportar alguna fracción fuera del área.

(*) - CEPAL, op. cit.

El problema expuesto se esclarece definitivamente si se tienen presentes las proyecciones de la demanda por los distintos bienes que tendrían que ser provistos por la región.

De acuerdo a las estimaciones de la CEPAL, el coeficiente de importaciones de América Latina se podría reducir hacia 1975 a sólo el 12 por ciento del producto bruto. Dado el margen que podría cubrirse con adquisiciones de fuera del área, las que habría que efectuar en la región, o sea las substituídas regionalmente, deberían alcanzar al 5,8 por ciento de aquel total. En estas circunstancias, "el volumen del comercio interlatinoamericano medido por las importaciones subiría de 756 millones, en la actualidad, a 8.300 millones hacia 1975. Esto equivale a que la propia América Latina pase a a bastecer el 48 por ciento de sus necesidades de importación (*), en vez de cubrir aproximadamente el 10 por ciento, como ahora.

Se han investigado las perspectivas del aumento de la demanda regional por algunos bienes principales. Los datos se resumen en el cuadro N° 2.

Se puede apreciar a primera vista el sorprendente aumento de ciertas demandas si la región crece a la tasa de 2,7 por habitante. Y no deben extrañar porque hacia 1975 América Latina tendrá aproximadamente 300 millones de habitantes y constituiría "un mercado tan grande como son en la actualidad Bélgica, Dinamarca, Francia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, la República Federal de Alemania y Suecia considerados en conjunto y, probablemente, con una mayor variedad de recursos naturales que ese grupo de países" (*).

La principal deducción que se deriva del cuadro reproducido (y que debe tenerse presente que sólo exhibe el curso probable de un grupo de productos principales y que a los ausentes habría que agregar los múltiples bienes nuevos a los viejos hechos en nueva forma que nos deparará el progreso de la ciencia y la técnica en los próximos 15 años) es que en un mercado común "habría lugar para todos". Como en un hogar an-

(*) - "La influencia..." op. cit.

amplio, habría espacio económico suficiente para que toda la familia pueda desenvolver sus aptitudes y participar en la tarea formidable de satisfacer los requerimientos previsibles.

Comentando este aspecto, el estudio de la CEPAL anota que:

"Por grandes que sean sus ventajas para la producción de esos artículos, ningún país de la región estaría en condiciones de monopolizar el mercado latinoamericano. El esfuerzo de inversión necesario para ello sería tan oneroso que distorsionaría por completo la estructura de precios y de producción del país que lo intentara. Por eso se puede afirmar con cierta seguridad que en el caso de aquellos productos o grupo de productos, en que coinciden una baja proporción de abastecimiento regional y un rápido incremento de la demanda, la creación de un mercado común irrestricto no originaría desajustes de significación".

En verdad, no es por el lado de las oportunidades ni tampoco por el de la capacidad de la economía latinoamericana para satisfacer aquella demanda por donde apuntan los principales problemas de la integración.

Seguramente las principales interrogaciones generales tienen que ver con el "equilibrio regional" y las ventajas comparativas para los asociados.

Un aumento tan substancial de las importaciones provenientes del área "no puede concebirse a menos que las exportaciones interlatinoamericanas se expandan en proporción parecida". En realidad, para el conjunto de América Latina exportaciones e importaciones sólo pueden diferir por la cuantía de los fletes y seguros que se adquieren fuera del área. Distinto es el caso de los países considerados por separado, que pueden tener saldos positivos o negativos con el resto de la región. Sin embargo, es

estos saldos no deben sobrepasar ciertos límites, porque si los exceden se crean problemas de financiamiento que acaban por llevar a la restricción. Con un dejo de humor, el Dr. Prebisch hacía el siguiente alcance al respecto: "En nuestros contactos con personas representativas hemos encontrado con frecuencia a defensores entusiastas que pensaban solamente en sus propias exportaciones, sean primarias o industriales, y no en las exportaciones de los demás" (*).

El asunto puede ilustrarse en forma bien simple. Imagínese que hay dos grupos de países; uno con excedentes industriales y otro con agropecuarios, que no puedan colocar fuera del área. Hay una base, pues, para la "complementación elemental" a la que aludíamos antes. Pero ella es estrecha porque la demanda por productos agrícolas no va a crecer al mismo paso que la de bienes industriales. Llegará un momento, entonces, en que el segundo país incurrirá en un déficit apreciable y persistente en su intercambio con el primero a menos que también entre a exportar algunos bienes industriales a cambio de los que le envía su asociado. Ahora bien, sólo en la medida que este segundo acepte podrá él continuar aumentando sus propias ventas industriales. Si no procede así, el otro país, que tiene déficit, terminará por aplicar medidas protectoras, es decir o dejará de comprar o reducirá sus adquisiciones.

Como rubrica otro estudio de la CEPAL, "si un país importa desde otros países latinoamericanos productos que antes recibía del resto del mundo, tenga o no un déficit en su balance de pagos global, es de importancia decisiva para el funcionamiento armonioso del mercado común que pueda pagar esas importaciones con exportaciones adicionales. De lo contrario, podría ser más ventajoso para el país en cuestión substraerse al mercado común y seguir subsistiendo sus importaciones en compartimentos cerrados, lo cual sería en extremo lamentable desde el punto de vista del conjunto".

Aparte de lo ya dicho cuando comentamos la cuestión de la "complementariedad", podría agregarse ahora, a propósito de lo destacado por el Dr. Prebisch más arriba, que en la mente del "dirigentismo" económico en nuestros (y muchos) países queda

(*) - "La influencia..." op. cit.

queda una fuerte raíz de posturas mercantilistas. A menudo sin racionalizarlo, muchos dejan entrever que la situación ideal sería aquella en que hubiera un gran saldo favorable de exportaciones de carácter permanente y que se transformara periódicamente en "tesoro". Sería fácil demostrar que la situación inversa -- si pudiera prolongarse indefinidamente -- sería la efectivamente "celestial". Sin embargo, lo que importa poner de relieve es la incomprensión de la esencia del intercambio económico que revelan esas actitudes.

Claro está que ellos podrían ser muy racionales. Algunos podrían pensar, por ejemplo, en lograr saldos favorables, de naturaleza permanente y substancial, en el comercio regional y aprovecharlos para compras fuera del área. Sería "the best of both worlds", lo "mejor de ambos mundos", pero "demasiado bueno para ser cierto" -- durante mucho tiempo, ya que es obvio que los países con déficit o no podrían financiarse indefinidamente o, lo más simple, aprovecharían ellos sus divisas para adquirir fuera de la región, seguramente en mejores condiciones.

De estas circunstancias nace el imperativo de la reciprocidad en la marcha hacia la integración regional. Sólo por ese medio puede haber un principio de solución del problema del equilibrio del intercambio en el área, que en último término es incompatible con la existencia de acreedores y de deudores crecientes y costumbres. Volveremos sobre este punto al referirnos a las bases propuestas para el mercado común.

El otro problema primordial, como dijimos antes, es el de las ventajas comparativas de la integración regional para los distintos socios.

Para ahorrar digresiones sería útil considerar este aspecto preguntándose qué ocurriría si el desarrollo continuara en el molde actual. La respuesta es meridiana: los países con más variedad y fertilidad de recursos, con un mercado más grande y expansivo, con una estructura institucional más sólida y flexible, etc., crecerían más rápido que los que presentan circunstancias menos ventajosas.

La integración regional, probablemente, no alterará esa realidad, al menos a corto plazo, porque nadie puede anticipar lo que significará en cada caso ese salto cualitativo.

Pero, como lo ha destacado también la CEPAL, "las ventajas y desventajas que cada país puede derivar del mercado común no deben ser juzgadas por diferencias en la velocidad del desarrollo que puede experimentar cada miembro de la asociación con respecto a los demás. El verdadero patrón es la diferencia en la velocidad de desarrollo que cada cual podría alcanzar dentro del mercado y fuera de él" (*). Y en esta materia las estimaciones preliminares de la agencia de las Naciones Unidas, reconocidamente tentativas, permiten presumir que "el producto global de América Latina crecería hacia 1975 en cerca de 50 por ciento más si se establece el mercado común y también crecería más el producto bruto de cada uno de los países miembros".

El peligro que podría frustrar esa oportunidad sería que en el camino fueran consolidándose las "posiciones de poder" ya existentes, hasta generarse un proceso acumulativo, que reprodujera en escala regional lo que ha venido ocurriendo en la mayoría de nuestros países en el ámbito nacional, esto es, la emergencia de "centros" y "periferias", núcleos dinámicos y absorbentes y zonas deprimidas.

Desde un ángulo muy estrecho y mirando a corto plazo podría teorizarse en el sentido de que el robustecimiento de los "centros", sean nacionales o regionales, podría ser la manera más "económica" de acelerar el desarrollo, pero basta aquilatar las contradicciones que asedian y a la larga frenan o deforman ese tipo de desenvolvimiento, aparte, por cierto, de otras consideraciones obvias, para darse cuenta de que el interés esclarecido de los "centros" y las "periferias" reside, precisamente, en no "dejar bueyes flacos en el camino".

(*) - "La influencia..." op. cit.



