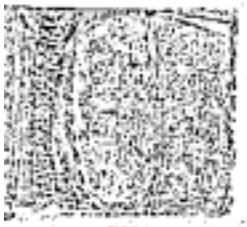
CONFERENCIAS

BIBLIOTECA

OBSTÁCULOS AL DESARROLLO ECONÓMICO

THOMAS BALOGH



C E M L A

OBSTÁCULOS AL DESARROLLO ECONÓMICO

THOMAS BALOGH

OBSTÁCULOS AL DESARROLLO ECONÓMICO

CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS
MÉXICO 1963

5

Primera edición, 1963

Derechos reservados conforme a la ley
© Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1963

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Gráfica Panamericana, S. de R. L.

PRESENTACIÓN

Este volumen contiene el texto de una serie de conferencias dictadas en el CEMLA, en el verano de 1962, por el Dr. Thomas Balogh, catedrático de la Universidad de Oxford y experto en problemas de desarrollo económico, quien en muchas ocasiones actuó como asesor de distintos organismos internacionales y autoridades gubernamentales en varias partes del mundo.

En su ciclo de conferencias, presentadas aquí, el autor fija su posición en el sentido de que tanto la teoría económica que se enseña en la mayoría de los libros de texto, como la política económica seguida en las esferas nacional e internacional dimanan de experiencias adquiridas en el siglo XIX por países hoy altamente desarrollados. En su opinión, tales enfoques teóricos y las políticas basadas en ellos se aplican, cada vez en menor medida, no solamente en el sector desarrollado de la economía mundial sino también en regiones cuyo desarrollo económico es incipiente. Además, crean obstáculos muy graves para la rápida marcha del proceso de crecimiento en estas últimas. Dentro de este marco general, el Dr. Balogh ofrece una crítica pormenorizada de los resultados de las políticas económicas en vigor en el mundo occidental y procura soluciones alternativas cuyo propósito es acelerar el desarrollo mediante la aplicación de políticas muy heterodoxas desde el punto de vista de la teoría económica neoclásica.

Las cinco conferencias del Dr. Balogh tratan sucesivamente del funcionamiento del mecanismo de los precios y de sus efectos sobre las economías menos desarrolladas, la naturaleza de los procesos inflacionarios, la deficiencia en la liquidez internacional y sus repercusiones en el desarrollo

económico, los resultados negativos de la aplicación del análisis estático al proceso dinámico del crecimiento, y finalmente, los nexos existentes entre la estructura monetaria y el desarrollo económico.

El presente volumen contiene asimismo tres trabajos del Dr. Thomas Balogh, recientemente aparecidos en revistas económicas latinoamericanas: son ensayos en los que se analiza el funcionamiento de la economía de nuestra región, la estructura del sector agrícola y el papel que desempeña la educación en el desarrollo económico.

El CEMLA quiere expresar su gratitud al autor por la colaboración que representa haber autorizado esta edición y aprovecha la oportunidad para agradecer también a la Comisión Económica para América Latina y a la revista económica venezolana Política *su permiso para reproducir los ensayos escritos por el autor, independientemente de las mencionadas conferencias que ha dado en el CEMLA.*

Capítulo I

LA "PERFECCIÓN" DEL MECANISMO DE PRECIOS

Por primera vez en más de veinte años, el mundo no comunista afronta la posibilidad de una deflación acumulada que podría ser de magnitudes formidables, a menos que se actúe prontamente para tranquilizar a los hombres de negocios del mundo entero y devolver al sistema económico aquella optimista vitalidad que fue característica del primer decenio posterior a la guerra.

En Estados Unidos, las sucesivas recuperaciones han ido dejando año tras año un volumen cada vez mayor de capacidad productiva ociosa y de desempleo. El desempleo no pasaba en 1949 del 5 %. En 1954 había aumentado ya al 6 %, y en 1960 llegaba al 7 %, y ha salido de esta última recesión con extrema lentitud y de una manera bastante incompleta. Si, como yo creo, es casi seguro que declinará en EE.UU. la demanda de artículos de consumo duradero a consecuencia del último desplome de la bolsa de valores, asistiremos a una recuperación que no hará descender el desempleo por debajo de 5 % y mantendrá la capacidad ociosa del sistema de producción norteamericano en más del 15 %. En economía política hay siempre una tendencia a arbitrar leyes económicas a largo plazo, de índole cuantitativa, sobre la base de la experiencia de unos 10 años, periodo un tanto corto para, apoyándose en él, formular verdades pretendidamente eternas. Hoy que están en boga los econometristas, dicha tendencia es una marea creciente.

Yo me pronuncio contra tales prácticas, que se fundan en premisas ya muy gastadas y en un razonamiento falaz.

Abrigo el temor de que los economistas que asesoran al Presidente de Estados Unidos andan equivocados hasta el extremo de creer que la situación y las perspectivas económicas de su país son mejores de lo que la realidad muestra. Tal vez ahora que comienzan a apuntar las primeras señales de retroceso se muestren propicios a revisar su criterio, porque, de no hacerlo, tengo para mí que la situación pudiera empeorar bastante rápidamente.

No se ignora que Canadá adoptó muy recientemente una política bastante similar a las seguidas en 1930-31 por la mayoría de los países que, uno tras otro, trataron de defenderse con medidas deflacionarias. Tales medidas determinaron una carrera deflacionaria que no se contuvo hasta que, por fin, se produjo la catástrofe. Los canadienses, al reducir ahora sus importaciones, perjudicarán las exportaciones de EE.UU., Gran Bretaña y Alemania, y con ellas la actividad económica y la balanza de pagos. Esto bien pudiera inducir una acción semejante por parte de dichos países, lo que motivará nuevas reducciones canadienses, y así sucesivamente. Por tanto, podría suscitarse una presión descendente acumulativa en el comercio internacional, sin que pueda preverse en qué iría a parar. No otra cosa fue, precisamente, lo que aconteció en 1929. Ninguno quería perjudicar a nadie. Sin embargo el daño fue para todos. Los resultados últimos no pueden preverse, ya que la forma en que ha evolucionado el mundo de posguerra ha aumentado de hecho el potencial básico de inestabilidad. La estructura del gasto, en el mundo entero, ha cambiado al inclinarse hacia los servicios suntuarios y los bienes de consumo duradero, y como esta clase de demanda es bastante más fácil de posponer, su estabilidad resulta ser menor que la de los bienes de consumo no duraderos. Nótese, además, que el extraordinario florecimiento de ciertas economías, en lo particular, trae también aparejados algunos problemas. En Japón, Alemania Occidental y Francia ha aumentado la inversión, en todo este periodo,

por presumirse que habrá una tasa de expansión económica por largos periodos, de 5 % a 10 % anual, o sea, dos o tres veces mayor que la de preguerra. La relación entre la inversión y el ingreso nacional en todos esos países ha incrementado muy por encima de los niveles precedentes. En Alemania, la inversión, con respecto al producto nacional bruto, subió de los niveles de 15 a 18 % a otros situados entre 23 y 27 %; la inversión francesa ha llegado a representar entre el 22 y el 24 % de su ingreso nacional, y la japonesa, entre el 28 y el 35 %. Si hubiera alguna fluctuación en la demanda y, sobre todo, de sufrir un retroceso la demanda de exportaciones de esos países, la espiral descendente de la inversión podría llegar a ser, no menor, sino más acusada que lo fuera en la preguerra. Las consecuencias de tal golpe para las áreas subdesarrolladas de la economía mundial, y especialmente para los países más pobres entre los exportadores de productos primarios, podrían ser fatales, y, con la excepción de los dominios británicos de población blanca, todos los territorios que cultivan productos primarios son bastante pobres (Dinamarca no es un productor primario, sino un transformador de productos básicos alimenticios en alimentos elaborados: carnes, productos lácteos). El índice de la relación de precios del intercambio entre América Latina y Estados Unidos había acusado ya, entre 1957 y 1960, un deterioro de 20 %. Pero la posición de aquella zona sigue siendo vulnerable. La inversión no ha disminuido todavía en los países ricos. Pero ¿cuánto tiempo se mantendrá al alto nivel actual si la demanda final se estanca? Cualquier falta de firmeza en los planes de inversión de las zonas industrializadas del mundo originaría, con carácter especulativo, ventas anticipadas de materias primas, las cuales son posibles en la mayoría de los mercados en que participan los productores primarios; esto podría provocar un descenso de precios incluso muy por debajo del eventual nivel de equilibrio.

¿Cómo hemos podido llegar a tan crítica situación?

Temo que ella sea la consecuencia de haber concentrado la atención temerariamente (aunque se comprenda desde un punto de vista político), desde la guerra, en el problema de la inflación, a lo que hay que agregar la patética confianza que cierto número de economistas y de gobiernos, en muchos países, han depositado en la impecable perfección del funcionamiento del mecanismo "libre" de precios, sin reservas de ninguna especie y en cualesquiera circunstancias.

Sería yo el último en negar que el sistema de precios representa, en ciertas condiciones, un procedimiento eficaz de lograr que sea compatible el ejercicio de la decisión descentralizada con el desarrollo colectivo y equilibrado de la economía. Mas, por otro lado, tengo la impresión de que esos expertos y políticos han pasado por alto el *oneroso costo social* de esta armonización y coordinación "perfecta y fácil" de decisiones individuales tan extremadamente dispersas. En particular, trataré de explicar que el sistema "libre" de precios siempre ha funcionado en detrimento de las áreas más necesitadas del mundo y en favor de las economías de mayor desarrollo. Tal había sido el caso ya antes de 1914. Desde la última guerra un nuevo factor de importancia formidable ha contribuido considerablemente a esta tendencia antisocial del sistema. Dicho factor nuevo fue la tendencia a la inflación de costos en los países industriales. Si esta clase de inflación es combatida con medidas políticas que se adapten al funcionamiento del mecanismo de los países, es decir, si se aplican políticas monetarias en dichas circunstancias, la expansión económica se reducirá inevitablemente y la relación de precios del intercambio será adversa a los productores primarios.

Me limitaré aquí a ofrecer cuatro conclusiones que considero de gran importancia, si el mundo libre empresa ha de recoger el guante comunista con alguna esperanza de éxito.

Primeramente, trataré de demostrar que la teoría eco-

nómica que se enseña en la mayoría de los libros de texto de Occidente, y derivada como es de la experiencia en el siglo XIX de los países de mayor adelanto industrial, es aplicable en éstos en grado decreciente, y en menor medida aún en las regiones sudbesarrolladas. Su pretensión de que el sistema de precios funciona en forma óptima es insostenible en las condiciones modernas. Sin introducir modificaciones esenciales, es pernicioso para el débil y el necesitado.

Mi segunda conclusión, y en la cual deseo hacer especial hincapié, es que, además de las insuficiencias a largo plazo, o estructurales, del mecanismo de precios, hay limitaciones inmediatas, o funcionales, que estorban su adecuado funcionamiento. En particular, el irreflexivo impulso hacia el restablecimiento de la acción ilimitada del mecanismo de precios, mediante el retorno a la *política monetaria* como control principal, si no único, del sistema económico, ha retardado forzosamente el progreso en las regiones altamente desarrolladas y suscitado una verdadera confusión mental en aquellos países que están sumidos en la pobreza, al deteriorar gravemente su relación de precios del intercambio. Si bien este fenómeno obedece a cierto número de causas específicas, no me cabe la menor duda de que el problema de la inflación emanada de los costos, y el esfuerzo desarrollado inmediatamente después para contrarrestarla, fueron el factor determinante del expresado deterioro.

Llego, en tercer lugar, a la conclusión de que dadas las circunstancias, los esfuerzos adicionales para liberalizar los sistemas comercial y de pagos crearán prejuicios contra el desarrollo de las regiones más pobres, puesto que el volumen disponible de liquidez internacional resulta así insuficiente para proporcionar un empleo pleno de los recursos. Todo intento hecho particularmente por un país para controlar y canalizar el comercio debe engendrar necesariamente una crisis de confianza, exportaciones de capi-

tal y una disminución de la tasa de expansión de ese país si se lanza por sí solo a tal aventura. Existe el grave peligro de un retraso en la expansión de la economía occidental, causado por falta de liquidez, aún mayor del que pudiera derivarse de los problemas planteados por la inflación debida a los costos. Y el mal sería tanto peor cuanto que las regiones pobres se verían proporcionalmente más afectadas que los países más ricos. Si se tiene en cuenta que la expansión soviética no ha cedido, sino que, por el contrario, se ha acelerado ligeramente en los últimos años, es indudable que ello puede ser un aviso alarmante para Occidente. El paso relativamente perezoso a que avanza la agricultura soviética —en tan violento contraste con el progreso agrícola de los países occidentales—, crea un problema especial para estos últimos en su relación con los productores primarios, problema que hasta ahora ni siquiera se ha tomado en cuenta.

Y llego a la cuarta y última conclusión, según la cual la parcialidad existente en el sistema mundial de precios —que está en franca contradicción con el abstracto cuadro de armonía en que piensan los economistas— condena a los productores primarios al estancamiento que les impone el medio casi feudal y tribal en que la mayoría de estos países se desenvuelve. En éstos, los precios y costos expresados en dinero no reflejan un progreso social paralelo de la agricultura y la industria fabril. Por eso, los productores primarios tienden a persistir en un empleo obviamente inferior de los recursos disponibles.

Volviendo ahora a mi primer tema, procuraré explicar las razones de mi descontento con el mecanismo de precios. Quisiera decir por lo tanto, que no soy de los que creen que cualquier sistema social o económico puede pasar por alto enteramente el "mecanismo de precios". No creo que sea una proposición factible la del establecimiento de un sistema hermético de controles, sobre todo en los países productores primarios de mayor pobreza. A mi jui-

cio, no se cuenta con el aparato administrativo o con la capacidad empresarial suficiente para tales propósitos, de suerte que la aplicación de mis conclusiones a cualquier caso particular ha de tomar en cuenta, naturalmente, las posibilidades y realidades políticas.

Hubo en América Latina, sobre todo como resultado de la influencia norteamericana representada por Per Jacobsson y el Presidente Eisenhower, una oleada de exagerado optimismo acerca del mecanismo de precios. En un país tras otro se disolvieron las oficinas de planificación y los controles directos, se liberaron las importaciones y fue decretada la devaluación. Inicióse entonces una política monetaria deflacionaria y todo el mundo pensó (por lo menos las gentes pretendidamente más respetables), que ése era el camino de lograr de una manera u otra un crecimiento óptimo del ingreso nacional.

Ideas tan singulares como las que acabamos de enunciar se hallan hoy completamente desacreditadas. La tendencia del ingreso nacional real de América Latina, sobre todo en los países en que una sedicente estabilización monetaria ha gravitado rígidamente sobre la economía, la marca una curva de crecimiento que va atenuándose o se ha invertido. Esto último fue patente en tres países importantes, Argentina, Perú y Chile. En Venezuela también permanece invariable la curva de crecimiento del ingreso nacional real, y donde éste persiste, como sucede por ejemplo en Brasil, la inflación que uno advierte es tremenda.

Por supuesto, esa actitud no la observan todos los países que están tratando de impulsar su desarrollo social y económico. Así, por ejemplo, en la India, donde trabajé en la Comisión de Planificación, es frecuente encontrarse con el extremo opuesto. Se desconfía allí totalmente del mecanismo de precios, el cual es soslayado con verdadero ingenio. Hay controles en vigor, y puede decirse que a tal mecanismo de precios es ajeno todo el manejo del sector público.

A mi modo de ver, ambas actitudes, la de extrema desconfianza de la India lo mismo que la de confianza absoluta de América Latina, son erróneas. El mecanismo de precios no es mejor ni peor que otras creaciones humanas; o sea, que vale para llenar ciertas funciones limitadas y, si se emplea inteligentemente, dará resultados convenientes. A ninguna institución humana debe pedírsele soluciones perfectas: la perfección la reservan todas las religiones de la humanidad para el más allá. Sabia actitud, que el tema aquí tratado no hace sino confirmar.

Yo diría que muchos economistas merecemos censura, pues en parte se debe a nosotros esa fuerte discrepancia de opiniones respecto al mecanismo de precios. La historia del pensamiento económico, en todo caso desde Ricardo a Keynes, es por demás curiosa y hasta patética, diría yo. Aquel periodo representa el rompimiento violento con el estado de primitivo estancamiento y pobreza. Abriéronse nuevos horizontes inesperados, primero por el talento individual trabajando sistemáticamente, y después por la investigación ordenada que consumaba la labor individual. Si observamos esta rotunda revolución en un periodo de cien años, vemos que la teoría económica solamente podía explicar las relaciones entre precio e ingreso en una situación absolutamente estable. Cada día eran forzosamente impuestos nuevos artículos y servicios. Las gentes, en número siempre creciente, y sobre todo las mujeres, incrementaban la demanda de estas novedades y competían entre sí a ver quién gastaba más. La ciencia económica se concretaba a explicar la preferencia de los consumidores, y a justificar la distribución de los recursos, basándose en los gustos invariables de personas que vivían en un estado de beatífica introspección, sin tener para nada en cuenta el consumo o los gustos de cualesquiera otras y resistiéndose a las socalifias de pretendidos vendedores.

A pesar, o quizás a causa, de este vigoroso desarrollo, la expansión económica veíase asediada por un nuevo aspec-

to del problema del desempleo, con su secuela de privaciones, miseria, inseguridad y despilfarro. Era la pobreza, en una palabra, la pobreza en agudo contraste con la nueva abundancia de capacidad productiva que había comenzado a surgir en el siglo XIX y que en realidad diferencia el desempleo capitalista del primitivo subempleo y desempleo de las zonas rurales. La teoría económica dejóse engañar durante todo un siglo por la prueba, absolutamente injustificada, de que la oferta no podía exceder de la demanda, e insistiría en considerar el desempleo como un problema residual debido solamente a fricciones del supuestamente suave funcionamiento del sistema económico. Se ponía especial empeño, efectivamente, en atribuir principalmente, y aun por entero, esas fricciones a temerarios o impremeditados esfuerzos hechos para proteger intereses especiales u obtener ganancias indebidas. Decíase que el sistema respondía a tal infracción de su lógica con pérdidas y no utilizando plenamente los recursos disponibles. Pero la misma periodicidad de las fluctuaciones quitaba todo fundamento a esa explicación.

La teoría económica hizo uso, sin embargo, de la doctrina de la inevitabilidad del funcionamiento del sistema económico para deducir de ello importantes conclusiones acerca de la armonía de intereses de todos los participantes, en el sentido de que las consecuencias ineludiblemente desfavorables de la intervención no harían sino empeorar las cosas para todas las clases sociales. Por otra parte, se afirmaba, bastante ilógicamente, que tal intervención era de todos modos innecesaria, puesto que el sistema tenía una tendencia innata a mejorar la suerte de todos y a reducir la desigualdad entre ellos.

Semejante actitud de nada valía, por supuesto, para explicar la realidad de los hechos. Después de 1929 fue dejándose notar contra la ortodoxia una creciente rebeldía que, encabezada por Keynes, se confinaba al principio al problema del desempleo. Terminada la guerra, se planteó

por los economistas en las zonas subdesarrolladas, inclusive las de Europa, la cuestión de las imperfecciones del sistema de precios, en general.

Pueden esperarse del mecanismo de precios resultados óptimos únicamente cuando se dan las siguientes condiciones:

i) Debe haber pleno empleo, o, en todo caso, una acelerada y automática eliminación del desempleo y el subempleo. Estos dos fenómenos, si son permanentes o crónicos, trastornan el funcionamiento del mecanismo de precios. El costo del capital privado a corto plazo dejará de ser proporcional a los costos sociales a largo plazo, condición esta última necesaria para una distribución óptima de recursos a través de las fuerzas del mercado libre. El costo social del empleo de mano de obra es inferior al salario en vigor de esta última, y cabe hacer en relación con esto algunas estimaciones cuantitativas acerca de cuál es, a este respecto, la divergencia entre el costo social real y el costo del capital privado a corto plazo.

ii) Puede ser deseable la distribución del ingreso natural; al menos, cabe sostenerla desde un punto de vista político. En todo caso unas medidas tributarias alternativas susceptibles de rectificar en forma adecuada la distribución del ingreso ocasionada por el libre juego del mercado no deben estorbar la eficacia de la distribución por factores. Por lo demás, esas medidas alternativas, aún cuando interfieran el libre juego del mercado (como, por ejemplo, las regulaciones cuantitativas directas), pueden ofrecer una solución económica más, ya que es posible que los resultados de la tributación sean más desfavorables que las peores consecuencias de las regulaciones cuantitativas directas, o que la im-

posición del comercio, o la propiedad estatal en ciertos sectores esenciales.

iii) Las preferencias de los consumidores deben ser espontáneas, sin que influyan en ellas las políticas que se decida seguir. Si hay una relación estrecha entre las políticas escogidas y los cambios de preferencias, no podrá alardearse de que el sistema funciona en forma óptima. Imagínese, por ejemplo, que alguien aboga por la importación de artículos de consumo llamativo, lujosos automóviles, pongamos por caso, que sirvan más bien para denotar categoría social que para la satisfacción de necesidades específicas. Esto hará, como es natural, que el ahorro descienda inevitablemente. Determinará un cambio en las preferencias y dará lugar a una nueva demanda. Toda pretensión de que así se alcanza una utilidad óptima, o máxima, o simplemente aumentada será, a todas luces, estúpida (por lo menos, sobre la base de la teoría clásica). Recientemente, hubo economistas norteamericanos que trataron de esquivar esta dificultad definiendo cualquier aumento del bienestar como un cambio que incrementa el ingreso más que las expectativas. Esto significa, empero, que todo aumento de las expectativas, cualesquiera que sea su causa, es admitido como equivalente a necesidades básicas, lo cual constituye un juicio valorativo, de orden político, muy discutible.

iv) Tanto los mercados de los productos como los de los factores de la producción deben ser perfectamente competitivos. La remuneración de cada uno de los factores debe igualarse sobre la base de su productividad marginal. Si en la economía han penetrado las prácticas monopólicas u oligopólicas, deberán afectar con igual severidad a uno u otro de los sectores factoriales. De no ser así, los fac-

tores y productos menos afectados por el monopolio serían, relativamente, demasiado baratos; la demanda se inclinaría hacia ellos, a pesar de la relación inversa de los costos sociales entre unos y otros. Junto a esto, las medidas tributarias (que habrían sido adoptadas para corregir la mala distribución del ingreso ocasionada por el monopolio), no deben entorpecer la eficacia distributiva del sistema más que los controles directos que tienden al mismo efecto.

v) El mercado de capitales, en particular, debe desenvolverse de acuerdo con los supuestos del modelo. Así, por ejemplo, distribuirá capital a costos insignificantes entre los varios proyectos posibles, en atención a su posible utilidad. Los proyectos deben ser de pequeña magnitud y de naturaleza marginal, sin que afecten apreciablemente la estructura de la economía, y es necesario que reflejen significativamente la reacción del ahorro y de la inversión ante las modificaciones de la tasa de interés.

vi) Finalmente, los rendimientos sociales y privados deben coincidir también, puesto que no habría importantes economías de escala. Si las economías externas son más bien grandes, si existe una considerable concentración en la inversión de capital, si el acto de llevar a cabo una gruesa inversión de capital modifica ostensiblemente las relaciones de costos, entonces tampoco puede aplicarse el análisis marginal. Para decidir respecto a la política económica habrá que adoptar una técnica absolutamente distinta.

Si contemplamos el problema del mecanismo de precios teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, es obvio que, en condiciones como las que uno puede encontrarse en América Latina o en la India, los alegatos de los

partidarios del *laissez faire* son insostenibles posiblemente. Una "liberalización" del mecanismo de precios, el dejar en libertad a las fuerzas del mercado, es algo que no podría hacer más propicio el funcionamiento del sistema económico; y ello es así porque no existe un mercado unificado en que los precios se establezcan por un proceso competitivo. La economía se disocia en tres, o tal vez en cuatro (en Sudamérica, cuatro, a no dudarlo), partes que sólo parcialmente están relacionadas entre sí. Esta relación se asemeja más a las relaciones económicas internacionales que a esa especie de perfección ideal atribuida a los mercados internos y que ha servido de base para crear, en general, la teoría que figura en los libros de texto de Occidente a que nos hemos referido antes.

Existe, por lo pronto, la disociación, dentro del mercado, entre la agricultura y el resto de la economía. En segundo lugar, la que hay entre las diversas partes que integran la totalidad del mercado industrial. Este último, está dividido en pequeños fragmentos por el monopolio, un monopolio no considerado solamente desde el punto de vista del producto, sino también del de los factores: capital y trabajo (y, asimismo, la tierra).

La falta de integración es particularmente apreciable, por supuesto, en el mercado de capitales. Como vamos a demostrar, el campesino no tiene acceso al capital, y ni siquiera temporalmente puede obtener facilidades de crédito a una tasa semejante a la que rige en las ciudades. A su vez, el financiamiento de las empresas nacionales es de un costo muy superior al precio que pagan por sus productos los comerciantes internacionales. Esto influye bastante en el quebrantamiento de la estructura de la producción, a consecuencia de la reducción del mecanismo de precios, en contraste con la posición comparativa del costo social real, tal como la describen y analizan los escritores clásicos o neoclásicos. De esta suerte, el verdadero interés de los países subdesarrollados no se sirve con la liberalización,

con esa confianza depositada en el juego de los mercados "libres".

Tampoco el mercado del trabajo es homogéneo, ya que de él forman parte los obreros agrícolas que constituyen en su mayoría un grupo separado del resto de la fuerza laboral. Esto determina la existencia de una oferta, fluctuante (con cierta movilidad entre ella y el "ejército de reserva" agrícola), en las ciudades, de grandes masas de trabajadores no calificados (peones), sobre todo en el ramo de la construcción. Otra fracción la forman grupos obreros (probablemente bien organizados, sindicalizados y, a veces, altamente especializados o semiespecializados) que tienen una eficaz capacidad política y económica de contratación. Es difícil ingresar en estos compartimientos estancos, aunque no sea más que porque, a causa del deficiente sistema de instrucción, son pocos los trabajadores que están suficientemente preparados, y, por tanto, puede crearse una posición monopolista, o cuasimonopolista, en el mercado de factores por esos pequeños grupos laborales especializados.

En el mercado de los productos también domina el monopolio. Es un mercado muy reducido, donde la habilidad empresarial entra en poco. Por eso, aun en la mejor de las circunstancias, sólo podrá sobrevivir en cada industria una empresa, o, en todo caso, un número limitadísimo de ellas. Ciertamente, todo propósito de aumentar artificialmente ese reducido número de participantes en cada industria, mediante la concesión de autorizaciones, traería consigo una distribución menos beneficiosa de los recursos que si se permitiera el monopolio, y precios que podrían ser bastante superiores a los de monopolio, ya que se perdería el ahorro de costos inherentes a una producción en escala. Como es natural, cada firma pequeña tendría costos mucho más elevados que las empresas grandes. Además, sería ingenuo pensar que ese número de empresas no iban a establecer entre sí una relación casi monopolista.

Por muy numerosas que fueran, no lo serían tanto como para dar lugar a las condiciones en que se produce una competencia perfecta, en la que cada productor se desentienda de lo que los demás están haciendo. Así, pues, habría en todo caso, una determinación monopolista de precios. Como los costos serían mucho más altos, para conseguir una utilidad monopólica u oligopólica el precio tendría que ser, ciertamente, mayor que en el caso en que hubiera un solo gran fabricante, aun cuando éste intentase elevar al máximo los precios de monopolio (cosa a que probablemente no se arriesgaría). *Lo que parece difícilmente concebible es que vaya a llegarse a precios perfectamente competitivos en una estructura económica de subdesarrollo.*

El aspecto peor de esta verosímil situación tal vez esté en que el grado de monopolio difiere notablemente según sean las industrias, de suerte que los precios relativos no podrán expresar el distinto poder monopólico de las diferentes empresas productoras, y nada tienen que ver con los supuestos de los tradicionales modelos de bienestar económico.

Por si eso fuera poco —y este es un rasgo particularmente importante de América Latina—, y como resultado de la falta de cohesión del mercado y la ausencia de una planificación global, se producen intensos embotellamientos. El amontonamiento de la inversión y la rigidez de la capacidad productiva contribuyen asimismo a crear divergencias sustanciales entre la eficacia y la elasticidad de cada uno de estos sectores individuales de producción.

Si se intenta, entonces, ejercer el control de la economía por medios monetarios únicamente, habrá que efectuar la contracción monetaria suficiente para que la demanda se ajuste al embotellamiento más angosto, porque aun en estos casos se requiere que haya un desempleo capaz de contrarrestar la presión inflacionaria creada en ese embotellamiento. De lo contrario, puesto que los precios son

determinados mediante transacciones monopólicas bilaterales, en ese embotellamiento aparecería una presión inflacionaria de costos que se iría propagando gradualmente a todo el sistema mediante convenios salariales. Se confirmaría la tendencia ascendente de los precios y la posición de bienestar social sufriría un retroceso. Los sectores del capitalismo de monopolio, e igualmente el grupo laboral privilegiado, sacarían partido, explotándolos, de los factores desempleo y subempleo, así como de los indefensos sectores de la agricultura y la construcción. Ya hay síntomas de que está ocurriendo esto, incluso en una economía llamada planificada, como la de la India, por ejemplo. En América Latina es un fenómeno que ha cundido grandemente. En tal estructura económica, la inflación resulta ser antisocial.

Pero tan antisocial, o más todavía, es la estabilidad adquirida a costa de un desempleo considerable. El grado de empleo e inversión compatible con la estabilidad es bajo, porque está determinado por el sector más protegido por el monopolio. Esto trae consigo una presión y un desempleo mucho más intensos en otros sectores; por eso, la estabilidad basada en la sola política monetaria, dentro de una estructura de subdesarrollo, significa un desempleo de gran volumen en el sector industrialmente desarrollado. Lo que esto entraña de sufrimiento y atraso para el sector campesino y el de la construcción, que se hallan todavía en su fase primitiva de desenvolvimiento y carecen en absoluto de protección, es fácil de imaginar.

Si el sistema económico se ve asediado por la integración deficiente y el monopolio, su funcionamiento tropieza, además, con los graves defectos del mercado de capitales, que lo trastornan. En primer lugar, como ya hice notar, no existe un único mercado integrado de capitales. Son varios los mercados de este género que existen, muy levemente relacionados entre sí. Hay que contar en primer término, en la mayoría de los países subdesarrollados, in-

cluyendo América Latina, al prestamista, que representa el mercado de capital más característico. Una inmensa mayoría de público, que se puede calcular hasta en el 80 % de la población, no tiene acceso a fuentes impersonales de capital organizadas, sino sólo a los prestamistas. En la agricultura, la tasa de interés, que es la que determina las posibilidades de inversión marginal, oscila entre 20 y 48 por ciento. He oído comentarios acerca de casos en que es mayor todavía, pero hay que convenir en que de 20 a 48 % ya es bastante. No sé de ningún ejemplo en América Latina en que la tasa de interés que afecta la inversión en el sector más importante de la economía sea inferior al 20 %.

Viene a continuación, completamente independiente del anterior, el sector bancario internacional, que tiene especial importancia en América Latina. Aquí, las tasas de interés que se cargan llegan a descender hasta el 6 y aun el 5 %. Este sector lo nutren, claro está, las casas matrices de los grandes bancos norteamericanos e ingleses, y se concentra en lo que pudiéramos definir como transacciones bancarias "correctas". ¿Cuáles son esas operaciones "correctas"? Transacciones líquidas. ¿Qué se entiende por transacciones líquidas? Importaciones y exportaciones. Lo que quiere decir que están ampliamente subsidiados el comercio y el desarrollo externos en relación con el desarrollo interno (y especialmente el agrícola).

Hay, después, un tercer participante en el mercado organizado de capitales, y al que en el siglo XIX habríase denominado mercado de capital "indígena", pero que en el lenguaje de hoy, más escogido, se llama mercado de capital interno. ¡Un mercado más, intermedio entre los dos previamente citados! Podrá descender en los cargos que hace hasta un 12 %, pero lo más probable es que se sitúe cerca del 25 %. Por medio de tal mercado, los pequeños bancos organizados y bolsas de valores suministran crédito a ciertas gentes privilegiadas. Aquí el problema está, por com-

pleto, oligopólica y hasta oligárquicamente controlado. Cuatro o cinco familias dominan casi todo el sistema bancario en gran parte de América Latina, las cuales están estrechamente vinculadas con amplios grupos industriales y (en América Latina) con los grandes latifundios. El negocio se lo reparten los que pertenecen al círculo mágico, y los que están fuera de tal círculo no entran en el reparto. Creer que un mercado de capitales en tal género de economía puede ajustarse a las características de la curva de la oferta señaladas por Alfred Marshall y a una curva de la demanda que ascienda o descienda suavemente, es hacer gala de desconocimiento e insensibilidad social en grado realmente desconcertante.

Así, el mercado de capitales queda completamente desarticulado, y la distribución de los recursos se determina, no en virtud de las tasas relativas de rendimiento, sino en función de las relaciones monopólicas u oligopólicas de unas gentes con otras.

Esto nos lleva a conclusiones de mucha importancia. Ante todo, desde un punto de vista nacional, parecería lo mejor tener a raya al monopolio atacándolo directamente con el control de precios, no con intentos de dispersar la producción. Es probable que sean las juntas directivas de las grandes empresas industriales, con el asesoramiento de expertos, y no el llamado mercado de capitales, las que distribuyan los recursos de manera más eficaz. Esas empresas ramificarán, abriendo subsidiarias o sucursales, cuando lo estimen provechoso. No creo que el mercado de capitales, en las condiciones expresadas, sea, en modo alguno, un buen distribuidor de recursos.

En segundo lugar, la atomización del mercado de capitales impone que, en los casos en que el sistema de precios vincule íntimamente a países altamente desarrollados con otros que lo están menos, aunque sean independientes, como sucede con América Latina, ese mecanismo de precios funcione automáticamente en favor de los primeros.

Créase así un espacio colonial, sin que para el caso tenga importancia el hecho de que los países más necesitados sean colonias o no.

Si coexisten tres mercados de capitales: uno, de carácter primitivo, al 40 % de interés anual; otro, semiorganizado, al 20 %, y el tercero, plenamente organizado, al 6 % anual, o cosa así (durante muchos años, en el siglo pasado. esta última tasa fue menor aún), la posición relativa, en cuanto a costos, de los países productores de materias primas es absolutamente falsa. El carácter de la actual infraestructura, incluyendo la organización financiera y la de los transportes, representa otro obstáculo considerable al desarrollo equilibrado de las regiones más pobres. El sistema de precios proporciona automáticamente un subsidio decisivo a las exportaciones y a las importaciones, respecto al incremento de la producción interna, especialmente de la industria.

La estructura del comercio exterior, es decir, esa división internacional del trabajo entre los que son prósperos e industrialmente adelantados y los que se han estacionado en la producción primaria y no dejan de ser primitivos, se perpetúa automáticamente. No hace falta una legislación discriminatoria ni prohibiciones como aquélla del sistema del mercantilismo "Townsend", impuesta por el gobierno del rey Jorge a los estados americanos y que motivó su levantamiento contra el régimen imperial británico porque les prohibía producir ciertas mercancías y les obligaba a comprarlas (juntamente con los productos de países tropicales de la Colonia) en Inglaterra. La explotación en el sistema neocolonial de los siglos XIX y XX surge espontáneamente por efecto de las fuerzas impersonales del mercado. Es este último el que orilla al mundo colonial a la producción primaria, el que la obliga a comprar en el exterior los bienes industriales.

Como los países ricos, en todo caso, tienen la enorme ventaja de poder aumentar los rendimientos disminuyendo

los costos, las perspectivas para los nuevos países y sus nacientes industrias son sombrías. Sin ninguna clase de protección, o, lo que es peor, con una posible protección adversa en todo el mundo subdesarrollado (América Latina, África Occidental o Asia Sudoriental), la situación privilegiada de las regiones plenamente desarrolladas permanecerá inconmovible.

¿Quiere decirse con esto que debamos desentendernos totalmente del mecanismo de precios e imponer el tipo de desarrollo económico por medio de los controles directos?

No es esa mi intención. Lo que me interesa hacer constar es que esas actitudes reverenciales, originadas más en la fe que en la razón, y que atribuyen a frágiles instituciones humanas facultades que están reservadas a la creación divina, son extemporáneas. Lo que se requiere es una utilización inteligente de los servicios que el mecanismo de precios puede suministrar, en vez de ese fárrago de interferencias fortuitas que merman la utilidad que ese mecanismo aún tiene.

Los precios, y sus cambios, asumen en nuestro sistema económico cierto número de funciones importantes y, en cierto modo, contrapuestas.

Por principio de cuentas, los precios determinan la producción, pero a la vez entran a determinar el ingreso y, a través de éste, el consumo. Determinan también, de igual modo, la situación monetaria. De suerte que en el manejo de la política de precios es preciso observar con sumo cuidado qué precio ejerce mayor influencia y en qué dirección, y valerse de él considerando su efecto máximo. De nada vale hablar de una "política de precios". Lo que hace falta es unas cuantas políticas de precios, cada una de las cuales dependa de la clase de precio en que se quiere influir, de la clase de precio que se tenga que manejar.

Los precios agrícolas son un buen ejemplo, que permite darse clara cuenta de este punto. El éxito de la industrialización en América Latina se debe esencialmente al

incremento de la producción agrícola. No por eso, sin embargo, tomadas las cosas desde este punto de vista, van a considerarse los precios agrícolas como los precios que más influyen en el impulso de la producción. Su influencia se deja sentir también en el consumo; y no sólo en el de los campesinos, sino asimismo en el de los productores y en el de los habitantes de las ciudades. Ahora bien, como no es verosímil que en el consumo de este último grupo influya mucho el precio de los productos alimenticios básicos, siempre que los precios no sobrepasen su tope máximo, debe decirse que lo importante, según la estrategia económica, es la forma en que el cambio de precio de estos artículos afecta la producción.

En todos los países de América Latina el problema más agudo lo plantea el aumento de la población mientras se estanca la producción agrícola. Por consiguiente, su balanza de pagos corre peligro, puesto que las importaciones agrícolas aumentan y decrecen las exportaciones de ese mismo sector.

No cabe duda tampoco de que cualquier aumento del ingreso hará que sea más estrecha todavía la situación alimenticia, porque es obvio que en la región de América Latina es todavía relativamente muy elevada la elasticidad de la demanda de alimentos respecto al ingreso. Por eso, desde cualquier punto de vista que se considere, es indudable que debemos esperar y temer la amenaza de que la oferta se vea desbordada por la demanda. El gobierno tiene el deber includible de acelerar la producción agrícola todo cuanto se pueda.

Habrá que ver, claro está, cuáles son las condiciones que permiten una expansión máxima de la producción agrícola. De este problema me ocuparé en otro capítulo. Limitándome al tenor de mi disertación baste ahora con hacer hincapié en que la estabilidad de precios es absolutamente necesaria. Si se lleva al ánimo del productor la idea de que cualquier intensificación del esfuerzo, por su

parte, irá seguida de un descenso de los precios, ello equivaldría a derribar un baluarte esencial del sistema de planificación.

No puede negarse que algunos precios afectarán en sus cambios principalmente al consumo, y por eso hay que proceder con ellos teniendo eso en cuenta. Las medidas a tomar, en este caso, son de dos clases, según se refieran a los precios de bienes no esenciales o a los de bienes esenciales. Los precios de estos últimos deben ser manejados de suerte que se eviten privaciones. Por eso debe ponerse empeño en mantener su estabilidad, en la medida de lo posible. Los de los bienes no esenciales habrán de utilizarse cual una máquina capaz de intensificar la acumulación de capital. Lo que hay que hacer, por el momento, es acostumbrar al público a la idea de que debe haber aumentos de precio, hechos conscientemente, es decir, evitándose los innecesarios, y explicarle la función de tales alzas, que no es sino la de contribuir a esa acumulación de capital por medio de las utilidades que el público obtiene o de los impuestos que el sector privado paga.

Capítulo II

INFLACIÓN Y ESTANCAMIENTO: SU INFLUENCIA EN LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS PRIMARIOS

I. El problema de la inflación

En el capítulo anterior, procuré tratar del problema de la inaplicabilidad de una buena parte del análisis económico convencional a los problemas de la realidad moderna, en particular en países en los que hay un sector agrícola autosuficiente de magnitud considerable.

Mi primera conclusión consistió en que el mecanismo de los precios no funciona en forma óptima, a causa de que tanto en los países subdesarrollados como en los plenamente desarrollados conduce a la desocupación y, segundo, que especialmente en los países subdesarrollados, los precios no corresponden a los costos sociales. Esto resulta en extremo ominoso para los países subdesarrollados, pues los diversos sectores de sus economías se comunican entre sí sólo de una manera imperfecta, y en tales condiciones el mecanismo de los precios tiende a congelar la economía en un tipo de ocupación inconveniente.

En el presente capítulo trataré de investigar el problema de la inflación tal como surge en esas dos clases de economías, e intentaré mostrar que su naturaleza divergente es en buena medida la causa del desafortunado empeoramiento de la relación de intercambio de los países productores primarios.

Ciertamente, también se encuentran implícitos problemas de largo plazo, pero los problemas de largo plazo, y especialmente el problema de la desocupación agrícola, que

primordialmente subrayan varios autores recientes, carecen de la importancia que a menudo se les atribuye. Pienso que esta conclusión es bastante significativa, pues tal como lo señalaré, creo que hay muchos malentendidos respecto a los probables efectos del Mercado Común Europeo en la América Latina. Me parece que el ataque contra el establecimiento de dicha institución, enteramente justificado desde otros puntos de vista, se ha lanzado desde una dirección errónea, y me parece que el tipo de salvaguardias que diversos países están tratando de obtener de los países del Mercado Común Europeo no son las salvaguardias que se requieren con mayor urgencia en esta época. El proteccionismo agrícola dentro de dicho mercado afectará seriamente a los países de clima templado de América Latina, como Argentina y Chile. El problema resulta también serio para los países de clima templado pertenecientes a la Comunidad Británica, que se verán excluidos de un tratamiento preferencial existente, ya que tendrán que afrontar la competencia de la agricultura europea. Sin embargo, en esos últimos países, se habría presentado quizás un problema idéntico, sin que hubiera proteccionismo, como resultado del progreso técnico, que podría haberse acelerado hasta el punto de que los pequeños agricultores ineficientes fueran eliminados con mayor rapidez. En cuanto a otros países como México, y más especialmente, por supuesto, en los países centroamericanos y de la región septentrional de la América del Sur, las dificultades de su agricultura no surgen del proteccionismo y la discriminación europea, y no creo que las salvaguardias que hoy están en el tapete de las discusiones, como la reducción de los aranceles, sean realmente las que se necesitan en mayor medida.

Finalmente, sostendré que a menos de que se modifique un tanto la actitud hacia la inflación prevaleciente en el mundo libre, la situación subsiguiente al empeoramiento continuo de la posición de los países productores primarios frente a los países manufactureros del mundo, for-

talecerá la posición de la Unión Soviética. Ese país no sólo podría conquistar una mayor influencia internacional, por medio del comercio con el sector subdesarrollado de la economía mundial, sino que al mismo tiempo podría apuntarse considerables ganancias haciendo aumentar su intercambio de productos manufacturados por alimentos y materias primas. Desde mi punto de vista, es difícil entender por qué la URSS no ha hecho hasta ahora un uso más amplio de esta posibilidad, salvo en un número limitado de casos. Deseo ilustrar este punto sugiriendo la probabilidad de que la Unión Soviética, a base de enviar a Cuba fertilizantes y tractores a cambio de azúcar, y pagando por este producto un precio superior en un 30 o un 40 % al precio mundial, obtenga aun así su azúcar a la mitad del precio que si la produjera en el país mediante la expansión de la producción marginal. De manera que las posibilidades de mayores intercambios con los productores primarios deben parecer bastante interesantes desde el punto de vista soviético.

Ahora bien, cuando llegamos a la primera parte de mi exposición, o sea el problema de la inflación en las áreas plenamente desarrolladas del mundo, el punto de vista convencional es extremadamente sencillo. De acuerdo con la corriente de pensamiento ortodoxa, las dificultades se originan por el deseo de vivir por encima de lo que permiten los medios. La inflación se debe a que la demanda excede a la oferta. Si tanto las áreas ricas como las pobres fuesen a vivir limitadas a sus medios, todo sería perfectamente simple y todo el mundo se hallaría si no bien, por lo menos bastante mejor. Y en particular, por supuesto, el punto de vista neoclásico, que encuentra su expresión en los escritos de Keynes posteriores a la Primera Guerra Mundial y en los escritos de Colin Clark posteriores a la Segunda Guerra Mundial, se basa en el supuesto de que a la larga debería existir una tendencia natural dentro de la economía mundial a la igualdad entre los países

manufactureros y los países productores primarios. Con el aumento de la población, dado que la agricultura es típicamente una actividad con costos crecientes, los precios agrícolas tenderían a aumentar. Al hacerse necesario utilizar las tierras peores o de cultivo más difícil, menos fértiles o de menos posibilidades de riego, los costos de producción se elevarían. De esta manera, las cosas se invertirían para los países manufactureros, y una buena parte de las ganancias logradas como resultado del progreso técnico y la alta capitalización de la agricultura, irían a dar a las áreas productoras primarias subdesarrolladas. Este punto de vista, que muchos sostienen, obviamente refleja la creencia de que existe el mecanismo del sistema clásico. La experiencia histórica reciente demuestra que tal sistema, en realidad, no existe.

El inmenso atractivo de la simplicidad matemática de un modelo económico, que postula rendimientos decrecientes a medida que aumenta la producción, evoca en las mentes de sus autores la imagen de campesinos obligados a trepar cada vez más arriba en las montañas para apacentar sus ganados, como relata la Biblia o sucede en Turquía, y cuyos esfuerzos, cada vez menos fructuosos, van en detrimento de las manufacturas. No se trata sólo de un cuadro llamativo. Tiene también la ventaja de aportar resultados determinados, en apoyo del dogma del libre comercio, y sirve como ocasión para evidenciar la debilidad de sus autores por las explicaciones "seculares" y aun por las "leyes" naturales inalterables. De aquí la recaída periódica en las teorías malthusianas.[1]

[1] El esfuerzo reciente más notable y descarriado para reafirmar este punto de vista fue el de Colin Clark en *Economics of 1960* (MacMillan, 1942). En realidad, después de cada guerra (o de un aumento considerable de los precios que dure más de unos pocos años) resurge el pánico a propósito de los rendimientos decrecientes. Así de profunda es la creencia en los costos crecientes de cualquier economista formado a la manera neoclásica. Lord Keynes fue una víctima notable (*Economic Journal*, 1923).

Después de la última guerra, estas predicciones parecieron tener más fundamento que en ningún periodo anterior. El aumento de los precios alentó la esperanza de que los subsiguientes aumentos de la producción y el ingreso produjeran bases suficientes para un desarrollo sostenido,[2] especialmente si se le *apoyaba sensatamente*[3] mediante la ayuda externa. Estas predicciones también influyeron profundamente en el pensamiento sobre la estrategia del desarrollo económico.[4]

Al terminar el auge coreano, la tendencia posbélica se modificó bruscamente. La relación de intercambio de los países manufactureros mejoró en un 30 %. Quizá resultó aún más ominoso que el aumento ulterior en los precios de los bienes manufacturados, registrado durante la recesión de 1957-58, no quedara enteramente *compensado* por la mejoría de los precios de las materias primas durante la recuperación subsecuente. de modo que el deterioro de la relación de intercambio de las regiones subdesarrolladas no puede atribuirse por completo a fluctuaciones a corto plazo de la demanda. Surge así la vital cuestión de si deberá tomarse en cuenta, y hasta dónde, la posibilidad del em-

[2] Los autores que se ocuparon de las perspectivas latinoamericanas mostraron, sin embargo, una notable previsión, en particular Raúl Prebisch (CEPAL: *El desarrollo económico de la América Latina y sus problemas principales, 1590*, y *Estudio económico de América Latina, 1949*). Véase también H. W. Singer: "The distribution of gains between investing and borrowing countries" en *American Economic Review Proceedings*, 1950, p. 478.

[3] Las estimaciones de la ayuda requerida, hechas en el periodo "idealista" de la posguerra, como por ejemplo la del informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los países pobres, fueron condenadas injustamente en los años cincuenta como "exageradas".

[4] Los países latinoamericanos y otros países económicamente atrasados han sido atacados periódicamente porque desean industrializarse. Esto subsistía aun después de 1953. Véase por ejemplo un volumen sobre América Latina auspiciado por la Chatham House, que se publicó en 1960, y en el cual se condena el deseo de industrialización como signo de un nacionalismo económico indebido, llamado a dañar al continente. Véase también las extraordinarias conferencias de Jacob Viner, en Río de Janeiro (*Foreign Trade and Economic Development*), que examiné en mi libro *Unequal Partners*, Blackwell, Oxford, 1962, vol. I, p. 215.

peoramiento futuro, al determinar la estrategia del desarrollo.[5]

Estoy en profundo desacuerdo con el diagnóstico clásico que se basa en el supuesto de los costos crecientes. Tengo la intención de demostrar que los intentos de abordar el problema del aumento de los precios por medios de política clásicos y convencionales, han contribuido a

[5] Al examinar el caso, Charles Kindleberger (ver "The terms of trade and economic development" en *Review of Economics and Statistics*, febrero de 1958, 2ª parte, p. 72) cautelosamente hace notar, al comienzo de su ensayo, que "pocas generalizaciones sobre la relación de intercambio entre las manufacturas y los productos primarios del mundo tienen validez". Concluye, sin embargo, que "los puntos de vista de Singer y Prebisch sobre la relación de intercambio de los países subdesarrollados derivan sus fundamentos de investigaciones estadísticas más completas". Pero se las arregla para mantener la serenidad clásica y acaba por concluir que: "el... método usual para interferir en el sistema de los precios con la mira de redistribuir el ingreso tiene como resultado normal el de distorsionarlo como mecanismo de asignación de los recursos. Los remedios que hayan de adoptarse a largo plazo, si es que los hay, plantean una cuestión difícil. A largo plazo, sin embargo, los países deberían prestar atención a la adaptabilidad de sus recursos más que a su relación de intercambio. La atención continua a la relación de intercambio es no sólo una forma de hipocondría económica, sino también, en realidad, un síntoma de incapacidad para adaptarse. Al apartar nuestra atención de la demanda efectiva, en nuestro mundo de ocupación plena, quizá sea tiempo de que enfoquemos la oferta efectiva" (*ibid*, p. 85). Estas sagaces afirmaciones no libraron a Kindleberger de los enconados ataques de muy antiguos creyentes en el sistema de los precios, que ya se habían lanzado a Goodnar Myrdal y a Prebisch (casi siempre sin base estadística alguna). En realidad, las conclusiones de Kindleberger están llenas de malentendidos: *a)* si el nivel de los precios de las manufacturas se encuentra ya "administrado", como indudablemente lo está, entonces se requieren medidas para "interferir en el sistema de los precios" a fin de restablecer su efectividad como asignador (cf. R. F.. Kahn. "Ideal Output", *Economic Journal* (Londres), 1953); *b)* "nuestro mundo de ocupación plena" no se encuentra plenamente ocupado; *c)* la "preocupación por la relación del intercambio" ciertamente no indica hipocondría: Kindleberger parece olvidar que la clásica ventaja comparativa de las industrias de exportación sobre la sustitución de importaciones está determinada por la relación de intercambio; *d)* la "adaptación de los recursos" depende de las inversiones de capital, y los productores primarios no simplemente padecen una obvia escasez de capital, sino que en consecuencia, no se les debería pedir que acometieran inversiones en tanto no se les asegurara que la "adaptación" no va a volverse obsoleta por virtud de nuevas alteraciones en la relación de intercambio; *e)* por lo tanto, la adaptación no sólo debe tomar en cuenta las tendencias a largo plazo de los precios relativos de los productos primarios, sino la probable inestabi-

frenar el desarrollo de las economías maduras y han agravado el problema de la relación de intercambio de los países pobres. Lejos de ser una consecuencia de la inflación, el empeoramiento de la relación de intercambio constituye una de las causas principales de la inflación en la América Latina y en otras regiones en circunstancias similares. Sólo una política discriminatoria y muy compleja (no siempre posible por razones administrativas y políticas) podría minimizar las dificultades, igualar el ingreso y acelerar el progreso.

II. Los controles y su relativa eficacia

Si la década de los años treinta imbuyó a las generaciones que vivieron en ella un temor traumático a la deflación y el desempleo, el periodo posterior al estallido de la Segunda Guerra Mundial se ha caracterizado por una lucha contra la inflación y el continuo aumento de los precios. Se ha desarrollado una sensibilidad neurótica, de grandes alcances políticos. Se plantea la cuestión de si las sociedades democráticas pueden combinar la estabilidad y el desarrollo.

En un principio, los economistas se veían en aprietos aun para negar la existencia de un dilema. Así como la escuela neoclásica, dominante durante la depresión, en su obstinada creencia en la ley de Say, negaba la posibilidad de desequilibrio con desocupación, el enfoque keynesiano dominante después de la guerra ha sostenido obstinadamente que puede lograrse el equilibrio entre la demanda monetaria y la oferta mediante manipulaciones monetarias, y cuando más fiscales, sin poner en peligro la ocupación plena. Los infructuosos esfuerzos para dominar el problema, a partir de 1945, han desprovisto a esas negativas

lidad de ellos. Es interesante que incluso un escritor tan sensible y humano como Charles Kindleberger sufra pesadillas por dogmas que se basan en supuestos palpablemente desprovistos de sentido, hasta el punto de otorgarles su personal homenaje de respetabilidad. Sus críticos confían en afirmaciones falsas o en posibilidades hipotéticas.

de su plausibilidad inicial. Ni puede dudarse por más tiempo de la importancia política de la presión inflacionaria. El número de gobiernos arruinados por ella va en aumento: ha derribado gobiernos en Estados Unidos y en Inglaterra. La estabilidad de los precios relativos lograda desde 1957 fue uno de los principales títulos de los conservadores para obtener apoyo a ambos lados del Atlántico. Durante mucho tiempo se ha reiterado una y otra vez que ello sólo pudo conseguirse pagando el precio de un relativo estancamiento interno[6] y de las penalidades de las regiones pobres, vitalmente estratégicas, del mundo no comprometido,[7] en el plano internacional. Los únicos precios que han descendido en realidad son los de los productos primarios, como los alimentos y las materias primas, que representan la fuente de sostenimiento de esas regiones. Esto constituye un costo demasiado alto para obtener un alivio no del todo cierto frente a un ascenso general en el nivel de los precios.

El hecho político de que el alza de los precios haya sido

[6] Cf. U. S. Congress., Joint Economic Committee, *Staff Report on Employment, Growth and Price Levels*, 1959: es muy explícito al respecto. "En los últimos años, el producto total ha crecido conforme a una tasa sustancialmente inferior a la tasa potencial a que podía haber crecido. De 1953 a 1959 la tasa promedio de incremento del producto fue de sólo 2.4 por ciento. En contraste, la tasa promedio de crecimiento del potencial de la economía fue de alrededor del 4 por ciento. Si en ese periodo se hubiera llegado a realizar todo el potencial, el producto nacional bruto sería hoy mayor, de un 5 a un 7 por ciento.

"Se han evidenciado varios otros síntomas de debilidad de la economía. La desocupación ha venido aumentando...

"La tasa de desocupación fue del 3 por ciento en 1947-48, del 4.2 por ciento en 1956-57 y ahora, durante el auge actual, es del 5.1 por ciento...

"En forma similar, la tasa de desocupación en las recesiones ha subido. En 1949 fue del 5.9 por ciento y en 1954 del 5.6 por ciento; sin embargo, en 1958 subió al 6.8 por ciento.

"Durante este periodo de auges debilitantes y recesiones profundizadas, el nivel de los precios subió. Hoy los precios de consumo son más altos en un 9.7 % respecto a 1953. Los precios al mayoreo han aumentado en un 8.3 %, y el índice de precios más completo —el que se usa para ajustar las cifras del producto nacional bruto— muestra un aumento del 13.9 %."

[7] Cf. Naciones Unidas *Estudio Económico Mundial, 1958*. Nueva York, 1959. Capítulo especial I.

intolerable para los votantes (y probablemente más para las mujeres votantes, que tienen que hacer las compras y se irritan por el alza de los precios, que para los hombres que siguen presionando por obtener mayores salarios, y las mujeres forman una mayoría) basta para que este problema sea vital en los países no soviéticos. Era de predecirse que se alternaran las políticas enfocadas hacia la ocupación plena y las orientadas a eludir el alza de los precios. En fecha tan temprana como 1942, Michael Kalecki (quien trabajaba en aquel entonces en el Instituto de Estadística de la Universidad de Oxford) lo predijo en un brillante artículo,[8] cuya frescura en nada ha mermado durante la veintena de años pletóricos de historia transcurridos desde entonces.

Por desgracia, el hecho de que se empiece a percibir el pesado costo y la fatal desventaja que esto impone a los países no soviéticos en su lucha por hacer frente al reto soviético, apenas ha ayudado a formular una política adecuada. En realidad, tal como es lo usual en economía, ha surgido una nueva moda, que sostiene que la inflación debería considerarse como el precio del progreso.[9] Tan sorprendente *volte face* no debería sorprender. La admisión de que la estabilidad de los precios es importante, y que, sin embargo, no puede lograrse mediante políticas que se reduzcan a instrumentos tomados del arsenal de los controles monetarios liberales, debería entrañar las implicaciones menos agradables al gusto de la escuela dominante de economistas, en la defensa de sus intereses intelectuales creados.

Debe admitirse que los intereses creados que se hallan en juego no son poco considerables. Comprenden a toda la arrogante estructura de la economía neo-clásica en su

[8] *Political Quarterly*, 1942.

[9] Cf. Duesenberry y Dunlop en *Wages, Prices, Profits and Productivity*, American Assembly, Universidad de Columbia, junio, 1959. También el testimonio verbal de Nicholas Kaldor ante el Comité Radcliffe. *Memoranda*, vol. 3, Nº 20, p. 146. También testimonios verbales Q. 10650-96.

conjunto. Si puede demostrarse que un sistema de mercado "libre" no controlado, con ocupación plena, está sometido necesariamente a una presión de precios inflacionaria, y que todo intento para afrontar esa presión sólo mediante medidas que se "conformen" al mecanismo de los precios, es decir mediante controles monetarios y cuando más fiscales, llevaría ya sea una severa desocupación y a la caída en la tasa de desarrollo, o bien combinaría la inflación con el estancamiento, si esta devastadora conclusión puede establecerse (como creo que indudablemente se puede), entonces, la pretensión de la economía "libre" de mercados, como sistema capaz de producir resultados óptimos, ya debilitada por sus defectos estructurales, resulta deteriorada aún más fatalmente, incluso desde el punto de vista puramente técnico de la economía tradicional. La mayor parte de los economistas profesionales reputarían semejante conclusión como una traición a su clase y a su profesión. El veneno con que se recibió al penetrante libro de John K. Galbraith, lo cual no hizo sino engrandecerlo, expresaba precisamente esta sospecha, y es fácil de explicar en virtud de este hecho.

Sin embargo, en mi opinión, el punto de vista de que la inflación es un costo necesario y no muy elevado del progreso, es erróneo y dañoso, aunque no tan erróneo ni tan dañoso como el punto de vista contrario, ya señalado, de que el progreso y la estabilidad no sólo pueden ser reconciliados fácilmente, sino realizados en forma óptima, mediante medidas monetarias y fiscales globales. *A menos que se pueda desenvolver una política que asegure tanto la ocupación plena como la estabilidad de los precios, las economías totalmente planificadas sufrirán una debilidad fatal y permanecerán incapacitadas para alcanzar el pleno desarrollo.* En primer lugar, la inflación de los precios hará políticamente imposible una continua expansión plena, y provocará reacciones periódicas y tentativas para detenerla; en segundo lugar, reducirá la tasa de expansión aun por

debajo de la que podría alcanzarse en las sociedades descentralizadas sin una política consciente, una tasa que probablemente será inferior en todo caso a la que pueden lograr con facilidad las economías con planificación central.

Espero poder demostrar, en lo que sigue, que la espiral ascendente de los precios sólo puede manejarse mediante una doble política que procure conscientemente una tasa de crecimiento adecuada del ingreso nacional, y convenga deliberadamente en la distribución del mismo. Semejante acuerdo limitaría el aumento de los salarios y de las ganancias a lo que es compatible con el aumento de la productividad y la producción, y con ello se salvaguardaría la estabilidad de los precios. Pero este tipo de política requeriría una planificación y formas de intervención mucho más conscientes de lo que actualmente contemplan los gobiernos y los sindicatos en los países occidentales. Se trata, a mi juicio, de un precio ineludible a nuestra supervivencia.

Nada tiene, pues, de sorprendente que se haya desarrollado una extensa literatura, especialmente en Estados Unidos y la Gran Bretaña, con la finalidad de ocultar (tanto a sus autores como, en mayor medida, a sus lectores) la penosa inevitabilidad de este problema fundamental. Esta literatura se apoya en el doble argumento de que no sólo es posible, sino fácil, crear por medio de controles puramente globales, indirectamente monetarios, y cuando más presupuestarios y fiscales, una posición en la cual se mantengan la ocupación y el desarrollo, mientras se restrinja suficientemente la demanda para impedir la "inflación". En esta fase, no había argumento alguno respecto a impedir o no la inflación, pues no se admitía que el evitarla pudiera representar un "costo". Por el contrario, evitar la inflación se planteaba como una condición del desarrollo pleno.[10]

[10] Sostuvieron este punto de vista la mayoría de los invitados a par-

Esta literatura se divide, más o menos por igual, entre los llamados "liberales-socialistas" y los conservadores. Los primeros consideraban parte esencial de su política un impulso encaminado hacia la mayor igualdad, y se preocupaban seriamente por mantener la ocupación plena.[11] Los segundos se inspiraban fundamentalmente en el propósito de quedar libres de los controles de tiempo de guerra, que interferían con la "libertad" económica. Hicieron hincapié sobre todo en la libertad de los consumidores en general, si bien muy probablemente se hallaban más ansiosos de suprimir los controles sobre los empresarios.[12] Este tipo de literatura, cada vez más extravagante en sus pretensiones de funcionamiento suave y sin fricciones de un equilibrio puramente monetario, alcanzó su culminación tanto en la Gran Bretaña como en Estados Unidos hacia 1951 o 1952.[13] Su fuerza persuasiva aumentó en la Gran Bretaña debido al disgusto y la impaciencia crecientes hacia los controles gubernamentales físicos. Mientras menos perfectos se mostraban éstos, mayores eran las lamentaciones que se exponían. Los defensores de los controles directos y de una política deliberada tendiente a lograr el equilibrio, no se encontraban en posición de defenderse. El gobierno de Attlee (y quizá la cosa no fuera de sorprender) comisionó

ticipar en la reunión celebrada en Río de Janeiro por la International Economic Association en 1959 (?).

[11] Cf. W. Arthur Lewis, *Theory of Planning* y James Meade *Planning and the Price Mechanism*. Ver también la nota de Kahn sobre esta última obra en *Economic Journal*, 1949.

[12] Este deseo se vio fortalecido por el deseo de impedir que un futuro gobierno laborista pudiera proteger los intereses nacionales (y lograra sobrevivir al ataque de los intereses creados), al restablecer algunos de los controles que habían sido abandonados por el gobierno conservador. Este deseo fue expresado en frases apropiadas, con inimitable felicidad por el Sr. Butler (según informó *The Times*, el 15 de marzo de 1958).

[13] La reacción en contra de los controles de guerra fue aun más inmediata en Estados Unidos: la mayor parte de los controles directos quedaron suprimidos en 1946. La consecuencia fue una aguda inflación de los precios, que contribuyó al malestar en Europa, donde no había otra opción que seguir comprando en Estados Unidos. El obscurantismo económico de los demócratas conservadores se equiparó al de los republicanos.

a un hombre de negocios, convertido transitoriamente en funcionario civil, carente de nociones sobre los asuntos económicos, para que se limitase a investigar el funcionamiento de los controles físicos. No se hizo intento alguno para confiar una investigación pública a expertos que mostrasen simpatía hacia las miras que profesaba esa administración vacilante, y que habrían podido forjar y afinar los instrumentos esenciales para realizar esas miras.

Este hecho resultó más que afortunado para los intereses generales de los altos círculos financieros. Los controles directos, especialmente los implantados sobre los pagos extranjeros, eliminaron el poder de veto extra-constitucional de esos grandes intereses creados sobre la política del gobierno.[14] Ya no estarían en posibilidad de sacar avante políticas económicas contrarias a los compromisos de los dirigentes políticos, invocando la necesidad de "mantener la confianza". Serían suprimidas las rampas de los banqueros. Los controles fiscales, y más todavía los directos, despiertan odio porque son temidos. Se dice que van en detrimento del bienestar porque minan el poder de los intereses creados más grandes. Amenazan el poder del capital casi tanto como lo hace la propiedad pública y suscitan por esto oposición. Es insensato pensar que quienes controlan el sistema económico sean más tolerantes con una

[14] Y consecuentemente sobre la política de importaciones. La caída del gobierno laborista en 1931 se debió a aquélla, y en 1951 a esta última. El empleo enérgico de los controles directos fue impedido por la falta de una inteligencia económica exacta. Esto lo advirtieron claramente los directores del Banco de Inglaterra y lo expresó vívidamente el Sr. Siepman, después de su retiro, en una carta al *Times* de Londres, el 31 de agosto de 1959 (el Sr. Dalton lo había designado director). Sostiene que "mis sucesores podrán no sentirse con libertad para contestarme, pero me atrevo a decir que no me repudiarían como su vocero completamente extraoficial... Considerando cuán pocos de nosotros estamos capacitados para ser jueces en nuestra propia casa, el control de cambios debería ser la forma más odiada, si no es que la más detestable, de interferencia gubernamental. En una frase cuyo origen reclamo, la Conferencia Financiera de Bruselas, en 1920, lo denominó 'fútil y dañoso' ". El carácter "odioso" del control de cambios se explica por el hecho de que elimina el veto extraconstitucional de los círculos financieros sobre la política económica.

forma de control efectivo que con otra. Lo que obviamente les desagrada es la efectividad de un control superior. Tratarán siempre de desacreditarlos a todos.

Era de esperarse, por supuesto, que al comenzar la era de la posguerra, cuando el trauma de la desocupación en masa de los años inter-bélicos todavía constituía una fuerza política potente, la crítica se presentara revestida principalmente de términos liberal-keynesiano-socialistas. La política financiera anti-cíclica jugó un papel importante en las argumentaciones, y los autores que proclamaban la eficiencia de ella recibieron amplia publicidad. Esta fase no duró mucho tiempo, si bien algunos exponentes rezagados todavía vegetan en Estados Unidos y la Gran Bretaña, repentinamente desposeídos de su antigua popularidad dentro del sistema establecido. Acabamos de discutir la razón de este cambio. Una vez que se admite que los asuntos económicos (incluso los de un sistema de libre empresa) pueden ser manejados sistemática y conscientemente, el destino económico se convierte en una cuestión de decisiones políticas. La gente ya no puede seguir creyendo que el buen o mal clima económico, como el buen o mal tiempo, depende de una Mano Invisible. Las imbecilidades tortuosas de los abogados del presupuesto "neutral" o equilibrado, y del empleo exclusivo de la política monetaria representan, esencialmente, la defensa del poder de veto de los financieros que ejercen el control, y sería insensato subestimar la justificación sociológica de esta táctica, aun cuando desde el punto de vista de la teoría económica pura se exprese en términos defectuosos y contradictorios.

Una vez que los liberal-socialistas cumplieron su tarea de contribuir a escindir la opinión progresista y socavar los controles directos perdieron el favor. Ahora pueden emplearse tácticas más directas para restablecer el *status quo*. En esta etapa invocan las terribles dificultades de las viudas y huérfanos y de los pensionistas de edad avanzada, por

causa de la inflación y del alarmante desperdicio y la mala orientación de las inversiones de capital que son consecuencia de ella. Al desvanecerse el trauma de la desocupación en masa y olvidarse la experiencia del consiguiente estancamiento, el objetivo de asegurar la ocupación plena se pinta como un obstáculo, más que como una ayuda, para la expansión de la economía. Al mismo tiempo se alega todavía, sin embargo, que de alguna manera el mecanismo monetario produce el máximo de expansión deseable.

En este nivel de argumentación, se sostiene que la tasa del interés realiza milagros como "suave mano conductora" (generalmente en sentido metafórico; alude a la rueda de control de un automóvil o cosa parecida). La ideal efectividad inherente a su acción se explica por el hecho de que existe un gran número de proyectos potenciales de inversión. La rentabilidad futura de ellos difiere. Y se sostiene que aun el más leve cambio en la tasa del interés acarrea una alteración considerable en el volumen real de inversión que se acomete, y precisamente en el sentido que mayormente conduce al máximo crecimiento. Conforme a este punto de vista, la ocupación plena resulta un extremo, un concepto exagerado, que va en detrimento de la prosperidad plena, pues paraliza el mecanismo de los precios y alienta el desperdicio.

III. Resultados de la política monetaria

Los partidarios de la política monetaria obtuvieron la victoria, y ésta recuperó su cabal preeminencia en la Gran Bretaña en 1952. En Estados Unidos, la contra-reforma data de alguna fecha situada entre el triunfo de la Junta de la Reserva Federal en 1950 y la avalancha del triunfo republicano en 1953. En Alemania recuperó su pleno vigor en 1950, por recomendación de los expertos extranjeros, que incluían al ubicuo Per Jacobsson, quien iba a desempeñar un papel tan funesto en estos aspectos en las áreas

más débiles de la órbita no soviética, de Turquía a la Argentina y Chile. En Francia la nueva era comenzó hasta 1958.

Los resultados, después de un periodo de aparente buen éxito (especialmente éxito *político*) han sido desalentadores. El costo de la vida continuó su curso ascendente: el desarrollo, incluso en los países más dinámicos, se hizo más lento apreciablemente. En Alemania, donde la productividad se acrecentaba a una tasa de más del 4 por ciento anual, el nivel de los precios subió en más del 10 por ciento desde 1953,[15] en Estados Unidos ligeramente menos y en la Gran Bretaña lo doble de aprisa.[16] El Primer Ministro de Gran Bretaña, Harold MacMillan, fue realmente brillante al escoger la fecha de la elección de 1959. Optó por el mes en el cual la producción estaba recuperándose, pero aún no presionaba a los precios a subir, un mes que siguió a un periodo de sol esplendoroso, que alumbró durante medio año, con un incremento de los ingresos reales a la tasa sin precedente del 10 por ciento por año; el resultado fue que durante este periodo se elevaran en términos absolutos casi en la misma medida que durante todo el resto del régimen conservador. Pero ha resuelto un poco el problema de la estabilidad interna de los precios, conforme a los insistentes llamados que hizo el Presidente Eisenhower en favor de presupuestos equilibrados, y de políticas deflacionarias que representan un repudio más primitivo de las complejidades de la vida moderna.

[15] Deutsche Bundesbank, *Memorandum on Wage and Price Movements*, 1960.

[16] *Economic Survey*, 1960. Entre fines de 1958 y fines de 1961, los precios británicos al menudeo mostraron estabilidad, pero los alemanes y los norteamericanos conservaron su movimiento ascendente. Incidentalmente, tanto la balanza de pagos de Alemania como la de Estados Unidos mejoraron en el curso de 1959 a pesar de ese movimiento, en tanto que la de Gran Bretaña se debilitó. Y basta, por lo que se refiere a la simple interrelación de los movimientos de los precios y la debilidad del cambio extranjero, tantas veces subrayada por los escritores financieros ortodoxos. Cf. arriba, el veredicto del Comité Económico Conjunto del Congreso de Estados Unidos. En las áreas subdesarrolladas el daño fue mayor, pues el desequilibrio era aún más de origen estructural.

Periodos en que los precios subían con más rapidez alternaban con periodos en que los precios (medidos en términos del índice del costo de la vida) se mostraban más estables. Pero si se observa todo el intervalo en su conjunto, (lo que, como veremos, constituye el criterio esencial en política), entonces los precios tendieron resueltamente a aumentar. El movimiento no era reversible. Más aún, si se excluyen los precios de las materias primas y los alimentos, esta tendencia se hace mucho más marcada; aún en periodos como el posterior a 1952, y de nuevo en el que siguió a 1955, y especialmente después de 1957, no hay pausas. La disminución del proceso de alza en esos periodos parece haberse debido a la caída de los precios agrícolas en Estados Unidos y a los de las importaciones en Gran Bretaña y Alemania. Los precios de las manufacturas nacionales y de los servicios conservaron su curso ascendente, aun durante el periodo de aguda desocupación en Estados Unidos, y de una caída menos severa de la ocupación total en Gran Bretaña.

Como el restablecimiento del mecanismo de los precios no había tenido los resultados deseados, los defensores de la política monetaria se vieron obligados, por lo tanto, a retirarse a una nueva línea de defensa. Buscaron a su alrededor métodos para comprobar su punto de vista mediante una continua mistificación monetaria. Si la política monetaria no realizó los fines que perseguían —alegaban ahora— ello se debía a que no había sido utilizada con el vigor necesario. Como no solamente controlaban los periódicos financieros clave, ya fuesen diarios, semanarios o mensuales, sino también las revistas bancarias y varias publicaciones profesionales, durante largo tiempo el tema del fracaso de la política monetaria quedó suprimido, y los materiales que impugnaban las tesis originales no recibieron acogida. El entonces Canciller del Tesoro, Thorneycroft, el gobernador del Banco de Inglaterra, muy adecuadamente, y Sir Oliver Franks, un tanto sorprendentemente, se volvieron

hacia una forma singularmente primitiva de la teoría cuantitativa del dinero, que ni siquiera los escritores neoclásicos se habrían atrevido a proponer. Ahora se explicaba el aumento de los precios por la expansión en el volumen de dinero, y se pedían medidas rigurosas para detener su crecimiento.

El sorpresivo fracaso de la política monetaria, en este aspecto, en el periodo posterior a 1927, pareció olvidarse, si es que alguien estuvo enterado de él. Cualquier presión capaz de hacer subir la tasa del interés ocasionaba entonces, naturalmente, que el público usara más eficientemente sus fondos en efectivo. Cubrían sus deudas con mayor rapidez y prestaban dinero mediante compañías financieras o corredores, para ganar los buenos rendimientos que eran posibles. La "velocidad de circulación" se acrecentaba en forma sorprendente. Inversamente, cuando el banco central trataba de estimular los negocios, e intentaba lograrlo mediante la compra de bonos del gobierno, las tasas del interés caían y nadie se preocupaba por utilizar sus crecientes saldos en efectivo. Los bancos estaban deseosos de prestar. Pero había pocos que parecieran interesarse por los préstamos, pues los empresarios se hallaban demasiado pesimistas para aventurarse en las inversiones especulativas. La "velocidad" de la circulación en esos periodos caía en forma precipitada.

Debe subrayarse que el concepto de "velocidad de circulación" es en sí mismo una simple descripción estadística de la relación entre el ingreso nacional o el total de los pagos monetarios y el volumen de dinero, definido de alguna manera arbitraria, y no constituye un rasgo estable de la economía, determinado por la costumbre de pagar salarios, o por otros factores semejantes de largo plazo. Es algo que no puede utilizarse con propósitos de política. Constituye principalmente el reflejo del deseo de las gentes de mantener una mayor o menor parte de sus activos en la forma de dinero en efectivo. Si el "dinero" se define con claridad,

la "velocidad" resulta mayor. Si los depósitos bancarios, etc., se inducen en la definición de dinero, la velocidad resultará inferior. Si la gente conserva el dinero como un *activo*, su velocidad será de cero. De manera que *ciertos* cambios en el *volumen* del dinero acarrean, *ipso facto*, un cambio en la "velocidad".

La historia se repitió después de la guerra. A partir de 1952 la circulación monetaria no se acrecentó tan aprisa en la Gran Bretaña como, digamos, en Alemania o Estados Unidos, que padecieron una inflación menos violenta de los precios. A comienzos de los años treinta, Kalecki había abordado en términos convincentes la primitiva falacia de esperar el cambio del gasto a través del cambio en el volumen de dinero. Lleva a terribles reflexiones sobre la economía como una ciencia el hecho de que semejantes vaciedades sobre la importancia de limitar la "emisión fiduciaria" y cosas por el estilo se repitieran sin titubeos todavía treinta años después. Mientras tanto, los físicos y los técnicos descubrieron y utilizaron la energía atómica y perfeccionaron cohetes para conquistar el espacio.

En la Gran Bretaña se necesitó que se publicara un artículo en *The Midland Bank Review* para que los periodistas financieros y los profesores de la Escuela de Economía de Londres tomaran nota del hecho de que (igual que en el periodo anterior), el volumen de dinero no tenía una relación directa estrecha con el gasto, sino que se agotaba en las modificaciones de la tasa del interés, las cuales, a su vez, tenían muy poco efecto sobre los gastos de consumo de las personas o sobre las inversiones. El comité Radcliffe, al que prestaron sus servicios tanto Sir Oliver Franks como algunos de los profesores, y que había hecho lo máximo para resucitar la vieja falacia, la sepultó, en todo caso por unas cuantas semanas.[17]

[17] *Report of the Committee on the Working of the Monetary System*, p. 187, párrafo 523.

> "En un sistema financiero altamente desarrollado, las dificultades teóricas para identificar la circulación monetaria no pueden dejarse de lado. Aun cuando se les descarte, toda la vaguedad de la relación entre la circulación monetaria y el nivel de la demanda total sigue en pie: vaguedad que implica la imposibilidad de limitar la velocidad de circulación."

La resurrección iba a seguir pronto, pues los intereses creados en la falacia son tan poderosos como persistentes. Sin duda alguna, los desconcertados periodistas financieros se combinarán con profesores y con el director ejecutivo del Fondo Monetario Internacional para devolver a su antiguo lugar la magia tribal del encantamiento monetario primitivo.[18]

Una formulación menos rudimentaria del mismo punto de vista, con implicaciones políticas idénticas, atribuía la presión al alza sobre los precios y los salarios a un exceso de demanda, al hecho de que había mucho dinero a caza de muy pocas mercancías, a una sobrecarga de la economía, a un deseo "de hacer mucho al mismo tiempo". Los salarios aumentaban en virtud de "la insistente demanda de trabajo por parte de los patrones". Esto hacía subir las entradas bastante más allá de las tasas contractuales básicas de salarios estipuladas con los sindicatos, y sin tomar en cuenta que existían tales estipulaciones. De suerte que se creaban condiciones en que los sindicatos caían irresistiblemente en la tentación de demandar salarios cada vez más altos.

[18] El hecho de que el gobierno británico no publicara las pruebas en que se basó el informe, y que habrían sido esenciales para su comprensión, antes de que repudiara sus conclusiones principales, ha ayudado a esos ritos de piedad. Como las partes teóricas del informe fueron escritas obviamente por personas que mientras no tuvieron delante pruebas abrumadoras siguieron creyendo implícitamente en esta mixtificación financiera, no sirvieron de nada. La refutación de la ortodoxia monetaria se presentó con un lenguaje descuidado, propio para dar nuevo ánimo a los viejos creyentes. De este material se nutre el progreso intelectual en la economía.

Se ridiculizaba la idea de que las demandas de aumentos de salarios de los sindicatos, *por sí solas*, pudieran ser la causa de un aumento sostenido de los precios. ¿Cómo era posible, se preguntaba, que aumentaran los precios sin que la demanda no fuese excesiva? Pero si los precios no subían, por supuesto que los empresarios no podían satisfacer las demandas de los sindicatos. Este argumento apuntaba hacia la utilización de la política monetaria, no ciertamente como una guía suave y moderada, sino como un garrote macizo, que actuaba por medio del trauma psicológico y la desocupación. Ya hemos discutido las fatales implicaciones de este tipo de política, respecto a las pretensiones de otrora sobre su superioridad en términos de productividad y desarrollo, o sea de utilización óptima de recursos escasos por el sistema descentralizado.

Durante mucho tiempo no se adujeron pruebas estadísticas en apoyo de este punto de vista. Pero más recientemente, se señaló como prueba concluyente la discrepancia entre la tasa de crecimiento de los ingresos de los obreros y la tasa de salarios; el aumento de los ingresos respecto de la tasa de salarios, se argumentaba, mostraría que los empresarios estaban deseosos, o más bien resueltos, a pagar tasas de tiempo extra y tasas superiores a las mínimas de los contratos colectivos de trabajo, con el fin de asegurarse mano de obra para satisfacer la demanda inflada para sus productos. En este punto, las pruebas estadísticas no parecen resultar concluyentes. Un aumento relativo de los ingresos bien podría deberse a inflación de la demanda, por la búsqueda infatigable de empleo por los trabajadores. Es, por lo menos, igualmente posible y quizá aún más probable, que esto provoque la fuerza de negociación de los sindicatos (debida a la ocupación plena), acostumbrados a reducir la duración de las jornadas en vez de presionar por el aumento de los salarios, y obtener de esta manera aumentos en los pagos por tiempo extra (e impulsar los ingresos efectivos respecto a las tasas de los salarios). Las pruebas

disponibles no muestran ninguna correlación sistemática, ni en la Gran Bretaña ni en Alemania, entre el aumento de la diferencia entre percepciones y salarios y el alza de los precios, después de la debida consideración a este factor.

El comportamiento de los salarios y los precios durante los periodos de recesión es, con todo, lo que ha venido a destruir la importancia que alguna vez haya llegado a tener el argumento. Los precios siguieron subiendo cuando los ingresos o entradas disminuyeron respecto a los salarios. No apareció ninguna relación obvia entre la tendencia de los ingresos y la situación monetaria. El costo del trabajo en el periodo de "inflación" aumentó *menos* aceleradamente que en los periodos de deflación (intentada). El producto y la productividad se contrajeron, y contrarrestaron cualquier impacto que hubiese traído la deflación sobre los salarios (la cual en la mayor parte de los casos fue desdeñable).[19] Cuando el producto bajaba o no crecía a suficiente velocidad, los costos unitarios por mano de obra aumentaban. Cuando el producto se expandió más aceleradamente, los costos por mano de obra bajaron otra vez. El aminoramiento o retroceso en el progreso económico, tal como ocurrió en Estados Unidos en 1949 y de nuevo en 1953-54, y en Alemania en 1950, no hizo bajar el crecimiento de los salarios reales. Los salarios monetarios crecieron un poco más despacio en esos periodos, pero aún así tendieron a superar el crecimiento de los niveles de precios más que en las épocas de cabal "presión inflacionaria". El hecho de que el costo de la vida cayera entre 1948 y 1949, y se mantuviera sin alteraciones en 1953-54 no evitó que se registrara un aumento del 3 al 4 % en los salarios monetarios en ambos periodos, y uno algo menor en 1958-59. En lo interno, la presión básica hacia el aumento no se detuvo.[20]

[19] La expansión en Alemania, Francia (a partir de 1958) y el Japón se debió a la debilidad de los sindicatos, lo que permitió el aumento de las ganancias y la inversión y el aceleramiento del desarrollo.

[20] Sir Donald MacDougall llegó a la misma conclusión en un trabajo

Cuando se demostró la obvia falacia de las explicaciones de la inflación, en los países plenamente industrializados, basadas en un exceso de la demanda monetaria, se intentaron diversas alternativas de "explicación" estadística del aumento de los precios y de los salarios, encaminadas a poder mantener la explicación en términos de un exceso de demanda de mano de obra. Algunos intentaron correlacionar la desocupación y los cambios en los salarios durante largos periodos, de veinte o más años, y trataron de establecer correlaciones fijas entre estos dos factores.[21] Ignoraron por completo los profundos cambios ocurridos desde antes de la guerra en la estructura general de la economía —especialmente en el nivel general de la ocupación— y en las relaciones de trabajo —especialmente la rigidez de la organización sindical. También optaron por ignorar que en muchos años (especialmente después de la guerra), con niveles idénticos de desocupación, el aumento de los salarios varió en varios centenares por ciento. Inversamente (y sobre todo antes de la guerra) hubo años con aumentos idénticos en los salarios, que mostraron diferencias palpables en la desocupación. Finalmente, despreciaron el hecho de que el tipo de interrelación entre el nivel de la desocupación y el aumento o la caída de los salarios era, como podía esperarse, enteramente diferente en el periodo interbélico y en el posbélico, con lo cual se demostraba en forma amplia que había otros factores en juego.

escrito en la Universidad Nacional de Australia a fines de 1949. El gobernador del Banco de la Reserva de Australia dio un análisis convincente del proceso inflacionario, basándose en la primacía de los incrementos en los costos (H. C. Coombs, "A matter of prices". Discurso presidencial XXXV ante la Australia and New Zealand Association for the Advancement of Science (ANZAAS). El punto de vista —tácito— del Deutsche Bundesbank no es desemejante. También lo confirman los estudios pormenorizados realizados por el *Joint Economic Committee* del congreso norteamericano, hechos en 1959, con motivo de la preparación de su informe.

[21] La llamada curva de Phillips. Economistas de la estatura de Samuelson y Solow parece haberse tragado esta píldora pseudo-científica (*American Economic Review*, 1960).

Con la moda de las pseudo-matemáticas en la economía, semejantes antiguallas recibieron una aureola de objetividad científica incluso ante los ojos de personas muy inteligentes. Algunos otros autores, introdujeron variables constantes en sus demostraciones —tales como el grado de militancia de los sindicatos— que bastaban por sí solas para explicar las variaciones registradas en los salarios y en los precios.

El enfoque mecánico también dejó enteramente fuera de consideración el hecho de que esta "militancia" (y yo la llamaría más bien la fuerza y voluntad de negociación) probablemente depende, por una parte, de la situación política general y, por otra, del nivel y la tendencia de la desocupación. La recuperación, una caída de la desocupación, alentará las demandas de salarios, especialmente si en una etapa anterior los agremiados padecieron los efectos de políticas duras y de la desocupación. Estos factores son apenas cuantificables. Podrían explicar la gran diferencia en el comportamiento de los salarios y de los sindicatos en diferentes épocas.

El único rasgo común a estos esfuerzos fue la desesperada resolución de adscribir el aumento de los precios a un exceso de demanda monetaria. No es difícil adivinar la causa de tan determinado proceder, aun si se deplora el espíritu que la alentaba; era un último intento descorazonado por vindicar la efectividad potencial de la política monetaria y la perfección del mecanismo de los precios. Carecía de todo valor.

En esta etapa, el argumento de que la política monetaria establecerá, sutil y sistemáticamente, la igualdad entre la demanda y la oferta de capital, por medio de una tersa diferenciación entre las necesidades de inversión, según sus grados de urgencia (y posteriormente, también, en el consumo de bienes duraderos), sufre de pronto un nuevo cambio profundo. *The Economist* enunció la nueva va-

riante con su bien conocido, pero quizá no siempre justificado, tono de infalibilidad: [22]

> "El nivel de los precios está determinado por la interacción de la circulación monetaria, las existencias de dinero viejo y la 'confianza' en el más amplio sentido."

La "confianza" en el "más amplio sentido" analíticamente no es más que una tontería: puede afectar a cualquier cosa hasta el punto de contrarrestar, o más que contrarrestar, los cambios en "las existencias de dinero viejo", sin tener con él ninguna relación sistemática en absoluto. Sir Dennis Robertson, cuyo entusiasmo por el feliz funcionamiento del sistema monetario ha hecho tanto para alentar en la Gran Bretaña las desastrosas ilusiones sobre la eficiencia del arma monetaria, ya hacia 1955 escribía en la misma vena, como sigue: [23]

> "Pero aquí están las armas, rescatadas en 1951 del montón de la basura: y si en realidad deseamos afrontar con efectividad la amenaza de una inflación no sólo espectacular, sino reptante, debemos tomar en cuenta ciertas interrogantes recientes de los expertos, respecto a si esas armas no deben usarse con menos contemplaciones hacia el mercado y con menos consideración hacia las disposiciones del Tesoro sobre el interés, que lo que hasta recientemente, y en todo caso hasta muy recientemente, se ha mostrado. Quizá la rigidez de las tasas en los últimos meses se pueda tomar como indicio de que en los altos círculos esto se acepta ahora más plenamente. Pero en último extremo, y desde luego pasando por encima de muchos cadáveres, el público puede lograr sin duda la política monetaria que

[22] *The Economist*, 1957, p. 428.
[23] *London and Cambridge Economic Service*, marzo, 1955.

> desee. Puede ocurrir que no desee una política compatible con una genuina estabilidad a largo plazo del nivel de los precios. Pero si la desea, de lo que antecede parece desprenderse que se debe preparar no sólo para adoptar una interpretación razonable del concepto de "ocupación plena", sino para reconocer que incluso puede no ser prudente considerar ni siquiera el logro de un objetivo de ocupación, por sí propio, razonable en todas las circunstancias, como la mira fundamental y predominante de la política."

¿Quién, se pregunta uno, es el público? ¿Y cuál es el precio de la "interpretación razonable" de la ocupación plena? ¿Ocupación menos que plena? ¿Desocupación en masa?

En esta fase, poco queda de la pretensión de que la tasa del interés puede discernir, pronta y correctamente, entre los proyectos potenciales de inversión de acuerdo con su urgencia social (aun en el caso de que el costo corriente del dinero privado fuese proporcional al costo social real a largo plazo, como decididamente no lo es). Esta pretensión, como ya antes lo dijimos, sería válida conforme a la nueva dispensa sólo, y únicamente sólo, si pudiésemos suponer que los empresarios individuales reaccionan idénticamente ante los cambios en la atmósfera psicológica. Esto patentemente es absurdo. En la realidad, la política monetaria que se orienta primordialmente hacia la confianza parece establecer diferencias de acuerdo con el temperamento y estado de ánimo de los empresarios individuales. No es económicamente sistemática. La reducción en la inversión ejerce, así, un impacto más que proporcional sobre el desarrollo, con graves efectos auto-agravantes.

Y esto no es todo. Para ser convincente, la creación de incertidumbre respecto al futuro debe repetirse periódicamente, de preferencia a intervalos irregulares. Si una

vez que comienza la contracción o la recesión, el gobierno viene en socorro y restablece la ocupación plena, la amenaza de la desocupación tendrá que repetirse con fuerza creciente, para que sea efectiva, pues se esperará que se repita esa intervención del gobierno. El hecho de que las recesiones de 1949, 1953, 1957 y 1960-61, en Estados Unidos, hayan alcanzado una creciente intensidad, constituye un signo ominoso. Si la política monetaria trabaja por medio de *shocks*, está condenada a exagerar el *shock* y a desatar prematuramente un movimiento de ascenso, pues las autoridades no pueden correr el riesgo de tomar medidas insuficientemente radicales, ya que ello dañaría su eficacia.

Puede haber pocas dudas, sin embargo, de que la reaparición de la desocupación tiene un serio efecto sobre la tendencia de la productividad, y esto por dos razones. La amenaza de desocupación en escala apreciable hará mucho más acentuada la falta de disposición de los sindicatos a aceptar mejoras técnicas que reduzcan requerimientos de fuerza de trabajo. Y también reducirá la disposición y aun la habilidad de las empresas (si la deflación se lleva hasta algún extremo) para realizar nuevas inversiones en tales mejoras. La resistencia de los sindicatos y la existencia de plantas y métodos de producción anticuados son los factores decisivos que reducen la efectividad de tales inversiones, en la forma en que se acometen. La experiencia británica del periodo inter-bélico descarta la afirmación de que la dosis de competencia liberada por las reducciones de la demanda promueve la racionalización de los métodos productivos. La mayor eficiencia depende de que los empresarios se lancen a innovaciones reiteradas, y posiblemente en gran escala, e inviertan en reorganización técnica. Tales cambios, para ser efectivos, tendrían que entrañar fusiones de empresas, uniformizaciones y considerables compromisos financieros. Difícilmente se emprenderán en periodos de dinero caro, deflación y dudas sobre el porvenir. Y también se ha visto que las empresas no reducirán

los precios, a menos que la deflación sea muy aguda. Existe, pues, el peligro de que los intentos de deflación no basten para mantener la estabilidad de los precios, pero sí, en cambio, reducirán la tasa de desarrollo a largo plazo decisivamente llevándola a un nivel inferior con respecto a las economías planificadas centralmente.

El material estadístico de que se dispone indica que el desarrollo se resiente incluso cuando no se percibe ningún impacto sistemático y ordenado sobre el aumento de la productividad proveniente de una acelerada inversión en capital fijo. Esto se explica probablemente por el hecho de que los movimientos de precios que se esperan, o la necesidad de mantener las existencias, descartan al elemento de costo implícito en la tasa del interés, si bien deberían haberse sentido más aquí que en relación con la inversión fija.

Se ha invocado triunfalmente el hecho de que en el pasado la causa de las contracciones fue un efecto accidental de *shock* y no el efecto sistemático de una elevación de la tasa del interés sobre el costo del capital. Los repetidos incrementos en la tasa bancaria, bastante pronunciados, desde principios de 1955, que afectaron a la tasa a corto plazo al presionar repetidamente el mercado de descuento hacia el banco, y el consiguiente aumento marcado en las tasas a largo plazo, no contuvieron a los usuarios del crédito.

Los controles directos (como en 1950-51) parecen haber sido más efectivos. La liberalización del crédito en la Gran Bretaña en 1953-54 no se tradujo en un aumento acelerado de las existencias: éste siguió, y no antecedió, al resurgimiento de la actividad económica. Las medidas de control del gobierno laborista lograron que la inversión fija aumentara de apenas algo más del 10 % del producto nacional en 1946 al 14.2 % en 1950, o sea en 42 %, dedicando a la inversión no menos de £ 500 millones (todo en términos de precios de 1948) de un incremento total del pro-

ducto bruto de £ 1 100 millones; el progreso, a partir de entonces, se inclinó mucho más hacia el consumo: en tanto que el producto bruto creció en otros £ 1 600 millones entre 1952 y 1956, la inversión sólo lo hizo en £ 560 millones. De suerte que la parte de la inversión sólo subió del 14.0 % al 16.4 %, o sea en un 17 %, lo que equivale a menos de la mitad de la tasa de crecimiento anterior. En 1958-59 cayó de nuevo, a pesar de que se dio marcha atrás en la política de dinero caro, y sólo dio muestras de aumentar cuando la tasa bancaria reanudó su curso ascendente. Y sin embargo, una vez que el ingreso total había aumentado, una parte mucho mayor de él se podría haber destinado sin dificultades a la inversión. La creciente carga de los armamentos no explica en modo alguno esta distribución empeorada del incremento: el consumo aumentó en £ 1 100 millones (y en mucho más si se considera la vivienda como inversión en consumo duradero).

El desarrollo de las cosas no fue distinto en Estados Unidos. Allí también había perdido impulso la expansión de la inversión de capital, y con ella el desarrollo, y el mejoramiento de la productividad.[24] Puede argumentarse que este desaceleramiento, lejos de ayudar a los Estados Unidos a mantener el equilibrio interno y externo, no favoreció al primero, y que sus efectos sobre las innovaciones y la productividad pusieron en peligro al segundo. Incluso en Alemania el dinamismo de la economía se ha visto frenado desde 1955, si bien todavía es lo bastante superior al de los países extranjeros para mantener el perenne excedente alemán de exportaciones. Si bien los años de 1959 a 1961 resultaron de nuevo satisfactorios, no pueden compararse con los niveles del periodo anterior a 1955. El hecho más significativo puesto al descubierto por el Fondo Monetario Internacional en su investigación sobre la suficiencia de las reservas internacionales, es la caída en el crecimiento de las manufacturas, en la órbita no soviética, de una tasa

[24] Cf. *Congressional Report, op. cit.*

media del 6.1 por ciento anual entre 1948 y 1956 al 5 por ciento anual en los años 1951-1957. Entre 1955 y 1959 fue inferior al 3 por ciento.[25] Sin embargo, no se detuvo el aumento de los precios internos, y en 1960 se proclamó de nuevo la necesidad de una política de dinero caro.

Las consecuencias de esta política para lograr la estabilidad pueden atisbarse al considerar que el desaceleramiento en el aumento del costo de la vida después de que terminó el auge coreano, y el fuerte aumento de la desocupación en Inglaterra, de un promedio de 250 mil en 1951 a un promedio de 410 mil en 1952, no evitaron un implacable aumento de los salarios monetarios. La desocupación en Estados Unidos se dobló con creces entre 1948 y 1959 (del 3.0 al 6.2 por ciento), y de nuevo entre 1953 y la primera mitad de 1954 (del 2.8 al 5.7 por ciento). Y subió del 3.7 al 7.7 por ciento entre 1957 y 1958. Y apenas hizo descender nunca la espiral de los salarios. Si se requiere un fuerte *shock* psicológico para moderar a los sindicatos, se podría haber pensado que los coeficientes mucho más altos de desocupación los convencerían de los peligros de toda ulterior resistencia. Aun si nos desentendemos por completo de la desocupación estructural en la Inglaterra de antes de la guerra, relacionada con la contracción de industrias exportadoras localizadas (y no es legítimo desentendemos, pues toda desocupación en masa, aun localizada, y sin que importe cuál sea su causa, entraña efectos psicológicos importantes y de alcance nacional), la estabilidad de los salarios monetarios parece haber estado correlacionada entonces con una desocupación de por lo menos un 5 a un 6 por ciento. Desde entonces, la organización sindical tanto en Inglaterra como en Estados Unidos parece haber aumentado en poder y coherencia. De este modo, el nivel

[25] I. M. F., *International Reserves and Liquidity*, XX, 1958. La importancia de este hecho radica en que el F. M. I. parece considerar el 3 por ciento como "normal". Este punto de vista, expresado por una institución de financiamiento, debe tender a evitar un aceleramiento por encima de ese "normal".

de desocupación requerido presumiblemente también ha aumentado más.

El *shock* psicológico a través del cual funciona la política está llamado a conducir a un debilitamiento permanente de la confianza de los empresarios en el futuro. Tenderán a hacer más conservadores sus puntos de vista y expectativas sobre lo que probablemente deba ser una tasa "normal" de desarrollo. La severa desocupación provocada por esas medidas habrá de tener consecuencias aún más deprimentes para un desarrollo económico estable que las pérdidas reales ya sufridas. No podrá crearse posiblemente sólo mediante reducciones al consumo sin afectar muy agudamente a la inversión productiva. En todo caso, la tendencia política que se muestra hostil a los controles directos deliberados también ve con malos ojos las medidas de política que se requieren para reducir el consumo (por ejemplo, los impuestos personales fuertes), así como los esfuerzos que se encaminen a mantener deliberadamente la ocupación plena. Los denuncia como contrarios a las libertades humanas fundamentales. Lo más probable es que el remedio se busque por la vía de encarecer más el dinero. Ahora bien, el dinero caro, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, no operará por completo mediante la reducción de la inversión, debido a la mayor importancia de los bienes de consumo duraderos: su compra, exactamente igual que las inversiones, se financia por medio del crédito. Pero debe afectar a las inversiones.

Esto quiere decir, sin embargo, que una comunidad que confía en este tipo de mecanismo monetario indirecto para controlar sus destinos económicos debe aceptar, inevitablemente, una limitación en su tasa de desarrollo, frente a comunidades de otro tipo, en las que se asegura la estabilidad de los precios ya sea mediante una auto-disciplina y un mutuo acuerdo respecto a la política económica, o por virtud de los dictados de un gobierno totalitario.

La historia no termina aquí. Si el gobierno no es capaz

de imponer restricciones, hasta el punto en el cual la espiral precios-costos se detiene por la vía de la desocupación en masa, la política perderá progresivamente su efectividad. Las peticiones adicionales de aumentos de la tasa del interés proseguirán sin que el gobierno sea capaz, por razones políticas, de hacer que la tasa del interés funcione en su antigua forma. De esta secuencia se seguirán consecuencias adversas al cuadro de la producción. Si el riesgo se elimina, no hay razón para que los empresarios no traten al interés como un costo. De igual manera que ha demostrado Lord Keynes que los aumentos de salarios desquician la estructura estática y acentúan la demanda de trabajo, análogamente ya no puede seguirse considerando que los aumentos en la tasa del interés dejen inalterada la demanda (o en términos de economistas, la cédula) de capital. Aumentará, si los empresarios tienen la plena confianza de que podrán recuperarse cargándoles precios más altos a sus productos.

Una vez que esto ocurre, no hay razón para que la tasa del interés pueda llegar a bajar. A fin de cuentas, será la distribución del ingreso la que se acomode a las crecientes tasas del interés. Esto hace nacer nuevos y graves problemas sociales: los proyectos de inversión pública sólo pueden financiarse, aparte de la tributación, por medio de obligaciones a interés fijo. Si la tasa del interés sube y el aumento de los impuestos tropieza con una resistencia venturosa, se agrega un nuevo obstáculo de importancia a los ya analizados contra el mantenimiento de la participación del gasto público en el ingreso nacional. La inversión pública, los programas de vivienda, de planificación urbana y demás quedarán bajo presión. Se acentúa fuertemente el desequilibrio en el cuadro de utilización de los recursos para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Por supuesto, todavía podría defenderse la política monetaria alegando que otros tipos de medidas no podrían tener mayor éxito para inducir a los empresarios a actuar

de una manera menos aleatoria. Pero parece por lo menos sostenible que las medidas directas para limitar y seleccionar la inversión, por muy lejos que se hallen de ser perfectas, por lo menos aminorarán el riesgo de pérdidas sociales ocasionadas por una desocupación evitable.

Esta lucha contra la inflación entraña un doble efecto para los productores primarios. En primer lugar, el debilitamiento de la demanda afectará desfavorablemente las exportaciones de bienes primarios. Dudley Seers formuló una elegante teoría [20] según la cual la demanda de manufacturas en los países productores primarios, al crecer desproporcionadamente más aprisa que la demanda de productos primarios en los países manufactureros, es la causa de las dificultades de aquellos países. Creo que esto es incuestionablemente cierto. Pienso, sin embargo, que el empleo exclusivo de la política monetaria, en el periodo más reciente, ha sido uno de los factores a corto plazo más importantes del actual, peligroso, estado de las áreas productoras primarias.

El debilitamiento de la demanda subsiguiente a los periodos de expansión exagera esta tendencia básica. Pero no es eso todo. Aun en el caso de mercancías minerales y agrícolas, cuya producción controlan oligopolistas, la existencia de un mercado "libre", de facilidades para compras y ventas por anticipado, presenta una amenaza muy real para los productores. Los efectos de la política monetaria pueden ser, y son, exagerados por operaciones especulativas de compra y venta. De este modo, todo periodo de intentos de deflación se traduce en caídas de los precios, en tanto que, como hemos visto, los precios de las manufacturas mantienen su curso ascendente. De suerte que las formas de comercio de los productores primarios se encuentran sometidas periódicamente a presión.

La recuperación de esta caída, en el momento en que se reanuda la expansión en las áreas industriales, no es

[20] *Economic Journal*, 1962.

completa, pues este factor de plazo cuasi-corto (pero que probablemente se mantendrá persistente) se agrega al hecho de que las zonas pobres están rodeadas por otros obstáculos "estructurales", particularmente por el carácter deformado del avance técnico y el desarrollo. En mi texto del *Informe preliminar del estudio de la FAO sobre el Mediterráneo* presenté el siguiente resumen de las perspectivas de la región en 1957:

> "El desarrollo de producciones competitivas amenaza las cosechas arbóreas más valiosas de la región. Los cambios en los gustos, así como el progreso técnico, (como en el caso del corcho, las resinas y los materiales curtientes) han perjudicado sensiblemente el valor de los productos más privilegiados del Mediterráneo, que permitían en el pasado la obtención de ingresos relativamente satisfactorios gracias al comercio exterior. No ha habido una mejoría adecuada en las ventajas comparativas, tratándose de los demás productos agrícolas que puede proporcionar la región, con excepción de las frutas, el algodón y el cacahuate en algunas áreas. Los cereales, la principal cosecha de la región, muestran una tendencia descendente."

Estas previsiones se han comprobado. Tres factores son los principales responsables:

a) La mejoría continua, y por momentos violenta, de la productividad agrícola en los países desarrollados.[27] El aumento de la productividad agrícola se ha acelerado considerablemente en Estados Unidos y también en algunas partes de Europa, principalmente a causa del estímulo de la investigación gubernamental. Pese al continuo progreso industrial, que contrasta muy favorablemente con el ritmo de antes de la guerra, la mejoría de la productividad agrícola

[27] La extensión del mercado común a la agricultura podrá tener consecuencias aún más significativas a este respecto.

en algunos países importantes (además de Estados Unidos y también Alemania) ha estado apreciablemente por encima de la productividad industrial. Este aceleramiento muestra las inmensas ventajas de que disfruta la producción en gran escala, apoyada por inversiones de capital. El tamaño medio de las unidades ha aumentado, y se han vuelto más efectivos los arreglos gracias a los cuales la investigación científica se emprende para toda una industria en su conjunto. De esta manera los agricultores, que por sí solos nada podrían emprender o financiar en volumen apreciable, pueden beneficiarse de las inversiones en gran escala en el campo de la investigación hechas en beneficio de ellos por el gobierno o por otras instituciones no lucrativas. También muestra los amplios límites dentro de los cuales, aun en industrias de relativamente baja escala, las inversiones en técnica pueden aumentar la productividad. Hay amplias razones para pensar que este factor aumentará en importancia, lejos de perderla.[28] Las medidas equivalentes en los países pobres se ven contrariadas por los sistemas arcaicos de tenencia de la tierra y el analfabetismo general y la ignorancia relacionados con ellos.

b) El proteccionismo agrícola en los países altamente desarrollados, que es el objetivo de ataque de los ortodoxos [29] ha desempeñado un papel menor. Podría captarse esto, especialmente en Alemania, incluso en el periodo en que se deterioraron los mercados de los productos primarios. En realidad, podría argumentarse que una disminución del proteccionismo agrícola en algunos países, digamos en Francia, podría llevar a un aumento de la producción por medio de un desplazamiento violento de los productores pequeños e ineficientes, y un consiguiente aumento más

[28] La producción agrícola norteamericana por hombre (1929 = 100) aumentó a 200 en 1956, contra 153 en la industria. La expansión agrícola alemana entre 1950 y 1957 fue del 6.2 por ciento por año, contra 5.2 por ciento en la industria. (*Rapport sur la Situation Economique de la Communauté.* Vol. 2, cuadro 21, septiembre de 1958.)

[29] Cf. el informe de los "sabios" designados por el GATT.

que proporcional de la productividad. La protección agrícola ha sido sumamente perjudicial en cuanto a estimular la productividad agrícola, pues la seguridad que establece permite que aun el pequeño agricultor obtenga financiamiento para inversiones. Pero debemos advertir en esto un proceso simétrico: la cesación de la protección no haría revertir, sino que incluso fortalecería, la tendencia hacia una productividad más alta, y presionaría al productor pobre, incapaz de seguir los mejoramientos de la técnica y la organización.

c) Aparte del cambio en los gustos (parcialmente inducidos por los métodos de ventas), el progreso técnico ha reducido la demanda de productos primarios por cuatro razones:

i) Reduce el desperdicio;

ii) Reduce el contenido de productos primarios en los productos finales;

iii) Produce productos acabados de alta calidad a partir de productos primarios menos valiosos (por ejemplo, aceites comestibles de cacahuate en vez de oliva);

iv) Produce sustitutos, y frecuentemente nuevos productos por completo superiores, que desplazan a los productos naturales en virtud de su baratura, uniformidad de calidad y otras ventajas. El hule sintético, la lana de vidrio (que sustituye al corcho), las fibras artificiales y aceites comestibles baratos altamente refinados son un ejemplo del inmenso peligro que entraña este proceso para los productos primarios especializados. Los altos precios ocasionales de los productos primarios, debidos a escaseces transitorias, llevan a sustituciones que luego resultan irreversibles. La existencia de importaciones estimula la investigación para sustituir importaciones, pues crea la certidumbre de mercados para los nuevos productos.

d) Los *dumpings* hechos por los países con excedentes agrícolas, especialmente Estados Unidos, sólo revistieron, por contraste, una importancia menor. El gobierno de Estados Unidos trató de proteger "los canales establecidos del comercio". Los frenéticos empeños anti-inflacionarios promovidos por el Fondo Monetario Internacional y la Tesorería norteamericana pudieron haber tenido, en mucho mayor medida, efectos desfavorables para los países productores primarios. En conjunto, la ayuda impartida mediante los planes de excedentes agrícolas y la aceleración de la inversión y la diversificación de la producción, que hicieron posible dicha ayuda, apuntalaron, en vez de socavar, la posición de los productores primarios pobres.[30] Los esfuerzos de los partidarios fervientes del mecanismo de los precios y el *laissez faire* en los Estados Unidos, con el fin de "restablecer el *equilibrio* mediante precios más bajos", o incluso mediante reducciones directas de la producción contratando con los granjeros, a cambio de cierta compensación, el dejar tierras sin utilizar y artificios semejantes, deben considerarse como adversos al alivio de la pobreza a las áreas subdesarrolladas por haber reducido la ayuda.

Los problemas de estas últimas se han visto muy agravados por la amenaza de un rápido aumento de su población. Si las predicciones neo-malthusianas de un rápido aumento de los precios de los bienes primarios en los mercados mundiales no se han visto confirmadas en sus temores de aumento de la población, los amenazadores países desamparados han quedado ampliamente justificados en este siglo. Esta amenaza es, en buena medida, el resultado de la revolución médico-técnica que ha ocurrido en los países ricos. La baja del índice de mortalidad en el último siglo vino acompañada de un descenso en el coeficiente de natalidad en la mayoría de los países adelantados, pues ambas

[30] Éste puede no haber sido el caso de los países ricos productores primarios (mejor articulados y capaces de expresarse) como Canadá, Australia y Nueva Zelandia que no se beneficiaron de la ayuda.

cosas eran el resultado natural de un mejoramiento orgánico del bienestar general. El reciente descenso radical de los índices de mortalidad en los países subdesarrollados no obedece a mejoras logradas en esos países sino en otras partes. De modo que no hay razón para esperar el rápido alivio que brindaría el descenso de los coeficientes de natalidad, a menos que sea posible tomar ciertas medidas. Este contraste es el que determina que sea tan ominosa la perspectiva del movimiento de la población en los países subdesarrollados.

La respuesta, en medida bastante considerable, deberán darla cambios de política: controles sobre la distribución y el establecimiento de un mercado común regional.

Capítulo III

EL DESARROLLO, EL CRECIMIENTO Y LA LIQUIDEZ INTERNACIONAL

En los dos capítulos anteriores establecí la proposición, primero, de que el mecanismo internacional e interno de los precios, si no se le maneja y adapta de una manera consciente (lo cual implica intervención y probablemente requiere lo que convencionalmente se denomina "prácticas discriminatorias"), mostrará un sesgo definido en contra de las naciones subdesarrolladas, manteniéndolas congeladas en su calidad de productoras primarias. En segundo lugar, que en las condiciones modernas la presión política en contra de la desocupación en masa a largo plazo, por una parte, y la repulsa de una prolongada inflación de los precios, por la otra, evitarán que surja una expansión acelerada y estable en las economías no totalmente planificadas. Por lo tanto, si el problema de la inflación de costos no se ataca mediante una planificación global (aunque no necesariamente socialista, como lo muestran los ejemplos de Francia y el Japón), el mundo no soviético sufrirá una pérdida apreciable e innecesaria en la ocupación, la producción y el desarrollo. Estas pérdidas resultarán apreciables incluso en áreas ricas plenamente industrializadas, y serán intolerables en áreas menos desarrolladas, en parte debido a la misma lucha mal dirigida contra la inflación de costos y, en parte, a causa de la pérdida adicional ocasionada por el empeoramiento de la relación de intercambio, atribuible al impacto internacional del mismo defecto en el funcionamiento del sistema.

A continuación trataré de analizar lo que implican los defectos de la organización monetaria internacional con

respecto al crecimiento y desarrollo, y más especialmente el problema de la liquidez internacional. Podré demostrar que agravan aún más el problema de una asociación desigual.[1]

Como paso preliminar, echemos un vistazo al problema básico que afrontan en la actualidad los economistas, es decir, el problema de los determinantes del crecimiento y su relación con las manipulaciones monetarias.

I. Importancia del factor producción potencial

Por paradójico que parezca, apenas se conoce algo orgánicamente sistemático sobre los factores responsables del desarrollo económico. Sin embargo, el aumento de la efectividad productiva es con mucho la cuestión más central de la economía, de cuyo comportamiento muy probablemente dependerá la suerte de los dos sistemas rivales de organización social. Este descuido es tanto más increíble, habida cuenta de que estos factores han cambiado la faz de la tierra en los últimos 200 años y en la actualidad amenazan la vida misma, aunque al mismo tiempo entrañan la promesa de una existencia realmente humana para todos, sin el temor de la enfermedad y la pobreza. El hecho es que, a la larga y sobre una parte cada vez mayor del globo, lo que probablemente será decisivo es la producción *potencial* más que la producción *actual*; la capacidad para proporcionar ocio y las cualidades intelectuales y espirituales para poder utilizarlo, no alteran esta importancia fundamental del crecimiento. Su descuido, y esto es difícil negarlo, fue el resultado de la misma renuencia que evitó que los economistas se enfrentaran al problema de la inestabilidad económica, o buscaran por qué camino las necesidades de los consumidores aumentan y cambian. Fue, en resumen, la repugnancia a analizar problemas que podrían ha-

[1] Véase mis ensayos sobre comercio internacional, *Unequal Partners*, 2 vols., Oxford, 1963.

cer ver la incapacidad del sistema neoclásico para resolver las cuestiones por su propio impulso. La secuencia es tan curiosa como reveladora.

Con aire resuelto y seriedad científica, los economistas dedicaron cada vez más tiempo a refinamientos cada vez más complicados de la teoría estática del equilibrio económico, a problemas de la llamada asignación óptima de determinados recursos, incluyendo el conocimiento técnico (y dados los gustos). El hecho curioso de que la "teoría" que postulaba el logro del mejor desarrollo posible excluyera la inversión, y por lo tanto el desarrollo, de su estructura básica, no parece haber preocupado a nadie. Se llegó a una especie de incómoda tolerancia construyendo un sistema para manipular cuestiones de cambio dinámico mediante la comparación de pares de situaciones, cada una de las cuales se concebía en forma estática (y era así discutible para determinar soluciones). Tampoco despertó ningún escrúpulo el carácter completamente ilícito de semejantes comparaciones, debido a que la estipulación de que "en igualdad de condiciones" se contradecía a sí misma en el análisis del cambio en gran escala. Debió haber existido en las mentes de sus autores una especie de imagen idílica de un reacomodo o reasignación "de factores *dados entre* industrias para minimizar los costos", que operaba en forma plácida (y muy ventajosa), en "términos simples y estáticos". Mientras este proceso "reasignador" realmente ocurra con una simplicidad rural, por *ambos* lados, esta imagen no resultará tendenciosamente distorsionada. Uno podrá ver doncellas arcadianas que abandonan la ordeña de vacas para tejer lana; el "capital" no quedará privado de valor, ni se mermará su valía. Puede tener lugar un fácil reacomodo, y los beneficios resultantes de importaciones más baratas no quedarán contrarrestados por las pérdidas. La consecuencia más dolorosa de estas pérdidas es la eliminación de la capacidad de emprender y promover y la

habilidad y el deseo de acometer inversiones.[2] Mientras los recursos se presentan como tierra y trabajo (móvil) potencialmente capaces de ajustarse a empleos alternativos, este cuadro podría haber sido aceptable. Los Estados Unidos agrícolas de la época de Jefferson fueron quizá el último ejemplo de este estado de dicha.

Nada puede estar más lejos de la realidad moderna. El problema actual consiste en influencias recíprocas (incluyendo el comercio entre socios, generalmente hablando, desiguales), que determinan la tasa y la dirección del desarrollo de los miembros de un sistema abierto. El comercio será un codeterminante del desarrollo y el desarrollo será un codeterminante del comercio. Desde el punto de vista del enfoque convencional, carecen de todo sentido la importancia inelulible y general de la acumulación del capital, que aumenta la productividad de la tierra y el trabajo; las ventajas de la producción en gran escala, y el progreso técnico, que son tres factores relacionados entre sí.

Este juego complaciente vino a verse perturbado por el desenvolvimiento cada vez más claro de la experiencia en la Rusia soviética. Ya antes de la guerra, era difícil negar la fenomenal tasa de progreso de la economía soviética. Pero fue concluyente lo que se mostró durante la época de la guerra. Entonces, un país que apenas había poseído fábricas después de la Primera Guerra Mundial soportó primero la fuerza económica combinada de la Europa continental con una resistencia de acero y, después, habiendo perdido la mitad de su potencial productivo, lentamente se sobrepuso, dependiendo de la ayuda aliada sólo en campos especializados.

A fines del siglo XIX el ingreso en Estados Unidos era apenas superior al de la Gran Bretaña. Hacia 1924 ya era más alto en un 50 % y hoy (en precios norteamericanos) es un 100 % superior. No fueron los recursos naturales ni la sutileza de inventiva de las artes asignatorias lo que hizo

[2] Tal como ocurrió en la India en los siglos XVIII y XIX.

posible esto, sino la tasa de innovaciones e inversiones. Es cierto que la mayor parte de ello ocurrió durante los dos periodos bélicos. Pero el progreso de Estados Unidos entre 1919 y 1929, y otra vez entre 1940 y 1954, fue apreciablemente más rápido que en la Gran Bretaña. Ha sido aún más sorprendente la rapidez con la que Alemania, tras de recuperarse de dos cabales derrotas y de la desintegración, sobrepasó en dos ocasiones a Inglaterra. El renacimiento económico francés, después de un estancamiento secular, apunta en la misma dirección.

II. El desarrollo es, con mucho, la tarea más importante de la política económica

Una "teoría" del desarrollo, e incluso una investigación sistemática sobre el desarrollo, sería imposible sin la revolución keynesiana, aunque Keynes mismo, a semejanza de Moisés, nunca traspuso la frontera de la ortodoxia hasta la cual trajo a sus partidarios. Sólo en el momento en que quedó destruida la creencia en la obtención automática del equilibrio, de un equilibrio de fuerzas en el mejor nivel posible de ingreso, pudo comenzarse a investigar las influencias que determinan el desarrollo y la manera de influir sobre ellas y modificarlas para lograr nuevas metas. Después de la Segunda Guerra Mundial, y más especialmente después de 1950, el crecimiento y el desarrollo se convirtieron de pronto en los centros de interés. El anhelo inevitable de contar con una teoría unitaria determinada se reafirmó tal como era de esperarse. Se podría haber pensado que al analizar un problema en el cual los antecedentes históricos, la estructura sociológica, las tradiciones religiosas y el contexto psicológico desempeñan un papel tan vital, como es la determinación de la dinámica de una comunidad, no se atribuyera un papel decisivo a los factores técnicos o económicos, y se evitara la impresión de poder postular leyes inmutables. Se podrían haber considerado

de interés las diferencias sutiles, más que las semejanzas accidentales, o incluso sistemáticas, y dado a cada problema su individualidad para reclamar en cada caso soluciones individuales. No hubo nada de eso.

En los últimos años, varias explicaciones mecanicistas de los problemas del desarrollo económico han recibido plena publicidad y suscitado el interés público. Estas explicaciones mecanicistas pretenden poder establecer regularidades de suficiente fuerza para poder servir como medios de predicción. Estas teorías pueden agruparse convenientemente en una categoría histórico-mecanicista, y en una categoría matemático-mecanicista. Dentro de la primera, podemos distinguir además una especie de subcategoría "accidental-catastrófica", asociada con los nombres de Harrod y Domar, y otra subcategoría "necesariamente serena", cuyo representante más enérgico es Kaldor.

Las pretensiones de estos enfoques no se pueden aceptar. Ni un fatalismo mecanicista, ni la espuria precisión de las ecuaciones matemáticas que contienen un número de factores imponderables, proporcionan una explicación satisfactoria sobre la cual pudiera construirse una doctrina operativamente significativa. Sus limitaciones no pueden discutirse con grandes detalles en la presente exposición. Lo único que procede es un resumen.

El rasgo más notable de estas teorías del desarrollo consiste en que, o bien reflejan en forma inmediata los acontecimientos y las relaciones del pasado, o bien implican una escala tan vasta que carecen de toda pertinencia. El historicista espera, sin un análisis orgánico, que los cuadros del pasado se repitan, sobre la base de una similitud superficial de secuencias que no se desmenuzan ni analizan funcionalmente. El economista teórico construye modelos que equivocadamente parecen sugerir que por el hecho de que ciertas magnitudes, como el ahorro y la inversión, representan identidades contables, la alteración deliberada de una de ellas producirá un cambio determinado en la otra. Otros

intentan derivar leyes relativas a las condiciones de un crecimiento constante, descuidando la variabilidad y la adaptabilidad del sistema en su evolución dinámica. Carecen enteramente de la comprensión del hecho de que, dentro de límites amplios, los factores cruciales, o sean el ahorro y la relación entre la inversión y el producto resultante, no se determinan de manera firme por el ingreso. Puede darse una adaptación que eche por tierra la predicción de fluctuaciones inevitables que se derivarían de rigideces, y no de una política equivocada.

Por otra parte, las teorías que se basan en la ocupación plena y en una relación fija entre la inversión y el avance técnico (en el sentido de la tasa del incremento del producto) se desentienden de los cambios rápidos de clima en la investigación técnica y en la organización de las empresas, como impactos de circunstancias económicas modificadas, incluyendo el nivel de la inversión misma.

Nada ilustra mejor esto que la reciente historia económica de Francia. A las compungidas oraciones fúnebres que se pronunciaron a propósito del fracaso de la empresa francesa anterior a la Primera Guerra Mundial, siguió un periodo de brillantes realizaciones en la reconstrucción de la economía, entre 1919 y 1929, que la inflación ocultó a los economistas financieros ortodoxos. A otro eclipse, ocurrido entre 1931 y 1945, le sucedió una expansión igualmente magnífica después de la guerra, que tampoco se tomó en cuenta, a causa de los desórdenes financieros que la acompañaron, y de los fracasos de la guerra colonial que al mismo tiempo se sostenía. El "estancamiento secular" de Estados Unidos en la década de los años treinta ciertamente habría llevado a los economistas con esta clase de mentalidad a abatir para siempre su "curva del progreso técnico". Entre 1949-54 y 1955-59, el crecimiento económico medido en términos convencionales se redujo a la mitad, en la órbita no soviética, sin que hubiera una declinación muy marcada en la tasa de aumento del capital.

Me atrevo a pensar que ciertamente sería atrevido proponer sobre estas bases una nueva ley eterna sobre el cambio de la naturaleza del sistema. Estos tropiezos no dejan de contener una grave lección para los economistas.

Estos obstáculos autocreados en el camino de una apreciación objetiva, es decir inevitablemente sociológica, de los factores determinantes del desarrollo económico fueron la consecuencia de un desesperado deseo de volverla absoluta u "objetiva", es decir, independiente de la estructura social dentro de la que discurre la actividad económica, como si la naturaleza de las motivaciones económicas y de la formulación de decisiones no fuesen parte integrante de esa estructura social. Esto, a su vez, fue la consecuencia de un afán consciente o subconsciente de librarse de tener que abordar el carácter y las implicaciones del progreso soviético. Tal como veremos, los autores no conocen restricciones para adoptar expedientes que muestren que hay leyes *generales* del desarrollo económico.

Mucho de lo más extravagante expuesto a este respecto, en las diferentes subespecies de estos sistemas de fatalismo mecanicista, lo cual no es de sorprender, dada su paternidad literaria impregnada de guerra fría, es lo que podría llamarse la falacia historicista. Su concepción básica es muy seductora, pintándose un cuadro, sobre una tela de la mayor anchura posible, de un vasto e irresistible ritmo de progreso económico, y más especialmente del surgimiento y caída de imperios y de la propagación del desarrollo industrial a partir de su núcleo europeo. El logro de la supremacía mundial por parte de este último, y su conquista de las áreas periféricas del mundo, se convierten así en una cuestión de armonía trascendente. Uno tras otro, todos están destinados a elevarse hacia la prosperidad de los principales países del mundo que actualmente se encuentran plenamente industrializados y se acercan a la saciedad. El impulso hacia la prosperidad a partir de la pobreza primitiva del feudalismo rural se presenta como algo provocado irre-

sistiblemente por una orientación básica de la historia.[3] La verosimilitud de este concepto de la historia económica se afirma mediante pequeños toques de realismo, que diferencian los comienzos del surgimiento británico de quienes lo sucedieron al señalar el papel importante que desempeñaron la supremacía mercantil, la existencia de extensos mercados primitivos que podían conquistarse para la nueva técnica de producción y demás. Una vez que se realiza la transformación de Inglaterra en el taller industrial del mundo resulta inevitable la imitación en el extranjero, que se ve facilitada por las inmensas inversiones extranjeras emprendidas por Inglaterra. El resto del mundo deja de verse obligado, como estuvo Inglaterra, a levantarse recurriendo a sus propios esfuerzos nada más. Se recibe una tremenda ayuda para suavizar las dificultades de la primera acumulación preliminar de capital. Más aún, una profusa y generalizada bancarrota aligera durante el siglo XIX la carga acumulada por los países que comienzan a desarrollarse. En esta forma, Inglaterra ofreció a Estados Unidos prácticamente la totalidad de la red ferrocarrilera y una parte considerable de sus servicios públicos, igual que lo hizo en otros lugares del mundo.

A este cuadro histórico de amplios trazos se le comunica fervor científico extrayendo 4 o 5 rasgos importantes a los que se reviste de un ropaje aritmético, si no es que matemático. Se distinguen las propensiones a acumular y a crecer, dándole así una especie de carácter concreto a la imagen, una regularidad de ritmo que de otra manera se perdería en el relato.

La perfección final de este punto de vista del desarrollo

[3] Uno recuerda irresistiblemente esta manera de escribir en la divertida cita que hace Galbraith del elogio inmortal rendido por Charles Amos. Dice a la caritativa sabiduría de Wall Street: "Guiada por estos poderosos caballeros de la industria del automóvil, la industria del acero, la industria del radio... el mercado de Coolidge ha avanzado como las falanges de Ciro, legua tras legua, sin reposo." (*New Levels in the Stock Market*, Nueva York, 1929.)

y del crecimiento económico da cuerpo a un patrón que se pretende manejar como ley del desarrollo, en virtud de la cual se enhebran juntas ciertas fases esenciales del desarrollo. Tal parece que se considera la secuencia de estas fases como algo no sólo inexorable, sino inmutable. No se acomete ningún análisis de profundidad sobre los factores de interconexión que se dice que inexorablemente producen este patrón. En esta forma, la revolución stalinista posterior a 1929 se vincula directamente con Stolypin,[4] y el amplio desarrollo de la Rusia soviética se apoya rígidamente en el desarrollo iniciado en la época zarista, por una combinación de empresas estatales limitadas a las fábricas de armamento y a las industrias complementarias de las mismas, por una parte, y en la subestructura necesaria de capital social básico, por la otra.[5] De una manera semejante, y quizá aún más sorprendente, el desarrollo económico de China bajo Mao Tse Tung, y sus indudables realizaciones en comparación con la India, se atribuyen no al aumento de la inversión logrado mediante una decisión férrea, especialmente en los sectores claves, sino al desarrollo económico y la industrialización de importantes regiones antes de la guerra. (El hecho de que lo más importante de esas industrias, en Manchuria y territorios próximos, se realizara a través del ejército japonés, entera-

[4] "Los economistas heredaron entonces una economía que ya estaba en marcha, y que había desarrollado un excedente sustancial de exportaciones en la agricultura... en los rasgos amplios de su conformación y oportunidad, no existe nada respecto a la secuencia rusa de pre-condiciones, arranque e impulso hacia la madurez técnica que no caiga dentro de la pauta general, aunque al igual que todos los demás casos nacionales presente rasgos únicos que consideraremos en capítulos posteriores."

[5] Se presenta un diagrama en el que se comparan el desarrollo de los Estados Unidos y el de Rusia. Se muestra en una escala logarítmica un aumento de la producción norteamericana entre 1950 y 1955 de digamos 200 (1913 = 100) a 250 (no se dan cifras absolutas), lo cual no parece tan diferente del aumento ruso de 300 a 400. Pero hay diferencias entre estas cifras. Si se preparara una gráfica sobre la misma base, comparando el crecimiento económico relativo de, digamos, la India e Inglaterra desde los tiempos de Lord Buddha, podría llegarse a la conclusión que ha existido un leve impulso ascendente en la curva inglesa desde 1760.

mente sobre la base de empresas estatales, parece haber escapado a este análisis historicista.)

Este enfoque del desarrollo económico tiene indudables encantos. Por una parte, permite ver el desarrollo económico soviético en su "verdadera perspectiva", permite modificar la elevada tasa actual de progreso incluyendo en el periodo que se examina tres grandes guerras y tres revoluciones, cada una de las cuales hizo mucho para *aniquilar* todas las realizaciones del periodo previo. Después, el resultado se compara triunfalmente con el progreso económico de Estados Unidos durante un periodo de semejante duración, que a su vez abarca dos guerras mundiales, cada una de las cuales *estimuló* muy marcadamente la empresa norteamericana y la capacidad productiva, pues durante cada una de esas guerras Estados Unidos se convirtieron en el arsenal del mundo libre sin sufrir ningún efecto pernicioso debido a la ocupación extranjera ni a una lucha devastadora. De esta suerte, se introduce un verdadero "equilibrio científico" en las visiones alarmistas del progreso ruso y las emprendedoras redes radiodifusoras privadas se apuntan una triunfal victoria táctica en la guerra psicológica.

Por supuesto que semejante propaganda es altamente peligrosa y contraproducente. Estimula la complacencia, que está llamada a reaccionar fatalmente, en sentido estratégico, sobre la disposición del mundo no soviético para adoptar medidas adecuadas que compensen el progreso ruso. De realizarse a tiempo, esto se podría lograr sobre la base de una autodisciplina voluntaria, puesto que el Occidente es todavía muy superior en capacidad de producción y su defensa no requeriría una restricción tan drástica del consumo como se requirió en Rusia. Aun más desafortunado resulta que en esa complacencia respecto al reto soviético aliente una actitud de hostilidad hacia la ayuda a los países pobres para que alcancen un desarrollo consciente. De este punto de vista se sigue que el desarrollo automático sólo se ve impedido por los gobiernos de aque-

llos países que interfieren con la iniciativa privada. Si sólo pudiera evitarse que adoptaran medidas totalitarias anticapitalistas todo saldría bien. Y de esto se sigue la inevitable demanda de que toda la ayuda se otorgue condicionada a que no haya interferencia alguna con la empresa privada nacional. Lo peor de todo es que en las áreas pobres de la órbita no soviética esto fomenta una actitud mental, hacia la cual en todo caso muy probablemente serán arrastrados los políticos principales, consistente en pensar que no se requiere ningún esfuerzo ni sacrificio ulterior, pues a causa de la independencia ha ocurrido ya un "despegue" de ímpetu irresistible. En vez de tener que valorizar la situación de cada país individual dentro del contexto histórico en que se halla, basta con una alegre despreocupación sonámbula. En lugar de observar los diversos sectores y los determinantes de su desarrollo se puede adoptar una idea panorámica global de despegues y propensiones. Y en particular, en vez de tener que hacer frente a amargas realidades sociales, especialmente en el campo, donde dominarlas realmente determinaría el futuro, hay un estado hipnótico esperanzado inducido por la creencia de que esos sectores habrán de desaparecer. No se necesita discutir la reforma agraria. El problema de cómo asegurar la libertad democrática, junto con la necesidad absoluta de movilizar la fuerza de trabajo rural para que pueda sostenerse por sí propia, se considera que no viene al caso. En una forma u otra, se induce a la gente a pensar que después de 80 años o menos, no importa lo que ocurra, los patrones y niveles de los países noroccidentales de Europa y de América del Norte septentrional se afianzarán por sí solos, independientemente de cuáles sean los sistemas sociales, las motivaciones y oportunidades y los factores que gobiernan el movimiento de la población.

Es difícil decidir cuál de estos dos efectos tiene una influencia más perniciosa. Según veremos, la cantidad de la ayuda económica constituye quizá una determinante del

progreso de tanta importancia como las posibilidades sociológicas dentro de las que puede organizarse el desarrollo. En otras palabras, es el grado de la ayuda técnica lo que determinará que se emplee o no la compulsión, (o para este propósito, la autodisciplina), y en qué medida, con el fin de alcanzar una meta dada. Por otra parte, la forma en que se maneje el desarrollo dentro del país determinará, en muy gran parte, la senda en la cual podrá generarse la ayuda extranjera, las reformas a las que contribuirá, la efectividad del esfuerzo total, y por lo tanto, el resultado de la lucha entre un inactivo estancamiento, y probablemente la derrota, y el accleramiento del desarrollo y finalmente la victoria.

El segundo grupo principal de teorías está representado por los modelos matemático-mecanicistas. Entre ellos, el primero en tiempo fue el "célebre" modelo de Domar-[6] Harrod, o sea el punto de vista catastrófico-accidental de la economía "libre". La génesis fue sencilla: las pruebas disponibles sugerían que las relaciones entre el ingreso y el capital se mantenían firmes, lo mismo a través del tiempo que de las fluctuaciones de la actividad económica y la producción. Por otra parte, había una relación definida entre el ingreso y el ahorro. Aquí estaban, pues, dos relaciones importantes que podían utilizarse para determinar el sistema y sus fluctuaciones. Al crecer la inversión crecía el ahorro. Esto debilitaba y ponía en peligro el desarrollo posterior. Finalmente se llegaba a un punto en el cual se destruía el impulso ascendente y la economía se veía arrastrada a la crisis y a la contracción. A su vez, esto se veía aliviado, sin embargo, por la disminución del ahorro, lo cual le colocaba una base a la economía. Mientras se mantuvieran estas relaciones, el sistema sólo podía crecer en forma ininterrumpida si el ahorro guardaba una relación

[6] Domar jamás pretendió que su modelo presentara la realidad; se trataba más bien de una expresión lógico-cuantitativa de las consecuencias de ciertos supuestos sencillos sobre el sistema económico. Harrod se vio tentado a ver mucho más en esta concepción.

definida con los requerimientos de inversión. Cualquier otra combinación conduciría a fluctuaciones violentas, o incluso al estancamiento secular.

Tal como dice Worswick, en un análisis brillantemente ingenioso de los modelos de desarrollo, "todo esto constituía los dos *ingredientes* de un brebaje verdaderamente potente, y el azar es en parte responsable del aire de embriaguez metafísica que envuelve a algunos de los escritos sobre este tópico". Señala las grandes dificultades en que nos encontramos, especialmente a largo plazo, para cerciorarnos de hechos que, de todas maneras, proporcionan estadísticas comparables. Los acontecimientos estilizados en los que necesariamente se basan los modelos están sujetos a dudas considerables. Pero aparte de eso, existen inmensas dificultades para producir conceptos que sean mensurables, en el sentido de que haya una comparabilidad directa que permita postular relaciones expresables matemáticamente y que tengan unas respecto de otras un carácter significativo. No tiene objeto decir que la inversión equivale al incremento del capital en cualquier periodo, cuando el incremento del capital puede interpretarse de varias maneras. Cómo se explica uno, por ejemplo, que los cambios en el equipo se deben al hecho de que hay más capital disponible; si no se había utilizado una maquinaria más complicada fue por el simple hecho de que previamente el capital había sido más escaso, y no a causa de una falta de conocimiento técnico. Esto lo había contrastado claramente la teoría neoclásica con la instalación de capital nuevo, como resultado del progreso técnico y las nuevas invenciones. El equipo más manuable desarrollado gracias a una experiencia operacional detallada, que es más efectivo, aunque no sea "más grande en volumen", es decir, más costoso que la antigua maquinaria menos efectiva, constituye otra complicación. Según nos señaló Kaldor en dos de sus chispeantes artículos que incitan a pensar, no es sólo difícil, sino insensato, diferenciar entre un estado dado del conocimiento y un

incremento en el volumen de capital. El progreso técnico sólo puede separarse de la acumulación neta de capital.

Esta crítica de Kaldor es devastadora. Pudo demostrar que el progreso técnico sólo puede incorporarse al capital a través de las inversiones (o, en todo caso, mediante modificaciones en la disposición del equipo fabril o en las técnicas de trabajo que implican algún gasto), de suerte que la tasa de progreso técnico se encontraba relacionada íntimamente, y más bien dependía, de la acumulación neta de capital.

En consecuencia, el supuesto básico del modelo Harrod-Domar, de que debe invertirse una proporción constante del ingreso, es además de innecesario, ciertamente peligroso. Da la impresión de que el desarrollo sólo puede continuar firmemente con un requerimiento dado (constante) de capital por unidad de producto (fija), en relación con la parte de su ingreso que la gente destina al consumo. La capacidad de este sistema para explicar la desigual pauta del progreso en el pasado contribuyó a formar la creencia de que existía una construcción matemática que daba respuestas precisas. Y, sin embargo, lo que se limitaba a hacer era expresar las consecuencias de una cierta relación entre capital y el producto e ingreso y ahorro, ninguna de las cuales probablemente iba a mantenerse, ni eran independientes unas de otras. El éxito de este modelo, a pesar de sus limitaciones tan básicas y hasta elementales, se debió probablemente al hecho de que admitía la necesidad de una intervención cautelosa, pero la limitaba a la esfera monetaria, o sea que no era incompatible con la "libertad" del mecanismo de los precios. Esto podía traer una nítida armonía cuantitativa de las magnitudes que se habían seleccionado como determinantes del producto y del desarrollo.

Desafortunadamente, no sería realista en lo absoluto suponer que el coeficiente de ahorro o la relación de capital a producto (en cualquier forma que se definan y midan)

son independientes del proceso mismo. Probablemente, habrá un desplazamiento hacia las ganancias durante los auges, y con ello un incremento en la tasa de ahorro. Inversamente, durante las depresiones las ganancias disminuyen más aprisa, y con ello ajustan la relación del consumo al producto total. Por otra parte, estas relaciones tendrían también una influencia sistemática sobre la relación entre capital y producto. La tasa de inversión de capital es más alta en los auges que en las depresiones. Con ganancias elevadas y altas tasas de inversión la renovación de capital es rápida. Esto probablemente tendrá cierta tendencia compensadora, y podría más que contrarrestar el efecto que tiene la acumulación de capital sobre el coeficiente de productividad de cualquier cantidad dada de capital. De manera que no puede suponerse que la relación capital-producto, o la relación del ahorro, pueda conferir al sistema mismo grandes poderes de ajuste.

Sobre la base de esta doble crítica, Kaldor ha formulado su propio modelo de desarrollo, que podríamos llamar necesariamente sereno. Su modelo no se resiente ni de un estancamiento perpetuo ni de fluctuaciones violentas. No supone que el ahorro como proporción del ingreso o la tasa de aumento de la productividad estén dados por el destino. Son "el resultado de la interacción mutua de fuerzas", la cual piensa él que "puede representarse adecuadamente en la forma de una función simple de relaciones". Incuestionablemente, esta manera de convertir el desarrollo económico en un concepto matemático es, en principio, muy superior a una descripción de la realidad en términos de un modelo que presupone constantes. La dificultad estriba en que no es en manera alguna probable que el desarrollo histórico, que depende de combinaciones muy diferentes de un gran número de determinantes, dentro de una estructura histórica y una secuencia reales, pueda representarse de hecho "en la forma de relaciones funcionales simples".

No puede haber dudas de que la relación producto-capital, tal como se la ha utilizado en las funciones de producción determinadas por el planteamiento estático de los economistas neoclásicos, constituye un instrumento inconveniente que oculta en vez de iluminar el problema de la dinámica capitalista. Por desgracia, el sistema Kaldor, basado en la llamada función del progreso técnico, tiene desventajas muy semejantes, si no es que idénticas. Supone que en toda sociedad puede encontrarse una relación entre la tasa de aumento del producto y la tasa de inversión de capital, que no se encontrará sujeta a las limitaciones de la función producción ordinaria, a causa de que no tratará de analizar las motivaciones de ganancia en términos de una mejoría en el conocimiento técnico, ni del aumento del capital utilizado, sino de una combinación de los dos. Sin duda alguna, puede explicar, pues está formulada basándose en ella, la observación de que el progreso técnico ha resultado ser neutral, es decir, que no altera la participación de los salarios o las ganancias en el ingreso nacional. Puede explicarlo señalando cómo, con mayores inversiones, el progreso técnico se acelerará hasta un punto dado, por la obvia razón de que las oportunidades de inversión más efectivas se utilizarán primero, y que al agotarse éstas la gente se verá obligada o inducida a invertir en formas menos efectivas de utilización del capital. Mientras las ganancias en las inversiones altas serán altas también, en tanto que las oportunidades de ganancia (dada la tasa de innovaciones técnicas) se agotarán con rapidez. Como existe cierta relación entre aumento del producto, las ganancias y la inversión, es probable que la inversión decaiga cuando disminuyan las ganancias. De esta manera, el monto de la inversión vendrá a depender de la tasa de innovaciones técnicas y así, para cualquier sociedad dada, las inversiones se establecerán en un nivel en que ya no puedan percibir una ganancia desproporcionada. Esta relación explica, pues, el hecho de que la participación de las ganancias

y de los salarios, en contra de toda expectativa, permanecerá constante. El segundo alegato en favor de este modelo consiste en que expone por qué la distribución del ingreso ha desempeñado históricamente el papel que ha desempeñado. Conforme al punto de vista del autor, esto explica el desarrollo histórico del capitalismo, que en un principio evidenció una falta completa de capacidad para aumentar los salarios, y comenzó a hacer esto cuando Marx proporcionó razones del por qué jamás podría realizarlo.

La dificultad con el modelo de Kaldor es muy semejante a la que él señaló tan brillantemente en los modelos de sus predecesores. Todo estaría bien si fuera factible asumir que existía una función de progreso técnico estable, es decir que el poder de innovación técnica era constante e inmutable, pero precisamente hay que explicar esta curva misma en términos de pasados desarrollos. De hecho, el objetivo político principal debe consistir en modificar la capacidad de innovaciones y con ella la capacidad de absorber capitales y la capacidad de arriesgar. El sistema de Kaldor carece de valor predictivo, porque la forma de la curva y su nivel no son de ninguna manera independientes de la política. Ni siquiera puede explicar por qué ha ocurrido lo que ha ocurrido.

Finalmente tengo que decir unas palabras sobre una reciente controversia, que tiene lugar en un plano diferente, y que surgió a propósito de la naturaleza del proceso de desarrollo: la referente a la interrelación entre los diversos sectores de la economía que se necesitan para lograr un desarrollo acumulativo capaz de estimularse a sí mismo. Se han presentado dos puntos de vista diametralmente opuestos, y desde entonces existe una controversia intensa y encarnizada.[7]

Rosenstein-Rodan, bastante perplejo por el crecimiento deficiente de varias economías, cuya estructura no difc-

[7] El artículo de Lipton en el *Economic Journal* (1962) contiene una buena bibliografía.

ría sustancialmente del estado a partir del cual Inglaterra, primero, y luego Estados Unidos y Alemania, lograron el pleno florecimiento de su desarrollo industrial, y se elevaron hasta el predominio económico y altos niveles de vida, fue quien primero desarrolló la idea de que era necesario un crecimiento equilibrado. Pensaba él que la falta de mercados fue lo que detuvo el desarrollo industrial en muchas partes del mundo, incluyendo Europa Central, Polonia y Hungría, cuyas economías a fines del siglo XVIII eran muy semejantes a la británica. Existía, en su opinión, un círculo vicioso de la pobreza. Las gentes eran pobres porque carecían de capital y su producción era baja. No tenían capital, eran pobres y no podían acumular capital. Tampoco era posible obtener inversiones extranjeras para la expansión interna (salvo en ciertas industrias especializadas, principalmente extractivas, que trabajaban para el mercado mundial) porque el mercado interno era insuficiente. A fin de lograr un desarrollo equilibrado, tenían que crecer simultáneamente varios sectores; cada uno ayudaría a los otros en su desenvolvimiento económico. Se ha vuelto clásico su ejemplo de las nuevas fábricas de zapatos, cuyo mercado depende del establecimiento de otras industrias en las que cada persona ocupada rinda un alto producto, y viceversa. Esta tesis fue adoptada y desarrollada más tarde por Ragnar Nurkse y otros, y logró pleno predominio en el periodo posbélico de idealismo optimista.

Con la desilusión que sobrevino después del periodo posbélico, en la década del cincuenta, y la reacción en favor del mecanismo de los precios y el control monetario, no podía esperarse que estos enfoques permanecieran indisputados por mucho tiempo. El primer reto provino de un viejo creyente en el mecanismo de los precios, Miles Fleming, quien criticó la teoría sobre la base de nuevos supuestos por ejemplo, dada la fuerza de trabajo (y olvidando la subocupación), el desarrollo equilibrado se vería asfixiado pronto por los aumentos de salarios, que impedirían el

establecimiento de una amplia gama de firmas nuevas. El desarrollo, para ser efectivo, tendría que concentrarse en unos cuantos sectores especialistas. Tal como lo observó Ragnar Nurkse, esta objeción se encontraba fuera de punto. Más aún, era completamente incapaz de explicar por qué las industrias expatriadas en áreas subdesarrolladas, en las que constituían enclaves de desarrollo avanzado, no habían podido iniciar un crecimiento autónomo en tales áreas. Así las cosas, Hirschmann y Streeten entraron a la palestra, y alegaron que todo desarrollo implicaba en realidad desequilibrio. Al crecer una cierta industria provocaba un desequilibrio que requería una reacción de otras industrias. La invención de vehículos de motor desequilibró el sistema de caminos y abrió con ello extensas oportunidades de inversión. Una vez que se construyeron los caminos, sobrevino inmediatamente el desarrollo de los suburbios, lo cual, a su vez, hizo necesaria la reconstrucción y el remodelamiento de los centros de las ciudades. Conforme a este enfoque, el desarrollo es el resultado del desequilibrio y de la creación de un nuevo equilibrio.

Durante algún tiempo he pensado que ambas teorías, si bien parecen contradictorias, en realidad están argumentando sobre dos planos o ámbitos geográficos diferentes. La teoría del desarrollo equilibrado representa, realmente, una explicación del fracaso de los impulsos desequilibrados para provocar el desarrollo en una vasta parte del mundo, mientras, por otro lado, tienen éxito para hacerlo posible en otra parte. La teoría del crecimiento desequilibrado explica el mecanismo, si no de todos, por lo menos de algunos procesos históricos venturosos de industrialización. Lo que se requiere, pues, no es tanto una teoría del desarrollo, sino una teoría aceptable del estancamiento. Una vez que tengamos una explicación del estancamiento, una vez que comprendamos por qué en ciertos casos históricos los impulsos del exterior fallan y desaparecen, en vez de que se traduzcan en un desarrollo acumulativo y en la transforma-

ción del sistema económico, tendremos la base de una buena estrategia para la planificación del desarrollo.[8]

Una vez que queden descartados esos obstáculos, levantados voluntariamente, en el camino de una apreciación sociológica de las causas del desarrollo económico, se vuelve evidente la variedad, en vez de la uniformidad, del ímpetu inicial del proceso. No es difícil percibir las causas obvias del éxito de las que triunfaron, así como las razones para que las demás quedaran descartadas.[9] Uno de los rasgos más sorprendentes en la evolución de las sociedades altamente dinámicas es el carácter intensamente acumulativo de su expansión. El éxito seguramente habría de alimentarse de sí mismo; sin embargo, en muchos casos, después de un cierto momento, el proceso acumulativo se ha apagado, para resurgir en forma totalmente inesperada en una fecha posterior. El caso francés viene aquí a cuento. De una manera diferente, así son también los ingleses.

En todos estos casos, sin embargo, destacan dos hechos. Sólo cuando la agricultura queda liberada de sus cadenas tradicionales existe la oportunidad de que se inicie una acumulación suficiente por encima del nivel de subsistencia. Y sólo el desarrollo industrial trae la plena prosperidad.[10] Incluso cuando la agricultura ha sido un sector pasivo, o realmente (y no sólo en términos relativos) un sector declinante, así ha ocurrido en casi todos los casos. Esta liberación puede ser socialmente "progresista" o "reaccionaria". Puede beneficiar a los muchos o a los pocos. Pero debe ser capaz de introducir nuevos modos de producción y conducir a mejoras, ya sea movilizando fuerza de trabajo hasta entonces desocupada o subocupada (como

[8] He intentado trazar semejante estrategia como un "desequilibrio creador" inducido por el gobierno (*Informe preliminar sobre el proyecto de desarrollo del Mediterráneo*, parte III, párrafo 118-124).

[9] He tratado de analizar sus causas en un memorándum escrito para la CEPAL (véase el capítulo VI).

[10] Éste fue el caso incluso en zonas que pudieron lograr un elevado producto por hombre en la agricultura.

en Japón o en Dinamarca), o introduciendo nuevas técnicas (cual sucedió en Inglaterra), como resultado del segundo "cercamiento",* o en Estados Unidos y en los espacios "vacíos" mediante el desplazamiento de los nativos en países potencialmente fructíferos, accesibles gracias a las nuevas posibilidades de transporte). Aun en Europa central y meridional, la expansión coincidió con una revolución agrícola "limitada" que abolió la tenencia exclusivamente feudal, si bien una parte de las tierras permaneció en forma de latifundios inexplotados o mal explotados. Las dificultades en el camino de la transformación agrícola se vieron fuertemente acrecentadas por los defectos de su estructura operacional, tanto como resultado de anomalías derivadas del sistema histórico de tenencia de la tierra, como de las rigideces que en un grado considerable se debían al aislamiento, hoy relativo, de la vida rural. No existe incentivo o capacidad para mejorar el potencial productivo. El hecho de que esta lentitud del sector agrícola evite el aumento de la oferta de alimentos, en reacción a la mayor demanda de los sectores no rurales, representa un obstáculo fundamental en el camino del desarrollo. La demanda de alimentos es persistente con el aumento del ingreso. De manera que los precios de los alimentos vienen a ser fuertemente afectados. En vez de hacer aumentar la oferta disponible, esto más bien podría reducirla a su vez, pues el campesino podría aumentar su propio consumo de

* El primer paso en este proceso llamado de "cercamiento" se dio a mediados del siglo XVI, durante el reinado de los Tudor. El segundo, al que se refiere el autor, tuvo su periodo de auge entre 1760 y 1832, cuando aumentó enormemente la productividad del suelo y permitió mantener una población que creció en 50 % entre 1750 y 1800, y dobló su número entre 1800 y 1850. Ambos procesos, pero en especial el segundo, consistieron en la fusión de pequeñas tenencias de tierra que formaron posesiones grandes, las cuales fueron cercadas y distribuidas a los nuevos dueños, y en el cercamiento de terrenos comunales y de espacios vacíos. Los efectos de este segundo proceso de "cercamiento de terrenos", en cuyo cultivo se emplearon mejores métodos de explotación de la tierra, equivalieron a nada menos que a una revolución agraria, paralela a la revolución industrial de aquel periodo. (Nota del CEMLA.)

alimentos cuando pueda obtener suministros esenciales en las ciudades a cambio de una cantidad menor de sus propios productos. La crisis agrícola de un gran número de países, incluso comunistas, encuentra su verdadera explicación en este hecho.

El núcleo dinámico esencial de todos los ejemplos históricos venturosos de un desarrollo autónomo ha sido la revolución industrial. Habrá excepciones a esta generalización sólo si contemplamos fragmentariamente esos procesos. Todos esos casos de desarrollo autónomo se basaron en una transgresión violenta de los dogmas clásicos del "comercio libre", defendidos por una barrera de regulaciones protectoras y tarifas. El aumento de la producción y de la prosperidad en Europa noroccidental y en Norteamérica se asocia, usualmente, con la destrucción de las cadenas tradicionales sobre la actividad económica, con el triunfo del *laissez faire*. La abolición de las restricciones sobre la iniciativa privada; los cambios en la ocupación, y la libertad para adquirir o contratar el empleo de los recursos necesarios a la producción, constituyeron históricamente factores de importancia primordial para transformar una sociedad estancada en una con dinámica expansión. Queda el hecho de que el ímpetu inicial a la expansión industrial fue incluso cuidadosamente atendido por el gobierno, y no se permitió que las manufacturas extranjeras superiores —por ejemplo los géneros de algodón de la India—, asfixiaran la iniciativa privada en sus comienzos.

El desarrollo de otros países industriales poderosos no fue diferente. Y en los casos en que socios débiles, o más débiles que sus asociados, se unieron a otros más fuertes, como Irlanda a Inglaterra, Hungría a Austria, o Nápoles a las regiones plenamente desarrolladas del Valle del Po, usualmente apareció la decadencia aun en partes donde anteriormente podían descubrirse vestigios de desarrollo. De manera que la libertad económica no realiza milagros cuando socios considerablemente más débiles quedan ex-

puestos a la competencia demoledora de otros enteramente más fuertes.

Esto no quiere decir que inmediatamente después de la violenta expansión de los países industriales no se beneficiaran otros, que carecían de estructura social o se hallaban menos favorecidos por la historia. La ocupación de vastos espacios de América, tanto del Norte como del Sur, y de Oceanía, se vio impelida principalmente por la creciente demanda de alimentos en los centros originales de industrialización. En varios de estos casos el impulso emanado del exterior inició una expansión autónoma, obediente a dicho impulso e incluso acumulativa al final. Pero esta fase no se presentó mientras no se otorgó algún grado de protección a la industria nacional. Incluso en los casos en que esto aconteció, los países que pudieron alcanzar verdadero éxito en una expansión espontánea y no dirigida por el gobierno, contaban con recursos, especialmente naturales, en una relación excepcionalmente favorable con el volumen y el crecimiento de la población. La historia, en general, no es en manera alguna favorable a la conclusión de que la máxima libertad económica es esencial para el desarrollo económico. Incluso está sujeta a dudas la formulación, mucho más cautelosa, de que la libertad económica fue históricamente la base del desarrollo económico. Como lo evidencia el caso del Japón (o el de Prusia), un surgimiento nacional, si está bien dirigido, puede lograr más y con mayor rapidez si está encauzado conscientemente que si depende de decisiones descentralizadas de los empresarios, aun cuando éstos se hallen apoyados por medidas positivas del gobierno que disminuyan el riesgo y acrecienten las ganancias.

La teoría optimista esperaba que el progreso técnico, en cualquier parte de un país, o en cualquier país como parte de la economía mundial, se extendería pronto y estimularía a otros. En el intervalo, la zona atrasada recibiría el beneficio del abaratamiento del producto como resul-

tado de la nueva invención o del nuevo proceso técnico. Ya en los hechos, esta teoría jamás se ha confirmado, o más bien sólo se confirmó cuando no se aplicaban los preceptos clásicos y el gobierno estimulaba y controlaba el desarrollo, especialmente el desarrollo industrial.

Una fuerza desigual parece haber actuado principalmente como factor disuasivo y como causa de graves perturbaciones monetarias. Lo primero porque la existencia del conocimiento técnico y de las ventajas en el desarrollo reducía los costos e introducía nuevos productos superiores. Una reducción en el ingreso, y especialmente en los salarios, de los productores anticuados era a menudo insuficiente por completo para salvaguardar su capacidad de competencia. Con frecuencia desaparecían, y uno de los problemas que parece haber surgido, al acelerarse el ritmo de investigación, fue que los países más débiles y más pobres se vieron arrastrados de un campo a otro. De esta manera les infligió fuertes pérdidas inesperadas el poder competitivo superior de las economías dominantes, pérdidas que contrarrestaron, y probablemente más que contrarrestaron, las ganancias que podían haber logrado al poder vender en un mercado más grande las mercancías que continuaban produciendo, principalmente alimentos y materias primas agrícolas.

Incluso los países industrializados se vieron expuestos a esta fuerza competitiva destructora, hasta que se protegieron a sí mismos. El país dominante, por el contrario, recibía un inmenso estímulo debido al ensanchamiento de sus salidas de los mercados. El crecimiento de su ingreso, y especialmente de sus ganancias, acrecentó su capacidad para acumular e invertir capital. Esto permitió un aceleramiento del progreso técnico. Las invenciones venturosas y las mejoras, más allá de un cierto punto de desarrollo, no son cuestión de genio individual o de suerte. Es cuestión de abordar deliberada y sistemáticamente problemas detallados que reclaman escalas de gastos siempre crecientes.

Así el comercio contribuyó a la superioridad y al desarrollo de los recursos del país dominante. La teoría neoclásica no solamente estaba meramente equivocada. Sugería lo contrario a la verdad al atribuir la razón del comercio entre los países a la distribución *dada* de los recursos. Lejos de estar dados, estos recursos crecían aceleradamente, especialmente en las zonas dominantes, y la mejor parte del fruto de la exportación de capital también las beneficiaba, estimulando con ello el proceso. El crecimiento de los recursos, sin embargo, fue *desigual*, de suerte que las ventajas relativas de la producción en los países dominantes iban modificándose. Esto acarreaba pérdidas ulteriores a las áreas más pobres. No acababan éstas de ajustarse a una nueva situación, y comenzar un nuevo tipo de producción, obligadas a salir de una línea anterior por el poder competitivo más grande del área dominante, cuando el progreso técnico venía a imponerles otro cambio más. Con una acumulación de capital acrecentada y con el progreso técnico, sin embargo, las ventajas naturales que desde los comienzos del pensamiento económico se había supuesto que gobernaban el comercio, han adquirido una importancia cada vez menor, en un campo cada vez más dilatado. Nuevos materiales han sustituido a los productos naturales. La teoría del costo del desarrollo se ha restringido radicalmente. Correspondientemente, la división del trabajo, no sólo en los países industriales entre sí, sino entre las áreas industriales y las productoras primarias, ha estado sujeta a un cambio continuo. Este cambio revistió un sesgo contrario al pobre, al pequeño y al débil.

La historia de la última década y media apoya enteramente este punto de vista. Mientras Estados Unidos mantuvieron una tasa elevada de inversiones su posición dominante no podía verse amenazada. La escasez de dólares prosiguió a causa de que Estados Unidos, en forma dinámica, produciendo nuevos materiales, aumentando la producción de antiguos, proporcionando nuevos productos

industriales y presionando la aceptación de antiguos, ejercieron una presión sobre todos los mercados extranjeros para las exportaciones de los demás países y desplazaron de su mercado interno, o disminuyeron, las importaciones de mercancías. Tanto máquinas-herramientas y bienes de consumo duraderos, como materias primas, y especialmente productos químicos y combustibles y alimentos, abundaban en Estados Unidos y se necesitaban muchísimo en los demás países. Incluso cuando se recuperó por largo tiempo la producción, el predominio de Estados Unidos en el desarrollo industrial y el *dumping* norteamericano de alimentos y materias primas agrícolas siguieron ejerciendo presión sobre los mercados mundiales. El creciente volumen y el éxito cada vez mayor de las inversiones norteamericanas directas, es decir, las inversiones en minas y plantaciones y en firmas y subsidiarias manufactureras en el extranjero, al acrecentar rápidamente los ingresos norteamericanos de origen externo, agravaron esta tendencia. Este desarrollo desequilibrado, en perjuicio del socio más débil se ve agravado en las condiciones modernas, por el funcionamiento también desequilibrado de las reglas del juego clásicas.

El remedio clásico para el déficit en la balanza de pagos ha sido siempre el dinero caro, la restricción del crédito, la disminución de las inversiones y, finalmente, también la reducción del consumo de bienes duraderos. La manera de operar de esta política se basaba en el supuesto de que se podría rectificar la situación con una baja de la demanda, disminuyendo las importaciones y estimulando las exportaciones. Inversamente, se suponía que el país con excedentes iba a expandir su economía, acrecentar sus precios y sus importaciones y reducir sus exportaciones. Este supuesto se vio bien comprobado en el siglo XIX; en todo caso quedó bien comprobado por entonces en los países más ricos. En las áreas menos desarrolladas, en fase de desarrollo (y entre ellas figuraban entonces los Estados Uni-

dos de Norteamérica), nunca hubo demasiados motivos de satisfacción. Sufrían esos países la mayor parte de la carga del reajuste, en tanto que los países ricos se veían favorecidos. Las consecuencias del dinero caro y de la interrupción de las inversiones ocasionaban grandes disturbios en su desarrollo. En lo que se refería al centro europeo de la economía mundial este sistema, del patrón oro, con su base en Londres, no funcionaba del todo mal.

Hay que hacer, sin embargo, tres importantes observaciones si se trata de aplicar esta experiencia a las condiciones modernas, y más especialmente a las áreas menos desarrolladas que dependen de sus exportaciones de productos primarios. La primera es que el sistema trabajaba muy bien en el siglo XIX a causa de que funcionaba simétricamente. Si los países que perdían oro aplicaban restricciones, se suponía que los que ganaban oro en cambio se expandían. Los gobiernos no corrían riesgos políticos por los aumentos de los precios. No se suponía que los gobiernos tuviesen responsabilidad en el ritmo y desarrollo de la actividad económica o de los precios, ni que fuesen capaces de ejercer una influencia sobre ellos. En verdad, no se les podía reprochar el malestar económico. Los trabajadores no se mostraban demasiado sensibles al aumento de los precios, y aun si lo estaban no podían hacer mucho al respecto. No existía una organización general sólida del trabajo, aunque los trabajadores más expertos trataban de protegerse a sí mismos. En Estados Unidos la organización general de los trabajadores y sindicatos vino a verse hasta la era de Roosevelt. Pero incluso en Europa esto no se plasmó sino con el cambio de siglo. Todo esto se ha alterado. Un fuerte sector de la población, y en particular las mujeres que tienen que hacer las compras, se muestra extremadamente sensible ante cualquier aumento de los precios y puede crear una presión efectiva para hacer caer los gobiernos. Esto se puede demostrar con toda claridad no sólo en Estados Unidos y en el Reino Unido, donde las

respectivas victorias de los republicanos y de los conservadores se debieron en buena medida a la incapacidad de sus adversarios progresistas para detener la inflación, sino también en áreas menos desarrolladas, desde la India a Chile. Al mismo tiempo, la libertad de acción de los gobiernos se ve limitada además por la obvia necesidad de mantener la ocupación. En las condiciones modernas, la desocupación en gran escala y el estancamiento traerían con toda certidumbre la caída del gobierno, si no es que la violencia y la revolución. Los gobiernos ya no pueden eludir la responsabilidad del fracaso económico. He aquí un cambio de importancia fundamental, aunque ominoso, respecto a los felices días de la inocencia victoriana. Por consiguiente ya no puede esperarse que el país que gana oro ayude al reajuste, permitiendo la expansión a riesgo de un aumento en los precios. Si, empero, los países que ganan oro se resisten a la expansión por el temor de ocasionar una elevación en los precios, el efecto total en la balanza de los pagos caerá sobre el país que perdió: tendrá éste que reducir el ingreso y la demanda para producir las importaciones y estimular las exportaciones. Pero la reducción en el ingreso tendrá que ser mucho mayor de lo que se habría requerido, si el país acreedor hubiese expandido su ingreso y su demanda y ayudado con ello a enderezar la situación.

Es precisamente en este punto en donde la última observación, y quizá la más importante, tiene que discutirse. La teoría del patrón oro, en la que se basa la política fiscal, monetaria y bancaria internacional, requiere suponer que el sistema económico es enteramente estático e inmutable. Esto no entraña consecuencias graves mientras estemos interesados en países en una misma etapa de desarrollo, o en países que en todo caso progresan al mismo ritmo. Las restricciones y la expansión en los países que ganan oro, que se requiere para que funcione el mecanismo convencional de ajuste, no se traducirán en una diferencia esencial

de sus posiciones competitivas relativas. Y si la hubiere, la política internacional podría ocasionar un círculo vicioso en virtud del cual los países menos desarrollados se debilitarían todavía más, al aplicar éstos la misma política al perder oro. Sus inversiones se reducirán, mientras que crecerán las inversiones de sus competidores. Así, si los sindicatos tienen más o menos el mismo poder de negociación, los países en expansión innovarán, reducirán sus costos, introducirán nuevas mercancías y en varias formas más dañarán las perspectivas de inversión de los menos desarrollados.

De esta manera los países menos desarrollados tienen una tendencia a acrecentar sus importaciones con más rapidez de lo que crecen sus exportaciones, y las consecuencias del empeoramiento de su relación de intercambio tenderán a perpetuar, y en realidad a agravar, su inferioridad si se usan irreflexivamente los métodos ortodoxos de manejo de la economía. El progreso técnico depende de las inversiones, y estos métodos repercutirán principalmente sobre las inversiones. En tanto que el progreso de los países más ricos se ve acelerado de esta forma, la diversificación y el aumento de la capacidad productiva en las áreas menos avanzadas resultan obstaculizados. Aun en el caso de que los métodos ortodoxos parezcan asegurar un equilibrio externo a corto plazo (como parece ocurrir en la actualidad en el Canadá y aconteció temporalmente en Argentina y en Chile), a largo plazo resultarán desastrosos; la desocupación se extenderá y el crecimiento perderá velocidad. Si estos países, además, están sujetos a un deterioro de la relación de intercambio, el nivel de vida de su población se verá expuesto a una fuerte presión. O sea que los remedios ortodoxos muy probablemente sólo provocarán un grave descontento.

Es fácil demostrar que en la vida real unos cuantos años de progreso económico sobrepasan con mucho en importancia cuantitativa a cualquier "mejoría" concebible como resultado de una "mejor asignación" de recursos

dados. Ahora bien, la apertura o la liberalización del comercio puede llevar a un abatimiento de las ventas de las industrias principales de los países más débiles, de suerte que sobrevenga un agudo impacto deflacionario neto. El territorio ganancioso, más fuerte, podría en este proceso expandir sus propias industrias. De esta manera se puede provocar en los países menos avanzados una destrucción tal de capital que resultará irremediable. El comercio entre socios desiguales probablemente no tendrá un efecto simétrico sobre su dotación de factores (especialmente si la discrepancia inicial se ve acentuada después por un desarrollo técnico preferencial). La apertura del comercio podría determinar que quedaran desocupadas grandes partes de la industria en el país más débil. El capital se pierde y con él, muy probablemente, la oportunidad de reemplazarlo. Ya no es posible llevar a otro sitio a las ninfas rurales, pues ya no hay a dónde ir. El hecho de que la agricultura o algún otro campo se beneficien potencialmente no proporciona en forma necesaria una compensación completa.

Hay que crear todavía la nueva estructura de capital. Más aún, la apertura del comercio podría, cosa que es muy probable, alterar la distribución del ingreso en los países subdesarrollados en contra de las ganancias y el ahorro y en favor de los terratenientes, las rentas y el lujo notorio de los pocos. De manera que la capacidad de invertir (ya gravemente comprometida por las dificultades que se derivan de ser un socio desigual) se reduce aún más, y con ella la eficiencia a largo plazo y la capacidad de competir en la industria. En tanto que el ingreso "total" del "mundo" puede haber aumentado, los territorios más atrasados resultarán empobrecidos, e incapaces de valerse de las oportunidades que ofrezca el comercio. Si el incremento de la demanda fluye hacia las manufacturas, mientras la demanda para los productos primarios sólo se acrecienta con lenti-

tud, la distribución de las ganancias operará aún menos ventajosamente para los países subdesarrollados.[11]

Los ejemplos de Escocia, Irlanda, la India, Italia del Sur y la Hungría posterior a 1848 vienen a la mente. Lo que se encuentra en la esencia del problema es el carácter ilegítimo del supuesto de que la destrucción de capital quedará más que compensada por la creación de nuevo capital, como resultado de las nuevas posibilidades creadas por el comercio. La "demostración" triunfal de la futilidad del Luddismo en Inglaterra fue fácil, pues este país era la potencia económica suprema en el mundo de comienzos del siglo XIX. Era obvio que iba a beneficiarse por el surgimiento de nuevas industrias en su propio territorio, en mucho mayor medida de lo que sufriría por la decadencia de las antiguas, pues esta última era un resultado de aquél. En un país subdesarrollado, la destrucción de capital la causa el surgimiento de la industria en *otros* países.[12] El aplicar sin reflexión semejante razonamiento a la India y a otros países débiles (incluyendo a la Inglaterra del siglo XX), basado en el caso de la Inglaterra del siglo XIX, es enteramente ilegítimo y falaz.

Así, pues, muy probablemente el comercio promoverá el desarrollo de los recursos y la superioridad del país dominante. El socio más débil, por el contrario, se verá afirmado en su carácter de cortador de leña y transportador

[11] El funcionamiento desigual del patrón oro, aun en los días anteriores a 1914, ha venido a ignorarse. Inglaterra prestaba a corto plazo y los países subdesarrollados tenían que sostener la reserva oro sobre la cual pagaban considerables tasas de interés. Cuando llegaba el momento en que les hacía falta el préstamo con el fin de utilizar la reserva, la escasez de dinero hacía regresar el capital y el país periférico tenía que deflacionar en forma aún más acentuada para reajustarse simultáneamente a la restricción del crédito y a la caída de los precios. Inversamente, los ingleses se beneficiaban en ambos casos. Sólo sentían el ciclo como consecuencia de un debilitamiento de sus exportaciones. Véase: Lord Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, Parte I.

[12] Esto no quiere decir necesariamente que el progreso técnico dañe incuestionablemente a los países menos desarrollados: podría inducir al empleo de una actividad económica compensatoria. La cuestión consiste en que no hay ninguna necesidad lógica de hacer esto.

de agua. Pero aun así su perspectiva es desfavorable. Resulta difícil sobreponerse al riesgo del repentino debilitamiento de los mercados. Las ganancias de una división internacional del trabajo más intensiva podrían quedar contrarrestadas en virtud de la reducción, debida a los nuevos riesgos, de la tasa de inversiones, y en consecuencia del progreso, en los países más pobres, y por el cambio en la distribución del ingreso. Es muy probable que la ventaja relativa de producción de los países dominantes se modifique no una vez, sino en forma continua; podrían provocarse pérdidas ulteriores en las áreas menos avanzadas. Apenas acaben éstas de ajustarse a una nueva situación, y hayan iniciado un nuevo tipo de producción, obligadas a salir de una línea anterior por el poder competitivo superior del área dominante, ya las fuerzas del progreso técnico impondrán un nuevo cambio. Con una acumulación de capital acrecentada y con el progreso técnico, las ventajas naturales que desde los comienzos del pensamiento económico se ha supuesto que gobiernan al comercio, se ven desplazadas en importancia por la acumulación de capital y el progreso técnico, en un campo cada vez más amplio. Nuevos materiales sustituyen a los productos naturales; ocurre una revolución agrícola que reduce el costo de producción al acrecentar la productividad. La división del trabajo, no sólo entre los propios países industriales, sino también entre las áreas industriales y las productoras primarias, queda consecuentemente sujeta a continuos cambios. Estos cambios adoptan un sesgo contrario a los pobres, los pequeños y los débiles. Esta desventaja sólo puede quedar compensada cuando cuentan con una dotación de recursos naturales con demanda fuerte y continua (por ejemplo el petróleo que a su vez está amenazado por la posibilidad de una producción controlada de energía termonuclear, o el uranio). Es claro, por otra parte, que los débiles y los pequeños no pueden escapar a su predicamento protegiéndose en forma individual pues su pequeñez

es la causa importante de su pobreza. Su pobreza, a su vez, tiende a empeorar por sí misma.

En verdad, la posibilidad de que la asociación desigual se traduzca en desventaja de los países débiles y pequeños se acentúa por la importancia generalizada de los *beneficios derivados de la escala de producción.*

Las conclusiones optimistas de la teoría tradicional parecen basarse en el supuesto de la competencia perfecta con costos crecientes, o cuando más, constantes. En el campo del comercio internacional, en el que podría haberse esperado *a priori* que las diferencias en la fase de desarrollo económico y en el volumen desempeñaran un papel vital, si no es que decisivo, los rendimientos crecientes quedaron descartados como una objeción académica sin importancia.[13] Si nos detenemos a reflexionar que incluso una parte de las gigantescas máquinas y de las extensas redes de servicios públicos, además de las comunicaciones, la energía y los transportes, aparte de los servicios comunes como la banca, e incluso la fuente humana del progreso, la educación y la actividad de investigación, dependen, necesariamente, de una especialización siempre creciente, imposible sin un aumento en la escala de actividad, apenas podrá dejar de sorprendernos esta inocencia. Los problemas del capitalismo histórico quedan excluidos rígidamente del panorama por estos supuestos. Un modelo apoyado en ellos es literalmente inútil como instrumento para descubrir las relaciones causales y los procesos de desarrollo económico, todos los cuales se encuentran esencialmente articulados con la inversión y la invención.[14]

Además del acrecentamiento de los rendimientos en el sentido usual, importante sobre todo para el desarrollo de industrias solas, y la interacción de un número restringido

[13] Rendimientos crecientes en el sentido usual del término, pero incluyendo economías pecuniarias.

[14] Véase por ejemplo: Viner, *International Trade and Economic Development.*

de industrias vinculadas, que traen mayor productividad y rendimientos, está presente una fuente más general de lo que podría denominarse *economías externas generalizadas*, que se deben al desarrollo constantemente acelerado en los países plenamente industrializados. Esto último, a mi juicio, está llamado a revestir una importancia decisiva en la lucha por la victoria en la coexistencia competitiva entre las economías totalmente planificadas y las comunidades apoyadas en la formulación descentralizada de decisiones. Espero abordar con detalle este problema vital en una oportunidad distinta. Me limitaré ahora a resumir los argumentos.

Ni los individuos, ni tampoco las corporaciones, pueden darse cuenta cabalmente de los beneficios potenciales que tendrían si se aceleraran su inversión y su desarrollo, pues aprovechar esto acertadamente depende de las acciones de otras personas, especialmente de sus decisiones con respecto a inversión y ahorro. De manera que probablemente ocurrirá una falla objetiva: la tasa de desarrollo podría caer a un nivel inferior del que tendría si todos los interesados conocieran las consecuencias recíprocas de las acciones de los demás, y pudieran planearlas en forma conjunta. Por el lado de la inversión, los empresarios se acomodan a una pauta de formulación de decisiones influida, si no es que determinada, por el nivel histórico de sus inversiones previas que alcanzaron buen éxito. Esto se desprende del hecho de que quienes controlan la mayoría de las inversiones decidirán si toda otra inversión, incluso bien planeada, podría alcanzar resultados satisfactorios. Una inversión justifica a otra. La "cédula de la productividad marginal" no es una cosa fija. La inversión no "agota" las oportunidades, salvo en el plazo corto. Tampoco se "desplaza" automáticamente hacia arriba. La tendencia histórica a desplazarse hacia arriba es el resultado de decisiones de invertir coincidentes. Si una mayoría se rehusara a invertir, quienes

lo hicieran perderían. El castigo al exceso de confianza son el fracaso y las pérdidas.[15, 16]

Si los planes de inversión no están coordinados no podrá esperarse un aumento de las inversiones y no ocurrirá ninguna. Para crear las condiciones de elevadas ganancias y progreso en el país, hay que crear primero las oportunidades. En forma paradójica, precisamente en una economía no sujeta a la planeación central podría necesitarse un plan global para acelerar el desarrollo. De otra suerte el riesgo podría aumentar y se desperdiciarían las oportunidades.[17]

De igual importancia es la incapacidad de un sistema basado en la formulación descentralizada de decisiones para compensar la mayor inversión con el mayor ahorro, en el sentido de que no se origine una inflación acumulativa,[18] y el intento resulte frustrado por un crecimiento en el consumo. *Ex-post* (como lo han demostrado claramente los casos japonés y alemán), los sindicatos se dan cuenta de los beneficios que resultan de las mayores inversiones y el desarrollo. Pero *ex-ante* no pueden consentir en lo que en realidad sería una redistribución del ingreso

[15] La consistente propaganda anticientífica del Fondo Monetario Internacional, según la cual una tasa de crecimiento del 3% (bastante inferior a la soviética) es una posibilidad "realista" puede haber contribuido decisivamente a la pérdida de impulso del desarrollo en la órbita no soviética. Ha cumplido el papel del señor Krushchev.

[16] Este punto de vista está en armonía con el temor de que en los países débiles la expansión de las inversiones de los países ricos probablemente causará estragos (salvo en el caso de los que cuenten con una dotación de recursos naturales cuya demanda aumente con las mayores inversiones). La cuestión es más bien de la probabilidad de inversiones complementarias, y no competitivas y destructoras. Sostengo que estas probabilidades no son simétricas en los países débiles ni en los fuertes.

[17] Ésta es la base sólida del impulso repentino y más bien irracional que apareció a fines de 1961 en la planificación "francesa" por parte de las mismas personas que destruyeron el mecanismo de la planificación inglesa. Ni el personal ni la organización del servicio civil son tales que permitan alentar mucha esperanza de buen éxito en esta convicción retrasada. Véase "The apotheosis of the Dilettante", en *The Establishment*, Londres, 1961.

[18] La reciente serie de modelos de desarrollo de Kaldor parece suponer que los sindicatos no existen, y que la mayor inversión conduciría a mayores ahorros, y no a una inflación acumulativa, que al final se destruiría a sí misma. (*Economic Journal*, diciembre, 1958.)

hacia las ganancias, especialmente si tal política va a implantarse (como en la Norteamérica de Eisenhower o en la Inglaterra *Tory*) *después* de que, en nombre del desarrollo acelerado, el descontrol y la libertad para todos se han convertido en el soporte básico de la política gubernamental. Sólo el conjunto nacional, apoyado por una reforma fiscal apropiada, podría cumplir esta tarea.[19] Pero hasta antes de la victoria del señor Kennedy, la tendencia era contraria a semejantes soluciones. Los casos alemán, japonés e italiano demuestran, *a contrario sensu*, y cada uno a su manera, que dentro de un sistema de formulación descentralizada de las decisiones, la implantación [20] de un régimen de altas inversiones y de desarrollo depende de algún factor especial que debilite o paralice el poder de negociación de los sindicatos, y de la posibilidad de lograr excedentes de exportación sin provocar represalias.

El enfoque tradicional, al suponer dotaciones *dadas* de factores, excluía de su visión este punto supremamente importante. Para las áreas débiles, o menos desarrolladas, ésta podría ser una consideración decisiva. Formular recomendaciones sobre la base de *cualquier posición dada de costos comparativos*, sin ninguna investigación apropiada sobre la manera en que ha surgido tal posición y sobre cómo puede cambiar o cómo podría cambiar en el futuro, implica una interferencia enteramente injustificable del su-

[19] Véase, por ejemplo, *Productivity and Inflation*, O.E.P., junio de 1958. La mayor parte de los expertos designados por la Organización Europea de Cooperación Económica ha convenido en la necesidad de una política de salarios. Sin embargo, no han discutido en detalle las pre-condiciones políticas de la misma. Desde que esto se escribió en 1960 ha habido un viraje general en la opinión de los círculos dirigentes británicos a favor de una "planificación" de los salarios (un tanto unilateral). Véase: W. Fellner, Milton Gilbert, Bent Hansen, Richard Kahn, Friedrich Lutz, P. de Wolff, *The Problem of Rising Prices*, OECE, París, 1961.

[20] No necesariamente su continuación. Ver: *Productivity...*, *loc. cit.* No parece existir una correlación estrecha entre las demandas de salarios monetarios de los sindicatos y la tasa de desarrollo alcanzada. De manera que una tasa elevada de desarrollo podría permitir que se dedicara la inversión a una parte creciente del ingreso nacional.

puesto ilícito de que los recursos están dados y determinan el comercio. La necesidad de planear y coordinar las inversiones, a fin de que puedan madurar los máximos beneficios y extenderse con igualdad, aconseja la formación de áreas de suficiente amplitud en las cuales un comercio libre, o más libre, quede suplementado mediante inversiones planeadas y coordinadas de tal modo, que estén protegidas contra la competencia de unidades productoras más poderosas. Sólo cuando se hayan igualado las oportunidades (y sea posible extender la coordinación consciente de las inversiones), sería posible expandir el alcance del comercio en una forma segura.

Capítulo IV

PROBLEMAS DINAMICOS Y ANALISIS ESTATICO

En el capítulo anterior comencé a discutir las relaciones entre el carácter del sistema monetario internacional y el desarrollo de las regiones menos avanzadas.

Vimos que el interés moderno en los problemas del desarrollo ni ha dado una explicación satisfactoria de los factores tanto institucionales como psicológicos que llevan al proceso de desarrollo, ni ha arrojado suficiente luz sobre el proceso mismo.

Más aún, la teoría del equilibrio internacional de los pagos ha resultado ser gravemente defectuosa. Vimos que lejos de ser un sistema internacional de competencia perfecta, la economía mundial constituye una relación estrictamente oligopólica, con un número limitado de participantes, cada uno de los cuales no está en condiciones de desentenderse de las reacciones de la política de los demás miembros frente a sus propias determinaciones de política. Consecuentemente, lo que resulta aplicable es la teoría de los juegos y no la teoría de la competencia perfecta. Esto quiere decir que la posición de las reservas adquiere una importancia desproporcionada, y que los miembros más débiles del sistema están expuestos a ser víctimas de los alardes de los otros.

Quisiera recordar en este momento, una vez más, dos conclusiones que ya presenté en los capítulos anteriores. La primera de ellas es que en las condiciones modernas, los gobiernos están sujetos a presiones para mantener la ocupación. Y si la organización de los sindicatos es poderosa, y el progreso técnico y las inversiones son bastantes para asegurar tasas de desarrollo muy elevadas, entonces

está dispuesto el escenario para una espiral inflacionaria de los costos. Esto, a su vez, libera presiones de signo inverso las cuales, si la inflación de los costos se combate mediante políticas generales indirectas, probablemente conducirán a un deterioro de la relación del intercambio de los productores primarios. La segunda conclusión era que el solo temor de la presión inflacionaria evitará el funcionamiento simétrico del patrón oro.

Hay, pues, un gran riesgo por lo menos, en un reajuste deflacionario unilateral. En la medida en que los miembros más débiles se vean obligados a adoptar políticas deflacionarias, la restricción limitará las inversiones y el progreso técnico y el círculo vicioso que de esta manera se genera no es nada improbable que lleve a dañar la tendencia a la igualdad.

En el presente capítulo trataré de abordar con mayor detalle los problemas que surgen de este carácter cojo, asimétrico, del mecanismo.

Ya vimos que el enfoque tradicional, que esteriliza en el anonimato de los "países" "A" y "B" la investigación sobre las relaciones económicas entre ellos, vicia por completo el análisis de la influencia de los países avanzados (probablemente los iniciadores dominantes del cambio técnico y de la rápida acumulación de capital) sobre las áreas menos privilegiadas. La *asociación desigual* que este análisis oculta no termina allí. La tendencia en contra del débil resulta agudizada aún más por el funcionamiento del mecanismo monetario.

La teoría convencional evitaba los resultados políticamente embarazosos de este análisis, al tratar el problema monetario en forma enteramente separada del modelo "real" basado en el trueque, y al estereotiparlo en una serie de reglas (la llamada ley de Hume), que eliminaba la interposición de los "estados" en las relaciones de "unidades productoras", y creaba de este modo una especie de competencia monetaria perfecta, en la cual se podían ignorar

las reacciones de estas unidades frente a la política de otras unidades. En realidad, el sistema monetario internacional consiste en relaciones entre un número *limitado* de países (estados), ante las cuales reacciona, y en que la política de cada uno de ellos afectará a *todas* las unidades productoras que se encuentran dentro de sus límites territoriales. La política de cada estado, a su vez, resultará influida por la condición de su balanza de pagos y sus reservas, y al configurarla pocos estados pueden desentenderse de la política del resto del sistema. La competencia monetaria perfecta es un invento de la imaginación.

Los asuntos monetarios internacionales están dominados por los oligopolios y la lucha oligopólica. En particular, la magnitud diferente (en términos de ingreso nacional monetario, inversión y comercio) y el poder de resistencia (en términos de la magnitud relativa de sus reservas internacionales líquidas) de los países tendrá un efecto decisivo sobre el resultado final de cualquier desequilibrio, independientemente de las causas por las que haya ocurrido. El nivel absoluto de los superávit y de los déficit en los pagos internacionales, resultante de un acontecimiento dado, tendrá efectos diferentes sobre la ocupación, el desarrollo (productividad y ahorro), el ingreso y los precios, según sean el tamaño, el grado de dependencia del comercio exterior y la sensibilidad psicológica de los países. La magnitud de las reservas tendrá una influencia decisiva a este respecto, pues sólo las reservas (incluyendo en ellas, por supuesto, los créditos a corto y largo plazo debidos al país)[1] pueden garantizar la libertad frente a la interferencia extranjera y evitar tener que ceder ante[2] jactancias financieras. Pero la posesión de reservas amplias significará una pérdida cos-

[1] La gran magnitud de sus créditos a corto plazo (aceptaciones) constituye la razón de la fuerza que tuvo Londres antes de 1914.

[2] Londres ganaba intereses sobre sus "reservas". Considérese, por ejemplo, la situación inglesa en 1948-1949. Con reservas de oro más grandes (o con nervios más firmes para utilizar los controles) Inglaterra hubiera podido mantener la vieja paridad hasta que la recuperación de los Estados

tosa de oportunidades de inversión. El desprecio a estos problemas es de la mayor seriedad, puesto que la sola predicción de que se repita alguna dificultad puede bastar para que la dificultad ocurra y se excluyan ciertos tipos de política (como, por ejemplo, la depreciación o los cambios flexibles) por causa del riesgo de una especulación destructiva anticipada.[3]

El completo olvido del impacto de estos factores monetarios sobre el resultado a largo plazo explica mucha de la futilidad del tratamiento convencional de los problemas dinámicos.[4] El análisis tradicional no puede abordar la importancia de los alardes financieros, ni tratar de la atmósfera psicológica que podría modificar la dirección del reajuste, y por lo tanto, de la posición de equilibrio "eventual", llamado de largo plazo.

Nada en este campo parece provocar mayores transportes de entusiasmo académico que las diversas "leyes" que se supone gobiernan los resultados de los cambios en los parámetros del comercio exterior. Estas "leyes" están formuladas en términos de elasticidad, o bien de cambios en identidades contables, tales como ahorro e inversión (el llamado enfoque de absorción). De esta suerte, a una devaluación o al pago de reparaciones se le trata como una operación cuyo efecto sólo puede analizarse sobre una base de equilibrio parcial, descubriendo la relación entre la demanda de exportaciones (importaciones) y su precio, que se supone como cosa dada, y no modificada por el cambio mismo. Alternativamente, se supone que el resultado lo determinarán "relaciones" keynesianas sencillas, a su vez no afectadas en manera alguna por el proceso mismo (incluyendo medidas de política).

Unidos "justificara" su "solidez" económica. Tal como ocurrieron las cosas, los ministros laboristas ingleses fueron lanzados a una devaluación. ¿Cuáles fueron entonces las "elasticidades"?

[3] Traté de abordar algunos de estos problemas en mi trabajo "Dollar Shortage Once More", *Scottish Journal of Political Economy*, 1955.

[4] Por ejemplo, la escasez de dólares y las consecuencias de las uniones aduanales.

Este sistema o mecanismo se deriva en línea recta del modelo clásico de dos países, en el que se supone que un país es infinitamente más grande que el otro o, alternativamente,[5] que todos los países se abstienen de "manipulaciones monopolistas" en sus relaciones de intercambio comercial o de influir sobre la "demanda mundial". En una palabra, se espera que los países se encuentren sobre una base competitiva perfecta o atomística: las políticas o acciones globales de cualquier país no tienen efectos perceptibles sobre la situación, los objetivos o las políticas de los demás.

Ahora bien, según ya vimos, el comercio exterior conduce a la especialización, y sólo en los casos más triviales pueden considerarse significativos los supuestos de una conducta perfectamente competitiva. La interposición entre unidades productoras (pequeñas) de la política monetaria o comercial del estado vuelve monopólicas las relaciones internacionales de comercio, aún cuando en el nivel de los empresarios hubiese (que no la hay) una competencia perfecta. De suerte que un cambio en gran escala en el volumen de la demanda, o en el valor extranjero de una moneda importante, representa *ipso facto* y de manera inextricable un cambio en la demanda "mundial". ¡En los días de la escasez de dólares, por ejemplo, a fin de los años 40, la demanda de Estados Unidos representaba casi la mitad de la demanda mundial total cuya amplitud se suponía infinita! Ese fue quizá un caso extremo. Pero el excedente alemán de exportaciones y su absorción de demanda mundial no son tampoco despreciables en manera alguna. Las exportaciones de azúcar cubana o de máquinas herramientas inglesas son de suficiente importancia como para invalidar el supuesto de las relaciones competitivas atomizadas, y para hacer falaz cualquier conclusión basada en él. Ni tampoco las "elasticidades" precio son independientes entre sí o del nivel de la demanda, y especialmente de

[5] Véase el ensayo *Welfare and Foreign Trade*, Sección I, Nº 3.

las relaciones entre demanda y capacidad productiva. Es aquí donde la teoría del equilibrio de los pagos se fusiona a una teoría del desarrollo y el crecimiento.

El tratamiento que dio Edgeworth a la geometría "estática" de Marshall, de las curvas de la demanda recíproca, reconoce implícitamente este hecho, aún cuando no logre descubrir la importancia decisiva de la consecuente limitación. Compara las curvas recíprocas de oferta-demanda con las manecillas de un reloj que están impulsadas por un mecanismo oculto tras la carátula. "Un movimiento a lo largo de una curva de oferta y demanda en el comercio internacional debería considerarse acompañado de reacomodos en el comercio internacional, de la misma manera que los movimientos de las manecillas del reloj corresponden a considerables movimientos invisibles de la maquinaria."[6] Este símil pone de relieve claramente que según el pensamiento de Marshall y Edgeworth, las relaciones entre un cambio causal inicial y el nuevo "equilibrio" resultante son algo dado y perdurable. El reloj sólo puede avanzar a un ritmo predeterminado y la manecilla sólo puede moverse en un camino también predeterminado.

Las relaciones entre el cambio inicial en la balanza de pagos y los acontecimientos consecuentes son, por supuesto, de un carácter muy distinto y mucho más tenue, y también dependerán de la posición histórica que determine las anticipaciones, es decir, las reacciones de los países, los productores y demás elementos. Este hecho reviste una importancia decisiva. Si este mecanismo constituye en alguna forma un "reloj", se trata de uno realmente muy peculiar. Los movimientos de las manecillas poseen necesariamente una influencia sobre el funcionamiento de la "máquina", y es igualmente posible que los sucesos de "fuera del escenario" tengan efectos variables sobre el funcionamiento de las manecillas con un cambio en la situa-

[6] F. Y. Edgeworth, *Paper Relating to Political Economy*. Vol. II, 1925, p. 32.

ción o en el clima psicológico. El cuadro *ex ante* y su elasticidad no es por fuerza pertinente, pues podría cambiar (y es muy probable que así suceda), como resultado del desarrollo a través del tiempo. En cualquier caso, es enteramente ilegítimo suponer *a priori* su fijeza. El cuadro *ex post*, por otro lado, depende de la secuencia histórica de los acontecimientos (por ejemplo, del impacto sobre el nivel de la demanda en cada país, y su urgencia), de la influencia de secuencias históricas previas (a través de las previsiones o expectativas), todo lo cual influye sobre la acumulación y, así, hará cambiar la fuerza competitiva del país. Si existe una relación causal entre el cambio original y los nuevos cambios o impulsos autónomos, estos últimos no pueden ya ignorarse considerándolos como de un orden secundario de importancia.

El análisis no puede seguirse manejando por referencia a los países "A" y "B", sin especificar qué tipo de país, de qué tamaño y con qué recursos (y también con qué clase de reservas internacionales) se tiene sometido a discusión, y sin especificar cuál es la relación que se va a analizar. Por lo tanto, una curva dada de demanda recíproca sólo podrá aplicarse *ex post* a un cambio único del cual está construida. He aquí una forma implícita de teorizar en extremo. La contribución del análisis de este tipo a los conocimientos económicos generales es simplemente trivial. Las situaciones y los desarrollos históricos son únicos. La interrelación entre el cambio inicial y sus efectos variarán en forma correspondiente.

En forma enteramente separada (y sin ninguna relación conceptual), y en parte como resultado de un ataque anterior[7] contra el uso ilegítimo del concepto de elasticidad en la teoría de los problemas del comercio internacional, se acometió un análisis diferente. Lo que tenía en común con el primero era su serena convicción de que todo marcharía bien, siempre y cuando no se permitieran las

[7] *Bulletin of the Institute of Statistics*, 1948. Oxford University.

maléficas prácticas inflacionarias. Se basaba en un análisis keynesiano simplista, por el cual podría mostrarse que el consumo, la inversión y las exportaciones, sumadas en un todo, igualan el gasto o consumo, ahorro e importaciones. El hecho de que esto fuera sólo una identidad de carácter contable fue convenientemente disimulado.

El cuadro precio/demanda y su elasticidad fueron sustituidos por relaciones ingresos/importación y por propensiones. Se suponía que éstas eran fijas y no estaban influidas por el proceso mismo. De esta manera, se abandonaba en la segunda vuelta la identidad entre consumo y gastos en consumo, y el autor explicaba que si se deseaba que aumentasen las exportaciones y cayeran las importaciones, se tendría que hacer que aumentaran los ahorros o se redujera la inversión. A esto seguía una erudita discusión acerca de los efectos (vía multiplicador) sobre los ingresos de los diferentes países, y se demostraba triunfalmente que debe reducirse la inversión, puesto que los ahorros "por sí mismos no podrían crecer".

El manejo de estas *identidades* oculta el hecho de que *estas relaciones son en extremo inestables*. El progreso técnico o un cambio en la tributación pueden hacer variar las propensiones a importar tanto como una variación en la ocupación interna. Cuando un país se acerca a la ocupación plena, la relación histórica media entre el precio y la cantidad de las importaciones se transforma en forma abrupta en aumentos en el ingreso. Las importaciones del país con ocupación plena podrían aumentar, incluso si subieran los precios en el exterior, aunque un descenso en los precios del exterior podría provocar aumentos muy amplios en las importaciones de ese país, puesto que para una economía con ocupación plena la competencia de precios desde el exterior podría resultar en extremo efectiva. El resultado es que la "curva" se vuelve errática, si es que va uno a utilizar una curva (tales curvas son aplicables momentáneamente, sólo en la situación dada). La utilidad

del concepto de la elasticidad de la demanda parece dudosa ya que también sólo es aplicable momentáneamente (y no en forma independiente del proceso histórico). Por otra parte, no es cierto que el consumo dependa por completo del ingreso, y que no se le pueda reducir a través de medidas crediticias directas, dirigidas al crédito para el consumo, o mediante restricciones sobre las importaciones de ciertos tipos de bienes, por ejemplo, las que traerían un cambio "autónomo" en el consumo (y por tanto del ahorro), que no puede expresarse en la identidad. De manera que el sencillo enfoque de la absorción es apenas menos engañoso que el análisis marshaliano.

A fin de evitar esta cuestión, el enfoque "absorción" ha copiado las pretensiones neoclásicas. Se basaba en una especie de modelo monetario perfectamente competitivo de la economía mundial (un modelo keynesiano en contraste con el neoclásico). Se suponía que el superávit o déficit de un país no puede afectar a la demanda "mundial" (pues si lo hacía el resultado se volvería incierto).[8] Así, el enfoque absorción se portaba tan caballeroso y flemático al ignorar los efectos "autónomos" de las medidas de política (implícitas en la situación) sobre las relaciones keynesianas (digamos devaluaciones o restricciones monetarias sobre la propensión a consumir o importar), como lo hacía el enfoque elasticidad al ignorar el impacto de los cambios sobre las relaciones marshalianas. No es en manera alguna cierto, *ex ante*, que la única condición para el buen éxito de la devaluación sea la reducción de la demanda para

[8] Varios "otros" países podrían, por ejemplo, no sentirse en posición de permitir que disminuyeran sus exportaciones respecto a las importaciones. En ese caso, el excedente de exportaciones podría perdurar mientras un país deficitario fuerte se permitiera a sí mismo un déficit. Por otra parte, los países deficitarios débiles podrían no ser capaces de proseguir registrando déficits, mientras los países con superávit podrían no desear reducir su excedente de exportaciones, y podrían compensar la deflación de los países deudores. Habría entonces una aspiral acumulativa descendente. Éste sería inevitablemente el caso, de haber una escasez absoluta de liquidez internacional en términos del valor del comercio internacional.

acomodarla al consecuente incremento en las exportaciones (que se suponía automático) y permitir la reducción de las importaciones.

Debe explorarse la influencia de la política sobre la relación de intercambio. No es cierto que cualquier aumento de la demanda haga aumentar los precios o conduzca a una escasez y afecte a la demanda de importaciones y exportaciones, idénticamente en todas las circunstancias. Sin duda alguna, la balanza de comercio es idéntica a la diferencia entre la producción nacional y la demanda nacional. Es, sin embargo, ilegítimo suponer que reaccionará de la misma manera en todas las circunstancias: la identidad puede producirse de diversas formas alternativas, incluyendo un aumento de la producción, entre las cuales, dentro de ciertos límites, hay indeterminación. La ocupación plena no es una divisoria bien definida a la que no afecten la composición de la demanda y por lo tanto la política. El embrollo es completo.[9]

Así, pues, ambos enfoques, suponiendo que las demás cosas permanezcan constantes, resultan falaces. Salvo en casos triviales, todas las modificaciones en la relación de intercambio afectan al ingreso y todo cambio en el ingreso afecta también la sensibilidad de la demanda con respecto a los cambios en los precios. En realidad, ambas cosas son inseparables, aunque no idénticas.[10] Tal como hemos dicho, hay aquí una zona crepuscular en la cual los incrementos en el ingreso monetario comenzarán a tener efectos desproporcionados, independientemente de los cambios en los

[9] Un ejemplo excelente de este galimatías absoluto es el altercado entre los profesores de Chicago sobre la flexibilidad de los cambios y la "estabilidad" de los mercados de cambios, conducido enteramente en términos constantes a largo plazo *(Economic Journal 1960-1961)*.

[10] De la misma manera que los salarios constituyen (una buena parte de) la demanda de trabajo. Pero un aumento en la demanda de trabajo puede iniciar alzas de los salarios, y éstas, a su vez, iniciar un aumento de la demanda. La diferencia es vital. Los intentos de separar matemáticamente los aumentos en los salarios de los aumentos en la demanda de productos son fútiles.

precios. A medida que se llega a la ocupación plena, y la producción nacional comienza a quedarse corta, aumentan las importaciones; la sensibilidad de la demanda con respecto al aumento de los precios en el extranjero disminuye. Pero sería insensato considerar esta relación como algo rígido. El desarrollo de la capacidad productiva y el dinamismo de la economía, que determina el punto de escasez[11] desempeñan un papel importante para determinar la balanza de pagos. Si el mecanismo rígido de la teoría cuantitativa tradicional está por completo fuera de lugar, a causa de que no puede explicar los efectos de un aumento en la capacidad productiva, el enfoque keynesiano primitivo de la absorción ya no resulta tan refinado.

Por lo tanto, el análisis tiene que proceder a mostrar cuáles serán las consecuencias de cualquier impacto primario. Éstas dependerán de la relación comparativa entre el ingreso y la capacidad de producción en cada país y pueden ser mucho mayores que el cambio primario, y a la larga contrarrestar o mucho más que contrarrestar, el impulso primario. La generalización de semejantes conclusiones es inevitablemente precaria y con mayor frecuencia ilícita que lícita. Sólo en forma puramente experimental pueden formularse reglas.

Las importaciones y las exportaciones parece que estarán relacionadas con:

i) El ingreso monetario relativo en el país y en el extranjero;

ii) El precio relativo en el país y en el extranjero de las mercancías y los servicios que entran al comercio internacional, que a su vez estará relacionado con:

iii) La relación de la demanda con la capacidad productiva en el país y en el extranjero (a su vez sujeta a una fuerte influencia marginal por la tasa de inversión), y

[11] Kindleberger atribuye la escasez de dólares a ese exceso compensación.

iv) Las miras de la política adoptada por los países dominantes.

También debería hacerse notar que el ingreso relativo, en el país y en el extranjero, se encuentra interrelacionado indisolublemente con los precios. Igualmente, la interacción entre los precios, el ingreso y la demanda se modificarán de acuerdo con la configuración histórica de una situación en particular, pues el comercio internacional y la economía monetaria hacen que los precios dependan no sólo de las necesidades sino de las expectativas de precios. De suerte que la estabilidad misma llega a estar codeterminada por antecedentes históricos. Esto introduce un segundo tipo fundamental de indeterminación.

La teoría del equilibrio postula que si todos los individuos adoptan la decisión correcta en algún sentido, prevalecerán el equilibrio y lo óptimo. Esto presupone que hay una serie de decisiones correctas dadas de manera independiente y determinada. Pero no existe semejante conjunto. Lo que ocurra dependerá de lo que la gente haga ahora, y lo que la gente haga ahora depende de lo que ha acontecido en el pasado. Donde los precios son función de las expectativas de precios, el óptimo no se ve empañado por la ignorancia del futuro, pero de todas maneras es indeterminado. Finalmente, según vimos, todo esto se relaciona con la acumulación y el progreso técnico, que también están determinados históricamente.

Si, por ejemplo, deseáramos analizar, con Marshall, los efectos de un cambio en "la urgencia de la demanda" de un país para las mercancías de otro país, "no acompañado" de un cambio en el segundo,[12] el primer efecto sería el de modificar la balanza del comercio.[13] Esto afectará direc-

[12] Todo el concepto es confuso en extremo, pues el cambio en el primero no puede dejar de modificar la demanda en el segundo.

[13] Y esto no puede ignorarse pronunciando exorcismos mágicos sobre las posiciones a largo plazo, pues, según hay que repetirlo una y otra vez, la posición del equilibrio a largo plazo (en el caso de que este concepto sea

tamente la balanza de comercio del país con el que se intercambia, y también a través del cambio en los precios, aunque de un modo separable. Lo que ocurrirá, en consecuencia, según hemos visto, es cosa que pertenece a los dioses. El establecimiento del equilibrio podrá estar seguido o no por contra medidas de todos los países participantes, que contrarresten o frustren las consecuencias directas del impulso original. A éstos seguirán movimientos acumulativos. La demanda total, o sea la demanda de ambos países sumada, podrá comenzar a caer o a elevarse y la balanza comercial podrá convertirse en objeto de una lucha oligopólica. Analizar esto sobre la base de diagramas que establezcan la posición final de equilibrio, sin investigar si es factible (y cómo) la fase intermedia que lleva a esa posición (y que influirá sobre el proceso) equivale a prejuzgar sobre el resultado del planteamiento. Nada agrega al conocimiento del campo.

Si se quisiera trazar esto mediante esas imágenes abstractas, sería necesario utilizar series de curvas de demanda de acuerdo con cada posición de la demanda monetaria, cuyas relaciones estuviesen determinadas históricamente. Cada una de estas posiciones de la demanda, correspondería a una balanza monetaria de pagos y a una posición en la relación de intercambio.[14] La forma del proceso se hallará determinada por la influencia del déficit o el superávit de la balanza de comercio y por los cambios consecuentes en el ingreso y en las decisiones de política sobre el comercio exterior de los países. En este caso particular, sería necesario conocer el tamaño de los países; la fracción de su comercio con cada país incluido dentro del sistema; su actitud hacia la ocupación y los precios; las posiciones de su reserva en oro; su capacidad (dentro de estas limita-

en realidad significativo) se hallará codeterminada por lo que ocurra como resultado de la perturbación en la balanza de comercio.

[14] Plantear el análisis en términos de "pacas" complejas considerándolas mercancías individuales resulta por sí solo absurdo.

ciones externas) para llevar a la práctica cualquier política, y la disponibilidad de instrumentos de política (por ejemplo los controles y la maquinaria impositiva): todos estos factores determinarán, en el caso de que difieran las políticas de los países miembros del sistema, cuál de ellos puede hacer alardes, cuál cederá ante esos alardes, a causa de la escasez de sus reservas o de su incapacidad para influir sobre el ingreso de los países con los que comercia; o cuál país tendrá un proceso de desarrollo dominante y cuáles países serán los dominados.

Todo esto ocurrirá entre países en proceso de desarrollo. Hablar de situaciones "estables" y "demandas" "elásticas" y llegar a "fórmulas" sobre la base de elasticidades y propensiones dadas, es una manera de hablar con la cual los escritores se ocultan a sí mismos la naturaleza del problema. Según hemos ya señalado, estas elasticidades o bien se basan en el pasado, y por lo tanto no son aplicables al futuro, sino supuestos y especificaciones que simplifican el planteamiento, o bien se derivarán del cambio que está discutiéndose. Y en tal caso tendrán que derivarse *ex post*, y entonces sólo constituyen teorizaciones implícitas sin valor: el equilibrio habrá estado codeterminado por factores que este procedimiento pretende eliminar, y cuyo análisis es esencial para la comprensión del mecanismo.

El problema es de efectos ingreso, debido a cambios en las inversiones y en el crecimiento, a la introducción de nuevos métodos de producción y nuevos productos, así como a cambios en la demanda, que pueden apartar al sistema, por lo menos temporalmente, de la posición "original de equilibrio". Habrá efectos en la ocupación y en la relación de intercambio que chocarán unos con otros, y que pueden iniciar momentos acumulativos, que a su vez podrían rebasar la posición de "equilibrio modificado". Si el país en el que esto ocurre es el dominante (en otras palabras el más dinámico, el más grande y con posesión de fuertes reservas líquidas respecto a su sensibilidad para el

comercio exterior), puede imponer el reajuste a su socio y arrastrarlo de la posición antigua a una nueva, que a su vez podrá ser o no una posición de equilibrio en el sentido tradicional. Además, de la mayor flexibilidad, propia de un sistema más dinámico, podría emanar una presión deflacionaria permanente.[15] Todos estos cambios consecuentes distan mucho de resultar de un orden de pequeñez despreciable. Todos ellos crean, a su vez, cambios y desplazamientos que son continuos, y como los ajustes llevan tiempo, jamás logrará obtenerse en realidad una posición de "equilibrio final", ni necesariamente tendrá que considerarse concebible. El sistema podrá hallarse " a caza" de un constante desequilibrio: las series de ajustes consecuentes pueden acercar al sistema o bien alejarlo de una posición de "equilibrio" que constantemente se aleja y cambia.[16] El equilibrio significará, en realidad, no otra cosa que un desarrollo o una política mutuamente compatibles. Todo caso histórico deberá, pues, analizarse por separado.

Cuando la Sra. Robinson,[17] al examinar los efectos de la devaluación, estableció la existencia de un equilibrio estable sobre una base *a priori*, estaba olvidándose por entero de esta relación recíproca. Lo mismo puede decirse

[15] Viner avanzó a tientas hacia el entendimiento de este fenómeno explicando la diferencia como una "eficiencia" desigual del oro. La desigualdad en este sentido se debía a una velocidad de circulación disminuida. También desempeñará un papel importante la naturaleza de los precios de exportaciones. Los precios administrados de los exportadores principales han impuesto de una vez por todas una seria carga sobre los productores primarios, salvo en condiciones excepcionales de auge, como el que se experimentó durante la guerra de Corea en que se reconstituyeron existencias. Ver "Política Económica y Sistema de Precios", en el capítulo VI.

[16] Haberler no pudo haber estado más equivocado en su crítica a Ragnar Nurske, al sostener que en ausencia de una teoría enteramente satisfactoria del crecimiento dinámico, todo el análisis tiene que manejarse en términos de estática comparada. La divergencia en la tasa de crecimiento y el sesgo en su carácter bastan por sí solos para destruir la estática comparada e imponer una gran restricción en las generalizaciones (*Review of Economics and Statistes*, 1960).

[17] *Essays on the Theory of Employment*, Oxford, p. 201.

sobre el planteamiento de Metzler respecto a la "elasticidad" (pura) de la demanda internacional,[18] en términos que sugieren que estaba pensando, en realidad, en algo que crece con el transcurso del tiempo, y que no varía con los cambios en el ingreso (y por lo tanto de los precios). He aquí, pues, una confusión insoluble entre consideraciones a corto plazo (respecto a la creciente "elasticidad precio" de la demanda) y consideraciones a largo plazo (si el "equilibrio" a largo plazo con ocupación plena está determinado por la capacidad productiva real, en el sentido expuesto por Viner).

Así, pues, proposiciones como la de que "la devaluación permite mejorar la balanza de comercio si la suma de las elasticidades es tal y tal", son o triviales (en el sentido de ser puramente descriptivas y decir que "si la balanza del comercio mejora gracias a la devaluación, entonces mejora"), o no más significativas que si el autor hubiese creído sorprendernos de pronto diciendo alguna simpleza. Porque necesitamos conocer la reacción del ingreso y la demanda mundiales ante la medida propuesta, y su relación sobre la capacidad productiva mundial (que es a su vez uno de los determinantes, aunque al mismo tiempo no sea independiente de la medida), para saber qué ocurrirá. En un "mundo" cercano a la ocupación plena o superplena, las "elasticidades", como ya lo vimos, pueden resultar "perversas" o refractarias. En otras palabras, los aumentos en los precios en cualquier país dado puede que de todos modos no eviten que se expandan sus exportaciones.[19] Los cam-

[18] H. S. Ellis (Editor). *A Survey of Contemporary Economics*, 1948, capítulo VI.

[19] De aquí la ausencia de dificultades en cuanto a transferencias, en el caso de la ayuda norteamericana tanto en la paz como en la guerra. Así, pues, la discusión Rueff-Ohlin-Keynes se desarrolló en un plano enteramente falaz *(Economic Journal*, 1929-1930). Los dos primeros ignoraron por completo (precisamente en 1929) la posibilidad de caídas en el ingreso mundial inducidas, o por lo menos agravadas por el pago de reparaciones. Keynes, por argumentar sobre la base de una curva marshaliana, no pudo defender su tesis, pues había aceptado implícitamente el enfoque

bios en el ingreso desplazan y alteran la forma de los cuadros de la demanda que el análisis tradicional consideraba como dados. Los que especulan con las elasticidades suponen que son constantes cosas que necesariamente tienen que cambiar. En realidad, la demanda "mundial" de importaciones no está determinada por factores "reales" y su "elasticidad" precio está sujeta a variaciones violentas debidas a variaciones en la ocupación. Ni mejora necesariamente con el paso del tiempo. En periodos de intensa lucha oligopólica por el control de las reservas, puede empeorar con el transcurso del tiempo, incluso hasta en el caso de países individuales.[20] Tal como ya lo demostramos, dependerá de la relación monetaria (histórica) del ingreso con la capacidad productiva y de las expectativas vinculadas con cada uno de estos factores.

Una vez que se llega a la ocupación plena, decae la "flexibilidad" en un país individual, a menos que haya un crecimiento rápido. Sin embargo, si no se mantiene la ocupación plena, el ritmo de desarrollo disminuirá y a la larga el país sufrirá un eclipse relativo en las innovaciones y en la inversión.[21] La devaluación, que según se alega hace posi-

estático. Posteriormente los economistas neoclásicos (aunque no Rueff) negarían indignados haber creído jamás en la célebre ley de Say en un "sentido operacional".

[20] Problemas que aún tenemos con nosotros se anticiparon con motivo de los argumentos contradictorios expuestos por los jefes del Sistema de la Reserva Federal en los años veinte, en defensa de sus esfuerzos para "esterilizar" la entrada de oro a fin de mantener una "nueva era" de prosperidad estable y las dificultades consiguientes que provocó por todas partes esta distorsión unilateral del mecanismo clásico del patrón oro. Más aún; las prolongadas dificultades de la Gran Bretaña comprueban el choque entre la necesidad de mantener la inversión, y por lo tanto de proteger el aumento de la productividad, y la manera de funcionar del mecanismo clásico, el cual actúa restringiendo la demanda con lo cual pone en peligro el poder competitivo (en un mundo dinámico en el que los salarios no se encuentran instantáneamente en condiciones de equilibrio). Sólo podría concebirse que el mecanismo clásico funcione de una manera satisfactoria en un mundo estático. Sólo en semejante mundo, un mundo sin acumulación de capital y sin cambios en la productividad, las restricciones no tendrán en poco tiempo un efecto aletargador.

[21] Por ejemplo, Estados Unidos con posterioridad a 1953, e Inglaterra poco más o menos desde 1914.

ble la ocupación plena, sin un acuerdo internacional expreso, resulta al final un instrumento inoperante. Su "efectividad" no sólo podrá quedar arruinada en virtud de la repetición, al crearse una pauta fija, de anticipaciones y previsiones, sino que sus efectos sobre una economía de ocupación plena son de entorpecimiento al engendrar presiones inflacionarias que hacen aumentar la demanda interna y las importaciones. Esas presiones son difíciles de resistir, aun la primera vez que se presentan, y es casi imposible soportarlas cuando se repiten.

Más aún, la escuela que ve en los cambios fluctuantes un medio para suavizar el reajuste, ignora el hecho de que estas fluctuaciones, junto con el aletargamiento del sistema productivo, evitarán en vez de promover los reajustes físicos para los que se requiere nueva inversión. La depreciación del dinero permitirá que las industrias "inconvenientes" continúen existiendo. La conclusión optimista resulta de confundir las relaciones entre el plazo largo y el plazo corto, entre la esfera "real" y la esfera "monetaria".

Este análisis demuestra que el supuesto de que el comercio internacional está manejado por firmas individuales, y el papel del mecanismo monetario se reduce a trasmitir automáticamente impulsos que se originan en el lado "real", depende de la aceptación de la existencia de reglas rígidas que gobiernan ese mecanismo. En primera instancia, tal vez esto fue cierto en la época de la moneda de oro.[22] Mientras los bancos centrales eran "políticamente" independientes, y meramente registraban ganancias y pérdidas de oro, pudo pensarse que el mecanismo de Hume era hasta cierto punto efectivo. Ya lo modificaban de manera creciente las diferencias en la "eficiencia" en el em-

[22] Incluyendo las juntas monetarias coloniales, que contaban con una cobertura del 100 %. No podemos discutir en el presente contexto las consecuencias de este arreglo para el desarrollo de estos territorios. Véase "Malayan Monetary Controversy", *Malayan Economic Review*, octubre, 1959.

pleo del oro,[23] la tasa de crecimiento de la liquidez internacional (en oro y antiguamente también en plata), y la tasa de crecimiento de capital (que estaba influida considerablemente por él). Esta fase de desarrollo terminó en realidad ya antes de 1914, incluso en la Europa Occidental, y en amplias partes del mundo ya era inaplicable desde una fecha más temprana. A partir de la Primera Guerra Mundial, la estructura teórica quedó enteramente en contraposición con la realidad.[24] Por lo tanto, las conclusiones basadas en ella son falaces.

Cuando la política monetaria y fiscal quedan sujetas a la voluntad, los productores y consumidores individuales de cualquier país dado se ven afectados de la misma manera (aunque por supuesto no en el mismo grado) y su acción depende de esas políticas. La estructura rígida de la teoría cuantitativa desaparece. Por tanto, lo que se convierte en objeto adecuado de estudio son los países y no las entidades microeconómicas o empresarios. Por desgracia, la revolución keynesiana abortó antes de que pudiera influir sobre la doctrina en este campo vital. Sus propensiones y multiplicadores quedaron reducidos a cosas convencionales.

Una vez que se reconoce que el primer efecto de los cambios en el comercio internacional afectará a los países (a través de sus balanzas de pagos), y que son los países los que van a reaccionar, todo el problema aparece bajo una luz nueva. Si las relaciones de los productores individuales en las áreas altamente desarrolladas no pueden analizarse en términos de una competencia perfecta, atomística, cuánto menos son aplicables a las relaciones entre un número muy restringido de países, cada uno de los cuales exporta una especialidad más o menos limitada de productos de los cuales es un abastecedor importante.[25]

[23] Viner ejercitó esto de manera amplia y perspicaz (ver *Studies, op. cit.*, páginas 365-374.

[24] Véase por ejemplo: Sociedad de las Naciones, *Experiencia Monetaria Internacional*, 1944.

[25] Es, por supuesto, posible que incluso un exportador diversificado

La reacción de un país, por ejemplo ante un déficit de la balanza de pagos, estará determinada parcialmente por el efecto automático (tanto de precios como de ingreso) de ese déficit sobre la vida económica interna, y en parte por la respuesta deliberada del gobierno (incluyendo el banco central) y el grado de su libertad de acción.

Esta última estará influida por lo siguiente:

a) Los principios de política; si el gobierno desea por ejemplo:

i) Estabilizar la ocupación.

ii) Mantener las reservas.

iii) Mantener la estabilidad de los precios.

b) La amplitud de elección posible, abierta políticamente, entre distintas clases de medidas para llevar adelante la política; si, por ejemplo, esas medidas se restringen a los controles monetarios globales, o bien es posible instituir controles directos.

c) Por el grado de dependencia del país respecto al comercio exterior (pues un grado alto de dependencia podría dificultar la aplicación de políticas compensatorias, si no es que volverla imposible) y de la disponibilidad relativa de reservas líquidas.

Será difícil hacer generalizaciones. Podría sugerirse que si la mayoría de los países más poderosos y económicamente independientes se inclinan por los casos (*a*) (*ii*) o bien (*iii*), o sea que su preocupación primordial no es la de mantener la ocupación plena, será muy probable que se introduzca en el sistema mundial en su conjunto una tendencia deflacionaria. En términos generales, es más fácil implantar la deflación que estabilizar la ocupación. El riesgo de perder todas las reservas antes de que cambie la situación mundial es obvio e inmediato. No se incurre en riesgos financieros evidentes y próximos, al tolerarse o promoverse el acrecentamiento de las reservas. El riesgo consiste

se halle dentro de una relación oligopólica con otros países, a causa de su importancia excepcional.

en renunciar al desarrollo, lo cual sólo resultará obvio a largo plazo, y la responsabilidad de haberlo causado la puede atenuar una explicación.

Se requiere una acción deliberada para contrarrestar un aumento de las reservas mediante un aumento de la demanda, cuando el mundo en su conjunto sufre deflación por causa de una deficiencia general de la demanda, en tanto que la pasividad conducirá a nuevas ganancias en las reservas. Entonces, en una lucha oligopólica o en una situación de juego, la retirada final tenderá siempre a elevar al máximo las reservas y minimizar las pérdidas de oro. El lenguaje tradicional que habla sobre la "solidez" de las monedas y la necesidad de "conservar las reservas", y que acoge la entrada de oro como un saldo favorable, y considera "crisis" el cambio de no-ingreso que contiene oro por ingreso alto que entraña activos, fortalecerá esta tendencia.[26] Se podrá superar, pero probablemente sólo por una acción supranacional.[27] Podemos, pues, concluir que el impacto del comercio exterior sobre el desarrollo de los países más débiles dependerá:

i) Del tamaño relativo y del carácter del país principal (esto es, en el caso que sea sensible o no al comercio exterior);
ii) De su política económica, especialmente si se orienta primordialmente a estabilizar las reservas o la ocupación;
iii) De la intensidad del progreso técnico y de su tendencia respecto al comercio internacional;
iv) De la magnitud absoluta de las diferencias de costos comparativos;
v) De la existencia de acuerdos internacionales o de

[26] La "crisis" norteamericana de 1960 fue ocasionada principalmente por las adquisiciones de activos extranjeros que hicieron firmas e individuos privados.
[27] Véase el capítulo V.

instituciones que atenúen la desigualdad internacional mediante mayores inversiones en las áreas subdesarrolladas y medios adecuados para ayudarlas.

Dependerá de los mismos factores el grado de liquidez internacional que se requerirá para la estabilización internacional, la ocupación y el desarrollo.

Mientras la Gran Bretaña, con su gran sensibilidad internacional y su lento avance industrial, era la potencia financiera directora, la necesidad de reservas líquidas fue inferior a la que se experimenta en un mundo en el cual Estados Unidos (o Alemania con sus socios del Mercado Común) son los elementos dominantes.

Viendo estas cuestiones desde un punto de vista sensato, es evidente que al denominado como pesimista respecto a la "elasticidad" se le puede definir con más justeza como una persona que teme que se implanten las recomendaciones de política de los optimistas de la "elasticidad".

Podría definirse al optimista de la "elasticidad" como un individuo que se empeña tenazmente en derrotar sus propias predicciones. Aquí no entra nada que se parezca al concepto usual de "elasticidad". Las expectativas respecto al comportamiento de la balanza de pagos representan, en conjunto, expectativas sobre la política monetaria de los países principales, combinadas con factores más básicos, tales como el progreso técnico relativo que se ha discutido.

La conclusión que sugieren estas consideraciones[28] es la importancia vital de evitar la propagación de la deflación, debido a una escasez (o a la anticipación de una escasez) de reservas y, de ahí, el establecimiento de un órgano central vigoroso que garantice la posibilidad de crear reservas internas suficientes que corten semejante deflación acumulativa. La gravedad de las crisis experimen-

[28] Véase el capítulo V.

tadas por Estados Unidos antes del establecimiento del Sistema de la Reserva Federal, debidas a la ausencia de semejante institución, parece suficiente para demostrar el punto. Al formular disposiciones con respecto a la creación de reservas, se reducen de manera inmediata el valor y la necesidad de acumularlas. Por lo tanto, se evita la probabilidad de una competencia encarnizada por las reservas, y se alivia a la economía mundial de una presión. Es de esperarse que no se requieran tantas crisis como las que fueron necesarias en Estados Unidos para traer esta reforma, y que una vez establecida la nueva institución, se impida que ésta, mediante una política deliberada (en forma muy parecida a la empleada por el Sistema de la Reserva Federal o el Fondo Monetario Internacional), provoque condiciones que esté obligada a evitar, pues con esa finalidad se creó.

Al mismo tiempo, se requeriría un código sensato de conducta internacional que disminuyera la necesidad de la intervención del mismo y evitar un inflacionismo deliberado.[29] Los artificios mecánicos no sirven. Los "planes" suficientemente "liberales", en el sentido de que brindan una liquidez adecuada para afrontar los trastornos deflacionarios durante las crisis de confianza, podrían resultar inflacionarios en circunstancias generales más afortunadas. Los planes suficientemente "rígidos" para hacer frente a situaciones especulativas y de sobre-expansión están llamados a conducir a la ruina general en una deflación. La reforma institucional sin la adopción de políticas apropiadas es incapaz de restablecer el debilitado dinamismo en las áreas no planificadas del mundo.

La manera más notable de hacer aumentar la productividad del sistema, en vista de las tremendas diferencias en

[29] Esta consideración es la que me inclina en contra del plan keynesiano de una unión de compensaciones que se basaba enteramente en la creación de liquidez. En una atmósfera inflacionaria habría creado una demanda internacional excesiva, que en un medio deflacionario podría haber fallado.

los niveles absolutos de productividad, consiste en mejorar la relación de intercambio. Esto, desde un punto de vista económico, es el equivalente exacto de un incremento en la productividad física. Con el mismo esfuerzo en términos de horas-hombre se puede obtener mayor ingreso.

En efecto, desde un punto de vista importante, un incremento de la capacidad para importar probablemente tendrá efectos favorables más duraderos que un aumento en la productividad física interna: permite mucho mayor flexibilidad para satisfacer la demanda. Podría, pues, no resultar inesperado que un aumento en el poder de compra de las exportaciones tuviera un efecto moderador sobre la presión inflacionaria. Así ha ocurrido claramente en los casos de Chile, antes de 1929, y en fechas más recientes en Venezuela, Ecuador y algunas repúblicas centroamericanas.

Una alternativa ligeramente menos favorable es el incremento de la productividad física del sector exportador no contrarrestado por completo por un empeoramiento de la relación de intercambio.

En este punto debe plantearse alguna discusión en torno a las perspectivas de las exportaciones latinoamericanas. Actualmente parece que algunas mercancías nuevas, como el maíz y el petróleo, vienen a unirse a los nitratos en la tendencia a desacelerarse y disminuir. Debe hacerse, pues, una referencia a la necesidad, posiblemente urgente, de ayuda extranjera en el periodo (prolongado) de transición, si se desea combinar una elevada tasa de desarrollo con el factor estabilidad. El hecho de que los ingresos del gobierno dependan muy a menudo de los impuestos sobre las exportaciones del "sector externo desarrollado", mientras por otra parte los intereses creados en el interior del país (aún cuando estén exportando ventajosamente) eviten efectivamente que haya aumentos correspondientes en su carga fiscal, acentúa la importancia de este factor. Mientras las exportaciones, y especialmente las del "sector desarrollado" aumentan, y con ello aumentan también los

ingresos del gobierno, la elasticidad de la economía queda salvaguardada y la presión sobre los costos se atenúa. Si la posibilidad relativa de gravar al sector externo desarrollado tiene ventajas económicas y políticas evidentes, en cambio depender de ella entraña el peligro de no disponer de ninguna alternativa eficaz en el caso de que alguna circunstancia desfavorable aminore el aumento de las exportaciones o reduzca éstas.[30] Incluso los ingresos estacionales por concepto de las exportaciones tradicionales entrañan, *caeteris paribus*, una caída apreciable en el ingreso real *per capita* derivado de esta fuente, si la población aumenta con la misma rapidez que en la mayoría de los países latinoamericanos.

Es en este punto donde los aspectos de presión sobre los costos que acarrea la inflación en las economías desarrolladas comienzan a volverse pertinentes, *mutatis mutandis*, para el escenario latinoamericano. Si el hecho de que la capacidad de importar no aumenta se va a afrontar sin que se desarrolle una presión inflacionaria, será indispensable que haya una reducción en el ingreso real de alguien, a menos que se produzca un aumento compensatorio en la productividad física interna, no absorbido enteramente por el incremento paralelo de la demanda, lo cual constituye una coincidencia improbable. En ausencia de semejante incremento compensatorio, tendrán que disminuir, bien los márgenes de ganancia o bien los salarios monetarios, o habrá una disminución del ingreso como resultado de una caída en la ocupación. Mientras más alta sea la productividad del sector exportador plenamente desarrollado respecto a la actividad interna, y mayores sean sus contribuciones al producto interno (por ejemplo mediante los impuestos y los salarios), habrá mayores dificultades para contrarrestar esta pérdida.[31] Si bien es cierto que la nueva oportunidad

[30] La dependencia en las exportaciones se acentúa si las importaciones libres evitan el desarrollo de la industria nacional, mientras que se expande el sector de servicios que maneja las importaciones.

[31] Debe hacerse aquí una referencia a la diferencia del problema de

en la posición de costos comparativos del país, después de la modificación de la relación del intercambio, no simplemente justifica, sino que demanda imperativamente, un aumento en la producción doméstica,[32] el empeoramiento de la relación del intercambio y del poder de compra sobre las importaciones podría no quedar compensado por el reajuste de la actividad interna. Sin un aumento en el producto interno la pérdida será, por supuesto, mucho mayor. Esto no quiere decir, sin embargo, que dentro de la nueva posición de costos comparativos el ingreso nacional *per capita* será tan grande como antes de que empeorara la capacidad para importar *per capita*, o que este desplazamiento en la producción pueda lograrse sin perturbaciones monetarias.[33] Este proceso es análogo a la inflación provocada en Inglaterra por medio de precios de importación más elevados.

Las complicaciones monetarias que acompañan al remodelamiento de la actividad productiva (requerido a causa de la pérdida de capacidad para importar *per capita*, o a causa de que la capacidad para importar no aumenta en forma paralela al crecimiento de las importaciones), surge a causa de que en la nueva situación la posibilidad de sustituir importaciones puede resultar positivamente ventajosa. En un nivel dado de precios, esto no es posible debido a la ineficiencia relativa de la industria nacional en contraste con las importaciones de la situación previa. Como los salarios no descienden, la pérdida de ingreso real se hará

aquellos países cuya producción consiste en exportaciones agrícolas tradicionales. En estos casos es posible que haya un cambio de uso sin pérdidas considerables. Véase el análisis de D. Seers del problema inflacionario internacional, preparado para la conferencia de Río sobre la inflación (en mimeógrafo, 1962) y los escritos de Raúl Prebish, Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto y Santa Cruz.

[32] Esto surge claramente si consideramos que la oportunidad costo del producto del trabajo que no se emplea es menor que su salario.

[33] Pero la pérdida no la ocasiona la sustitución de la producción interna menos eficiente por abastecimientos extranjeros, sino la caída en la capacidad para importar. La sustitución por producción interna constituye una compensación para esta pérdida primaria.

sentir y padecerá la nueva producción iniciada por un aumento de los precios, es decir, ocasionada por los aranceles o la devaluación. En ambos casos, sin embargo, se ven amenazados los salarios reales de quienes conservan su empleo; a esto responden con demandas de salarios y entra en juego una espiral inflacionaria. Pero incluso el hecho de que no aumenten el ingreso nacional y los salarios puede desatar una presión sobre los costos *(cost-push)*.

Capítulo V

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA ESTRUCTURA MONETARIA EN LA ÓRBITA NO SOVIÉTICA[1]

I. Organización monetaria y medidas políticas

En algunas partes de la órbita no soviética el crecimiento económico no ha sido decisivamente menos acelerado que el de los países comunistas, si bien debe consignarse que Estados Unidos y Gran Bretaña mostraron en los siete años últimos una tasa de progreso poco satisfactoria en conjunto.

Los países continentales (con la excepción de Francia antes de la devaluación de 1958) mostraron un dinamismo que pareció depender, en gran medida, del acrecentamiento de sus exportaciones. En 1958, y de nuevo en 1961-62, los descensos que se operaron en la tasa de exportación (aunque no siempre afectaron a los excedentes de los superávit) hicieron que disminuyera también la expansión económica en general. Sería trágico que la falta de comprensión de la verdadera naturaleza del impulso que sostuvo el crecimiento económico hiciera que la suerte de Occidente cambiase de signo. Concretamente, el esfuerzo por incrementar las reservas líquidas mejorando la situación de los pagos internacionales podría desatar una competencia suicida por lograr mayores exportaciones en un momento en que nadie está preparado para aceptar un aumento en sus importaciones.

Es, por lo tanto, de gran importancia, a este respecto,

[1] Extracto, debido al propio autor, de un análisis suyo publicado en *Economic Journal*, junio, 1961.

la organización monetaria. Un sistema que permitiera la creación, a voluntad, de liquidez internacional —cosa de que actualmente se carece— podría allanar el camino, al proporcionar una especie de reserva reguladora para el caso en que la falta de un aumento equilibrado de la demanda recíproca de exportaciones constituyera una amenaza para la expansión. Dicho sistema permitiría a los países deficitarios seguir manteniendo la demanda interior, si su déficit se debiera a una recesión exterior y no a la inflación interna. Podría llamarse a esto un "enfoque de la liquidez" con respecto a la estabilización. Alternativamente, cabría arbitrar otras medidas para disminuir tales déficit haciendo posible que los países subdesarrollados, mediante préstamos internacionales, aumenten sus importaciones de países cuyos déficit van siendo superados y contribuyan así a que los últimos puedan eliminar tales déficit.[2] Esto podría calificarse de "enfoque del equilibrio". Tal como están constituidas las dos instituciones creadas en Bretton Woods, les es imposible desempeñar un papel que satisfaga las hipótesis expuestas.[3]

Recientemente se han publicado algunos planes en que se ofrece remedio a este descuido. A continuación intentaremos examinar las características del problema más sistemáticamente, con la mira de llegar a alguna conclusión sobre la conveniencia de dichas propuestas.

El problema de asegurar la estabilidad internacional habiendo ocupación plena es tan complejo porque abarca en realidad dos cuestiones, la relativa a la ecuación entre la

[2] Esta solución fue propuesta por el Oxford Institute of Statistics en 1943 (*New Plans for International Trade*). Ver también *Essays in Full Employment*, Oxford, 1944 (en francés, *l'Economie du Plein Emploi*, INSEE, Presses Universitaires de France, París, 1949, pp. 176-197).

[3] Estos planes podrían ligarse ólmente con los de estabilización de precios propuestos por M. Baumgartner. Se dispondría así de recursos adicionales para tal fin que de otro modo sería difícil procurarse. Las limitaciones de esos planes de estabilización de precios se discuten en el *Estudio sobre África*, de la FAO (Roma, 1961) realizado por el autor con Mr. Henry Ergas.

demanda y la oferta de un *fondo de reserva* y la del mantenimiento de un *flujo de demanda internacional* suficiente, nada más, para sustentar la ocupación plena.[4]

La demanda de liquidez internacional obedece a dos razones que en buena parte se superponen: aunque cada una de ellas en su aspecto particular, ambas se derivan del mismo hecho, a saber: que la maquinaria de equilibrio de los pagos internacionales con paridades fijas (o manipuladas) está sujeta a riesgos y, además, requiere tiempo o se ve estorbada por factores que operan a largo plazo. Entretanto, los países con superávit o bien;

a) preferirán deliberadamente mantenerlo en activos líquidos, o tal vez

b) no puedan (o no lo deseen, por alguna razón) ajustar su balanza de pagos de suerte que no haya que absorber activos líquidos.

La necesidad de garantías

En un mundo de riesgos e incidentes imprevisibles (por ejemplo, malas cosechas o frustración de las esperanzas en los mercados), las reservas líquidas (o el derecho a solicitar créditos) permiten que sigan las importaciones en tanto se toman medidas para adaptarse a los cambios que hayan podido producirse; estas reservas ayudan a paliar los efectos de las conmociones imprevistas. Por consiguiente, surgirá una demanda legítima de liquidez relacionada de algún modo con el comercio exterior de un país. La proporción numérica dependerá, antes que nada, del juicio

[4] El problema de la inflación motivada por los costos no puede ser resuelto con medidas indirectas. Hay que tratarlo con medidas directas relativas a la determinación y distribución del ingreso. Cf. "Productivity and Inflation", *Oxford Economic Papers*, 1958, y el Informe (mayoritario) del Comité de Técnicos designados por la OECE. Así como el Presidente Kennedy parece darse cuenta de los problemas, los discursos de Erhard revelan una incomprensión absoluta: en lugar de tranquilizar a los empresarios que se ven en el trance de modificar su modo de pensar, como de haberse logrado el pleno empleo, los asusta todavía más.

que se establezca sobre la vulnerabilidad de las exportaciones y de lo apremiante que sea la necesidad de importaciones.

Es igualmente importante, en segundo lugar, la libertad de escoger medidas políticas: si el gobierno puede aplicar controles directos a las importaciones o estimular las exportaciones mediante acuerdos bilaterales, el mínimo necesario de reservas declina. A la inversa, si los tratados internacionales (por ejemplo, los de Bretton Woods, los del GATT o los de Roma) excluyen todo control que no sea indirecto, el volumen mínimo de reservas requerido para mantener el empleo y el desarrollo aumenta, puesto que las medidas indirectas tardan más tiempo en causar efecto.

Causa determinante

Lo será también la política de *los demás gobiernos* participantes en los acuerdos que regulan la política económica internacional. Si el gobierno de un país importante no puede mantener la expansión económica, o, deliberadamente, se niega a ello, sus asociados se ven en la necesidad de aumentar sus reservas. (Es el caso de la participación de Alemania en el Mercado Común, que hace sea mayor la necesidad de reservas de sus consorcios).

Esto se hará notar por el fracaso del reajuste que, conforme al mecanismo de la afluencia de oro (superior a la demanda legítima de mayores recursos líquidos) de que habla Hume, hace desaparecer los superávit de la balanza de pagos. Lo que hace, realmente, es absorber liquidez. Como el volumen de la liquidez no puede acomodarse a tales cambios (o aumentos) en la demanda, sobreviene un exceso de demanda (y, con menos frecuencia, de oferta). Esto podría ser resultado de uno de los siguientes fenómenos:

a) *Crisis de confianza.* Lo cual implicaría tal vez un

violento cambio en el comercio o la colocación de inversiones en el extranjero, y la afluencia de capitales especulativos.

b) *Depresión.* Ésta determinaría un aumento transitorio (y reversible) de la demanda de liquidez, al quedar paralizado el mecanismo de Hume por el deterioro de la demanda en el país que arroja excedente.

c) *Falla, a la larga,* del juego del patrón oro, en virtud de:

i) *Políticas inadecuadas internacionalmente* (por ejemplo, restricciones monetarias para evitar la inflación cuando el empleo se mantiene gracias solamente al superávit de la exportación); o de

ii) *Causas estructurales;* por ejemplo, el mantenimiento de un fuerte dinamismo en relación con otros países —debido a los elevados beneficios y la inversión interna— que no está contrarrestado por demandas de salario proporcionadas y da por resultado saldos positivos de exportación que ni se invierten en el exterior (por razones de inseguridad), ni se usan como donativos para las zonas necesitadas (ya que éstos tendrían que financiarse con impuestos o adeudos contraídos por el gobierno, y la clase dominante en el país persistentemente acreedor prefiere acumular recursos líquidos antes que consentir en ninguno de esos dos empleos del superávit).[5]

El carácter de la demanda de liquidez

Así, pues, que en una economía mundial en expansión son necesarios, en todo caso, constantes incrementos de las

[5] Sus disponibilidades de efectivo o de depósitos aumentarán, y ello encontrará su contrapartida en el incremento del oro u otras reservas internacionales. De esta índole fue el superávit alemán registrado hasta 1961. Cuando el excedente se vio amenazado por dos hechos combinados, la revaluación y la desaparición del ejército industrial de reserva (reclutado sobre todo en Alemania Oriental), Erhard procuró inmediatamente tomar

reservas para atender la demanda legítima de liquidez adicional a que se hace referencia en el párrafo titulado "La necesidad de garantías" (véase *supra*). De otra suerte, podría promoverse, recíprocamente, una lucha oligopolista (al aplicar "remedios" el país deficitario para eliminar el déficit) a fin de incrementar la liquidez con las reservas de otros sin aumentar, por supuesto, las reservas totales.[6] La inadecuada distribución del existente *fondo* de liquidez aumentará la legítima *demanda* de activos líquidos adicionales[7] para volver a lo "normal" las reservas de los países deficitarios y representará también una amenaza para el flujo de los ingresos nacionales, por la deflación impuesta. El país con exceso de reserva pudiera *no estar* en condiciones de liberar activos líquidos, por miedo a suscitar una crisis de confianza.

También es preciso hacer frente a la demanda adicional prevista en las secciones *a)* y *c)* (véase *supra*). A la inversa, hay que evitar a todo trance el súbito incremento de la liquidez que determinaría el trastrueque de estos factores. Si no se lograra mitigar las fluctuaciones de las reservas, ello traería aparejadas fluctuaciones paralelas de los flujos de ingresos en la economía mundial.

II. La provisión de liquidez internacional

Puede conseguirse una mayor liquidez internacional mediante la extracción de oro en las minas o por el aumento de aquellos activos que sean convertibles a ese metal o que por sí mismos proporcionen la medida de aceptabilidad necesaria a los fines de la liquidez internacional.

providencias deflacionarias para perpetuar el superávit o, cuando menos, para impedir su desaparición.

[6] El valor "real" de estas reservas aumentaría, cual una especie de "efecto Pigou" internacional. Sería tan ineficaz como en un sistema cerrado.

[7] A menos que el país en posesión de superávit esté dispuesto a liberar el excedente (en esto procedió Estados Unidos impecablemente entre 1955 y 1960).

a) La extracción de oro, además de proporcionar un fondo adicional de reservas internacionales, crea ingresos equivalentes a ese incremento. Por lo tanto, equilibra el superávit exactamente. Así, pues, en una situación de empleo pleno, por tanto, no es sino[8] una diversión de recursos para un fin inútil. Sin embargo, en un sistema propenso al desempleo su efecto es, en general, vigorizante.

Tal vez no haya manera más insensata de manejar el problema de la reserva de oro que proceder a una devaluación general de monedas respecto a ese metal. Ello, por lo pronto, beneficiaría a la Unión Sudafricana y a Rusia, que no conceden gran prioridad a la ayuda internacional. También constituiría una ventaja para los países que tienen reservas oro y son ricos. En nada ayudaría, empero, a los países pobres. Mas, en todo caso, sería eso mejor que persistir en la actual tendencia.

b) La acumulación de sustitutos del oro (por ejemplo, saldos en dólares y esterlinas) tiende a favorecer el pleno empleo en el país que arroja superávit, pero ejerce un efecto deflacionario en el país-"reserva" o "anfitrión". Este aspecto apenas si mereció comentarios cuando los dos países"reservas" (Estados Unidos y Gran Bretaña) fueron afectados por la inflación (impulsada por los costos, principalmente) durante gran parte del periodo en que se sustituyó en las reservas el oro por las dos divisas mencionadas. Como quiera que ambos países-anfitriones estaban concediendo ayuda o préstamos a los países subdesarrollados, los acreedores persistentes, como Alemania Occidental, contribuían también, a través de Estados Unidos y Gran Bretaña, a mantener el empleo mediante dicha ayuda. Desgraciadamente, los dos últimos países citados ya han llegado a un extremo en que cualquier nuevo aumento de su deuda a corto plazo con otros países no es ya tolerable, por

[8] Dejando aparte el importante factor del beneficio, que se salva en gran medida. Esto no haría sino ocasionar una mala distribución de la riqueza.

razones de confianza. Sería menester por eso, dar resueltamente algunos pasos hacia la implantación de algún nuevo mecanismo que produzca sobre la economía no soviética la acción vigorizante que hasta ahora habían proporcionado Estados Unidos[9] con el déficit de su balanza de pagos.

Satisfacción de la demanda internacional

Si los ricos países plenamente industrializados no consiguen mantener el empleo, o sólo son capaces de lograrlo mediante los superávit en la exportación, los donativos a los países subdesarrollados podrían, desde un punto de vista cosmopolita, contrarrestar en forma óptima el efecto deflacionario que hacen sentir sobre el sistema mundial esos persistentes superávit. Tales donativos representarían enteramente un sustituto completo de la producción adicional de oro, con arreglo al criterio que solamente tiene en cuenta la inyección del estímulo económico; pero, mirados desde un punto de vista cosmopolita de bienestar, su alcance es muy superior. Es evidente que la necesidad de esos donativos no satisfaría la demanda de liquidez a que se alude en los párrafos "La necesidad de garantías" y "El carácter de la demanda de liquidez".

Eficacia de las propuestas de reforma

Parecería esencial idear un plan que permita atender cada uno de estos aspectos a medida que la necesidad surja. Tal cosa no se ha logrado con ninguno de los planes recientemente discutidos.

a) Los planes que consideran la posibilidad de un sú-

[9] Este efecto vigorizador se debió tan sólo al hecho de que las autoridades norteamericanas no reaccionaron con medidas deflacionarias sino hasta muy recientemente. Desde este punto de vista, la consideración de que Alemania y los demás países del Mercado Común Europeo han sucedido a los Estados Unidos en la preeminencia como países de moneda "fuerte" en la órbita no soviética, no entraña ningún buen augurio.

bito incremento arbitrario de las reservas (por ejemplo, plan Bernstein, Nº 1) podrían ser una solución en el caso previsto en los dos párrafos mencionados antes, pero únicamente *por algún tiempo*. Ahora bien, como la necesidad va en aumento continuamente y la adición se efectúa de una sola vez para siempre, esos planes no suministran una solución. En cambio, tal adición indiscriminada podría resultar inflacionaria si existe el pleno empleo, o bien si la misma permite a algunos países incrementar su demanda por encima del nivel de la demanda normal que de tal adición hagan los "acreedores".

b) Con los planes basados en créditos *stand-by* recíprocos (planes Blessing y Bernstein, Nº 2)[10] se podría resolver la situación que se plantea en las secciones *a)* y *b)* del párrafo "Causa determinante", con tal que se diagnostique correctamente la índole de la súbita demanda. No valen, sin embargo, en el caso del párrafo titulado "La necesidad de garantías", puesto que el crédito *stand-by* no se cuenta (para fines de política) en las reservas totales. Tampoco proporcionan una solución a los problemas planteados en la sección *c*, antes citada, donde probablemente radica la mayor amenaza a la estabilidad y el desarrollo.

c) Para la situación que contempla el primer párrafo de este capítulo se puede contar con los planes basados en una creación fija de nueva liquidez circunscrita por la buena disposición de los bancos centrales (Triffin) a mantener depósitos en una institución internacional. Mas estos planes parecen insuficientes para tratar los casos del párrafo "Causa determinante"; no son bastantes las salvaguardias que ofrecen contra el inflacionismo en periodos de gran animación y estímulo.

d) Por lo que hace a aquellos planes que vinculan rígidamente la creación de liquidez con el otorgamiento de donativos a las regiones subdesarrolladas (plan Stamp), tal

[10] La solución adoptada con el aumento de las participaciones en el FMI, y que corroboró el convenio del "Club de París".

vez pudieran resolver las situaciones planteadas en los dos párrafos tantas veces citados, secciones *b)* y *c)* e inciso *ii)*, pero no las de la sección *a)*. Podrían, además, ser demasiado inflacionarios en tiempos de pleno empleo.

III. Hacia una solución

El enfoque que hemos hecho del problema viene a confirmarnos que para resolverlo hay necesidad de que existan *dos* instituciones y algunas facultades discrecionales. Claramente se advierte esto si consideramos la magnitud que podrían alcanzar los cambios posibles en la demanda de liquidez. Una de dichas instituciones podría ocuparse de los aspectos *inmediatos* de los problemas que plantea el mantener un equilibrio entre los países (incluyendo, sin embargo, la facultad de imponer a los países persistentemente acreedores la obligación de tomar providencias que contribuyan a eliminar el superávit). La otra tendría a su cargo aquellas medidas destinadas a mitigar, *a largo plazo*, la tendencia al desequilibrio, pero coordinándolas con un esfuerzo, que hoy aceptan todos los países altamente desarrollados, hacia la disminución de la desigualdad económica internacional, esto, es encauzando el capital y la capacidad técnica y administrativa hacia las zonas subdesarrolladas.

Debe señalarse que esta dualidad en la tarea fue reconocida por los más distinguidos representantes en la Conferencia de Bretton Woods, al crearse allí las dos instituciones (FMI y BIRF). Es de lamentar que en ningún momento parezca haber habido entre ellas una coordinación para reducir al mínimo posible los déficit causados por recesiones de la actividad económica en los países más importantes. Y es que la inflación era un fantasma obsesionante en la posguerra que impedía el racional planteamiento del problema.

tar la primera entrega a cuenta de la cuota, del actual 25 % a un porcentaje más elevado, *sin pagos adicionales en oro*, y seguir incluyéndola en las reservas de los países asociados.

c) Finalmente, *todos los depósitos mantenidos por los asociados en el Fondo podrían ser tenidos como parte de la reserva de esos países.* Ahora bien, si tales depósitos siguieran siendo convertibles en oro, o en otras monedas "más fuertes" o "más escasas", se correría el peligro de que el Fondo llegara a verse desprovisto de medios de pago "aceptables". Por lo tanto, este paso final tendría que vincularse al *compromiso de no retirar ni convertir los depósitos mantenidos en el Fondo.* Así, el Fondo se transformaría en un banco central y, a la vez, en cámara central de compensación universal capaz de crear un volumen adecuado de liquidez internacional.

Tomar prestado de un banco central internacional tendría, claro está, el mismo efecto que valerse de las cuotas del FMI. Sería desagradable, y el país en cuestión veríase forzado a tomar medidas restrictivas. Tal cosa estaría perfectamente justificada en las épocas en que el índice de ocupación es alto, cuando hay que imponer disciplina para evitar la inflación. Mas no sería suficiente si hubiere peligro de una deflación acumulativa. Si todo lo que pudiera hacer un banco central internacional fuera "redescontar", ¿qué razón habría para establecerlo?

Pero un banco central internacional podría *emprender operaciones activas de mercado abierto* incrementando así la liquidez de los países que legítimamente la necesiten.[11] A ello darían ocasión aquellos países en que se dejan sentir los efectos de la depresión ajena (como fue el caso en la mayoría de los países productores primarios durante los últimos años).

d) Al establecimiento de tal institución debiera acompañar un nuevo y detallado código disciplinario, con objeto

[11] Con la compra de valores de Estados Unidos, por oro, el FMI inició tales operaciones internacionales de mercado abierto.

de que no se hiciera mal uso de la posibilidad de crear recursos líquidos internacionalmente aceptables. De este modo se podría llegar a un término medio entre la inflación incontrolable y la deflación no deseada.

e) De dos métodos puede echarse mano para ofrecer a los acreedores nuevas salvaguardias que los induzcan a aceptar la expresada solución. El primero consiste en ampliar su capacidad de votación a medida que sus depósitos aumenten y estipular que cualquier nueva creación de liquidez internacional estaría sujeta al voto afirmativo de una creciente mayoría calificada. Si, por ejemplo, los depósitos básicos alemanes representan X % del total y este último aumenta, digamos, Y %, su voto podría elevarse en un porcentaje dado que guarde la relación X/Y, y así sucesivamente. La expansión de la liquidez total en 5, 10, 15 y 25 % anual estaría sujeta al voto afirmativo de una mayoría calificada, digamos de 2/5, 2/3, 3/4, 7/8, etc., de la totalidad de votos. Ello permitiría a los grandes acreedores oponer su veto ante nuevas expansiones.

En forma alternativa,[12] podría encontrarse alguna fórmula que limitase la capacidad máxima de préstamo del banco central (por ejemplo, cierto porcentaje de crecimiento o cierta relación respecto al conjunto de los pagos internacionales).

Todos estos puntos son cosa de detalle. Lo importante es que deben encontrarse medios en virtud de los cuales los cambios que se operen en los depósitos hechos en el FMI o en los derechos de giro sobre el mismo se hagan sentir automáticamente (como en el caso del patrón de cambio oro) como *cambios equivalentes en la liquidez internacional* de los países interesados e *influyan, por tanto, en su política económica con el mismo automatismo*. Sin

[12] Esto sería menos deseable, ya que los aumentos porcentuales *mecánicos* en el fondo de las reservas podrían no ser útiles para resolver con éxito las inesperadas fluctuaciones en los *flujos* (esto es, en las balanzas de pagos). En esto reside la debilidad de las propuestas que R. Triffin opone al primitivo plan del Oxford Institute.

esto no podría lograrse el necesario equilibrio en la reacción del sistema, el cual seguiría inclinado injustamente en forma adversa a los deudores. A mi modo de ver, el esquema anterior logra ese equilibrio, ya que el banco central, en sus operaciones de préstamo y de mercado abierto, puede insistir en que los deudores "autónomos" o persistentes adopten medidas eficaces para remediar la situación.

Hacia la creación de un fondo de desarrollo internacional

Cuando fueron creadas las dos instituciones de Bretton Woods, algún espíritu ingenioso hizo notar que el Fondo debiera haber sido un Banco y el Banco un Fondo (constantemente alimentado). Los quince largos años de experiencia de tiempo de paz confirman la previsión de aquella humorada. El aspecto en que las actividades del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento han alcanzado en menor grado el efecto deseado está en que su forma de conceder préstamos no se atempera (y bajo su actual régimen de distribución tampoco podría tener relación alguna) al flujo y reflujo de la actividad económica en las zonas altamente desarrolladas. Sin embargo, podría haber ejercido un efecto doblemente beneficioso si su fin de atenuar la desigualdad internacional, estimulando la inversión, hubiera sido perseguido de tal suerte que contribuyese a absorber la reducción de la capacidad productiva internacional.

No me interesa en este momento juzgar si es deseable un incremento en la distribución de recursos, por los países más desarrollados, para ayudar a las regiones pobres, aunque es obvio que tal cosa, en sí misma, contribuiría al sostenimiento de la demanda. Lo que, dentro de este contexto, sería de desearse es la utilización automática de una parte cada vez mayor de los saldos del acreedor persistente para invertirla a largo plazo en las zonas subdesarrolladas. La vinculación que se estableciera entre el banco central

y un Fondo al que se confiasen las funciones de préstamo a largo plazo aminoraría la necesidad de liquidez internacional, al reducir los saldos acreedores (y deudores) de los países con superávit permanentes, contribuyendo así a limitar la necesidad de expansión de tal liquidez internacional.

Como primer paso debería convocarse a una conferencia financiera internacional que reforzara la elaboración, antes que nada, de normas de buena vecindad susceptibles de evitar o reducir los peligros de las bruscas rachas de capital especulativo, con la negativa de los países a convertir en oro los saldos que posean en monedas del sistema de cambio-oro. No debe permitirse que el dinero especulativo menoscabe la estable expansión del mundo no soviético, como aconteció antes de la guerra. La propuesta conferencia financiera internacional debiera también, en segundo lugar, poner en marcha las reformas necesarias para la gradual transformación de las instituciones de Bretton Woods en una fuerza efectiva que estabilice el progreso económico en la órbita no soviética.

No puede lograrse mucho con la reforma institucional si falta el decidido propósito de emplear los instrumentos creados. Y el caso es que, por el momento, existen innecesarios impedimentos jurídicos que frustrarían las mejores intenciones.

Capítulo VI

LA POLÍTICA ECONÓMICA Y EL SISTEMA DE PRECIOS *

I. El ideal

Muchas de las discusiones actuales sobre la política económica de América Latina y, especialmente, sobre determinadas medidas o arreglos institucionales (como los proyectos del mercado común latinoamericano y la unión latinoamericana de pagos) dan a entender que en estos países el problema más importante —si es que no el único— es restablecer el libre funcionamiento del mecanismo de los precios y eliminar la inflación. De ahí que la reconstrucción económica se conciba exclusivamente como la remoción de todo lo artificioso que entorpece el funcionamiento del mecanismo de precios.[1] Parece olvidarse que para acelerar el desarrollo y lograr un progreso óptimo en las condiciones de esos países podría ser necesaria una política positiva, sistemática y selectiva.

La hipótesis fundamental implícita es, evidentemente, que la mayoría, por no decir todas, las formaciones del sistema económico, al menos en América Latina, son *fruto* y no *causa* de la inflación. Eliminada ésta, desaparecerían también aquéllas o se reducirían a tal punto que sería posible y hasta inevitable alcanzar la aceleración óptima de

* Este artículo apareció publicado en el Vol. VI, nº 1, del mes de marzo de 1961, en el *Boletín Económico de América Latina.*

[1] Véase el memorándum sobre pagos presentado por el Fondo Monetario Internacional a la Reunión Latinoamericana de Bancos Centrales celebrada en Montevideo, y reproducido en la *Revista de Ciências Econômicas*, Nº 2, São Paulo, junio de 1960.

la tasa de crecimiento. El carácter implícito de la hipótesis dispensa la necesidad de demostrar si en los casos considerados existen verdaderamente las condiciones más bien rigurosas que le darían validez.

Así, pues, también se deja sin respuesta la pregunta de si el sistema de precios relativos, una vez que se haya eliminado la "inflación", se aproximaría o no al ideal, en cuyo caso —se aduce— habría una distribución inmejorable de los recursos y la consiguiente tasa óptima de crecimiento. Tampoco queda en claro si las medidas de estabilización monetaria tendrían alguna influencia sobre los precios relativos aparte de volverlos a su nivel "natural".

Por lo tanto, es conveniente recordar los supuestos en que se apoyaron originalmente estas teorías, supuestos que parecen haberse dejado a un lado al aplicarlos a los problemas económicos actuales.

a) Debe existir una situación de empleo pleno o, en toda caso, una eliminación rápida y automática del desempleo y el subempleo, que vician el funcionamiento del mecanismo de los precios. En caso contrario, los costos del dinero privado a corto plazo ya no serán proporcionales a los costos sociales a largo plazo, condición necesaria para la distribución óptima de los recursos a través de las fuerzas del mercado "libre". El costo social de la mano de obra empleada caerá por debajo de su salario.

b) En segundo lugar —y este punto parece haberse ignorado por completo en las discusiones recientes— la distribución del ingreso debe ser la más conveniente o, al menos, una distribución políticamente tolerable. Por otro lado, las medidas impositivas que podrían corregir la distribución del ingreso resultante del juego "libre" del mercado no deben tener un efecto desfavorable sobre la eficiente distribución de los factores. De no ser así, otros tipos de política, aunque alteren el "libre" juego del mercado —como por ejemplo los controles cuantitativos directos—

podrían ser una solución más eficiente desde el punto de vista económico.

c) En tercer lugar, los gustos de los consumidores deben ser dados independientemente, es decir, la política elegida no debe influir sobre ellos. Si, por ejemplo, una medida de liberalización lleva a un modificación importante de la composición de la demanda, es imposible determinar si el efecto neto de aquella medida sobre el bienestar sería favorable o no, aunque aumente el ingreso nacional neto en función de los precios en vigor en algún momento determinado.

d) Tanto el mercado de productos como el de factores deben ser plenamente competitivos. En particular, la remuneración de los factores debe igualarse sobre la base de su productividad marginal. Si el monopolio u oligopolio priva en la economía, no debe variar en intensidad porque, de otro modo, los productos y factores menos monopolísticos serán demasiado baratos relativamente.[2] Además, las medidas impositivas destinadas a corregir la mala distribución del ingreso resultante del monopolio no deberán alterar la eficiencia distributiva del sistema en mayor proporción que los controles directos.

e) El mercado de capitales habrá de funcionar de acuerdo con los supuestos del modelo, a saber, distribución del capital a un costo insignificante entre distintos proyectos según su rentabilidad relativa. (Véase el punto *c)* anterior.) Los proyectos deben ser de naturaleza marginal y de reducida escala, de manera que no influyan señaladamente en la estructura de la economía y ante las variaciones en el tipo de interés debe haber una reacción importante tanto del ahorro como de la inversión.

f) No debe haber gran divergencia entre los costos y utilidades monetarios privados, por una parte, y los costos y utilidades reales sociales, por la otra. En particular, los

[2] R. F. Kahn, "Some notes on ideal output", *Economic Journal*, marzo de 1955, pp. 1-35.

proyectos de inversión deben ser marginales (no indivisibles) y no deben influir en forma marcada sobre la rentabilidad de otros proyectos de inversión (economías externas). También deben descartarse los movimientos acumulativos —favorables o no— que se aparten de la posición original.

El modelo sencillo se complica al introducir en él las relaciones económicas internacionales, sobre las cuales se basa el diagnóstico monetario de las "deformaciones" y la "ineficiencia" del sistema económico. En una economía abierta con comercio exterior, sólo tendrán validez las reglas del mercado libre si la relación de precios del intercambio es independiente de la política adoptada. Pero los países latinoamericanos son exportadores especializados y la demanda de sus productos no tiene una elasticidad infinita. Así pues, como veremos, cualquier liberalización de las importaciones resultaría en un deterioro de la relación de precios del intercambio y, en consecuencia, en una reducción del ingreso real. En la medida en que América Latina es relativamente pobre, casi no podría objetarse, por razones de bienestar,[3] la manipulación monopolítica de la relación de precios del intercambio implícito en la restricción de las importaciones.

Dicho con otras palabras, el funcionamiento eficiente del mecanismo de los precios depende de la plena integración social (distribución del ingreso) y económica (en el mercado). En este artículo se intenta demostrar que estas condiciones de una buena economía de mercado no se cumplen en el marco económico de países que se encuentran en la etapa de desarrollo de América Latina. Los mercados de factores y productos están fragmentados y ni siquiera existe una tendencia a nivelar la remuneración de los factores. Además, como hay gran diferencia en el gra-

[3] Aunque pudiera ser preferible la solución alternativa: una donación equivalente, a título gratuito, por parte de los países plenamente desarrollados.

do de imperfección y las medidas monetarias destinadas a dar estabilidad sólo pueden actuar aumentando el desempleo, se socavaría aún más la validez de las hipótesis en que se basan. Volveremos sobre este punto más adelante.

Por otro lado, las medidas monetarias no deben alterar los precios relativos ni la distribución de los factores: el mantenimiento de la integración completa necesaria para el funcionamiento óptimo del sistema de precios sólo es compatible con medidas que son neutras a este respecto, es decir, que tienen una acción general y difusa y que no repercuten con distinta intensidad sobre diferentes sectores del sistema. Este principio es aceptado generalmente por los adversarios de los controles directos, que basan sus objeciones en el hecho de que esos controles tienen un intenso efecto selectivo o sectorial y rompen la armonía del sistema. En cambio, no se reconoce en forma tan general que las medidas monetarias —a menos que actúen sobre la demanda marginal de capitales a través de un alza en el costo de los créditos— puedan tener efectos selectivos igualmente fuertes. Influirán sobre la construcción y posiblemente sobre el consumo de bienes duraderos. Operarán más bien en el sentido de racionar a los prestatarios que de desalentar los préstamos: la influencia de los intereses como elemento del costo ha sido muy débil por la necesidad de una depreciación acelerada y los impuestos modernos directos. Es así como —incluso en un sistema bien integrado— las medidas monetarias restrictivas podrían dar origen a nuevas distorsiones en vez de subsanar las que se habían presentado a causa de un desequilibrio monetario anterior. Es improbable que los efectos selectivos coincidan con los desequilibrios existentes y los anulen.

La política monetaria repercutirá sobre aquellos proyectos que son vulnerables a la presión que genera. Aparte la creación de desempleo, ciertos precios e ingresos se verán sometidos a presiones especialmente intensas, y se acen-

tuarán aún más las diferencias sectoriales en el sentido de perjudicar las partes más vulnerables de la economía. Dentro de esos sectores la restricción será más eficaz en aquéllos que menos defensa tienen contra las prácticas monopolísticas. En el caso de una zona poco desarrollada en que existe un gran poder de monopolio en el mercado, el más perjudicado será el sector asalariado más vulnerable, o sea el de los trabajadores no calificados. La presión general hacia el alza de sueldos y precios en el resto de la economía —y así ha sucedido históricamente— puede no hacerse sentir con suficiente intensidad como para terminar de inmediato con las presiones alcistas. La fragmentación de la economía, junto con la influencia selectiva de la política monetaria, hace que la estabilidad se logre a expensas de un importante desempleo, porque el grado de empleo e inversión compatible con la estabilidad en el sector mejor protegido por el monopolio significará *ipso facto* una presión y desempleo mucho más intensos en el resto de la economía. Estos fenómenos, que se observan también en el Reino Unido y en los Estados Unidos, revisten mucha mayor importancia en las zonas menos desarrolladas, con estructuras económicas y sociales parecidas a las de América Latina. En estas condiciones peculiares, la restricción monetaria, en vez de restaurar un sistema perfecto de precios, es probable que propenda a aumentar el grado de monopolio y desequilibrio sectorial. Nos enfrentaremos de lleno a ese problema en la penúltima sección de este artículo.

No debe concluirse de esto que las medidas de política que suponen una intervención y control directos del gobierno, cuando se aplican en un medio de limitada capacidad administrativa y bajo intensas y encontradas presiones por parte de grupos gestores, no podrían agravar seriamente el desequilibrio económico. Si tales medidas tienen por objeto poner atajo a una inflación incipiente y se aplican sin vigor o alcance suficientes, con toda pro-

babilidad se crearán nuevos desequilibrios y estrangulamientos, en menoscabo de la política de desarrollo equilibrado y de la estabilidad. Sin embargo, no se vaya a creer que las explicaciones monolíticas de los problemas de los países poco desarrollados —especialmente las de tipo de inflación de demanda, y los remedios basados en ellas— deben ser sometidas a riguroso escrutinio por considerarse sospechosas *a priori* de simplificación y exageración ilícitas. Las relaciones entre los factores económicos raras veces son reversibles o simétricas.

II. La realidad

1. *Los países industrializados*

Cabe hacer notar que opiniones similares a las esbozadas en el comienzo de este artículo se han expresado libremente en los Estados Unidos y el Reino Unido inmediatamente después del conflicto mundial, cuando los controles del tiempo de guerra se volvían cada vez más molestos e ineficaces. Se atribuyó a la inflación la responsabilidad primordial de la aparición de estrangulamientos y distorsiones que, a su vez, retardan el progreso económico. Se esperaba que al volver al "libre" juego del sistema de precios y, sobre todo, al aplicar la política monetaria como control único o principal, se aceleraría el desarrollo económico restaurando la eficiencia en la distribución de los factores.[4] Dada la naturaleza altamente integrada de la estructura económica y social de los Estados Unidos y el Reino Unido, este pronóstico era más o menos plausible.

[4] Esta tendencia encontró su expresión máxima en Europa en el primer informe del Consejo Cohen (Consejo de Precios, Productividad e Ingreso) y en el del Comité de Expertos nombrado por la OECE. (Véase, OECE División de Información A (52). París, 18 de junio de 1952.) En los Estados Unidos la exposición más autorizada de esta teoría se encuentra en las diversas declaraciones de M. Martin, Presidente de la Junta de Gobernadores del Sistema de Reservas Federal. (Véase su declaración ante el *Joint Economic Committee of Congress*, en 1959.)

En los años siguientes a 1952 se pusieron en práctica estas ideas. Los controles que todavía quedaban en los Estados Unidos fueron eliminados y en la administración de la economía se viró de las medidas fiscales hacia la política monetaria. En lo monetario la doctrina "billetes, solamente"[5] restringió más aún la libertad de maniobra de las autoridades. En el Reino Unido se observó una evolución similar.

Desde entonces se ha adquirido experiencia suficiente como para formular conclusiones menos provisionales sobre estas teorías. Por fortuna, en el informe del Comité Radcliff[6] y en el *Staff Report of the Joint Economic Committee of the United States Congress*[7] se presentan las maduras reflexiones de personas que por lo menos al principio —sobre todo en el caso del Comité Radcliff— simpatizaban con las teorías de la llamada "escuela monetaria".

En ambos países el veredicto ha sido unánimemente condenatorio de tales teorías. Se ha descubierto que la política monetaria no tiene efectos menos selectivos que otras medidas más directas. Incluso en los países integrados y plenamente industrializados, la vuelta a los controles monetarios ha frenado el desarrollo, aumentado el nivel medio de desempleo, y se ha traducido en nuevos desequilibrios estructurales por su desigual influencia. Ello se debió, de una parte, al desaliento de las inversiones por efecto de repetidas tentativas de restringir el crédito y de una situación general de restricción monetaria. Por otro lado, esas medidas no pudieron detener el alza de los precios, que durante gran parte de este periodo no pudieron explicarse por un exceso de presión de la demanda o por una oferta insuficiente. Los dos informes mencionados llegan a la

[5] Es decir, el Sistema de la Reserva Federal rehusó operar en el mercado a largo plazo.

[6] *Report of the Committee on the Working of the Monetary System*, Londres, 1959.

[7] *Staff Report on Employment, Growth and Price Levels*, Washington, diciembre de 1959.

conclusión de que sólo mediante un complejo coherente de distintos tipos de política, que tenga en cuenta debidamente el desequilibrio sectorial, podría funcionar eficientemente el sistema del mercado. En particular, habría que hacer compatibles el ejercicio del poder de mercado de las grandes industrias y la demanda de salarios de los sindicatos con la estabilidad, para que la economía mantuviera una expansión sostenida sin un alza inflacionaria de los precios. A corto plazo sería necesario asignarle a la política fiscal un papel más destacado en la solución del problema de mantener la estabilidad, y, a más largo plazo, parecería indispensable contar con superávit presupuestarios para disponer de fondos con que aumentar la inversión. Al fin se reconoce ampliamente la importancia que en las condiciones modernas tiene para la estabilidad el aumento acelerado de la productividad.

2. *Zonas insuficientemente desarrolladas*

En suma, existe un creciente escepticismo en cuanto a la efectividad de combinar la eliminación meramente negativa de los controles y una política monetaria restrictiva para restaurar la eficiente distribución de los recursos. Pero ese escepticismo no ha encontrado todavía mucho eco en los círculos autorizados de América Latina. En la misma forma en que se registró cierta demora en la eliminación de controles y la adopción de un régimen cambiario no discriminatorio, libre y único, la desilusión que han provocado ya estas medidas también parece retrasarse en los países latinoamericanos.

Incluso en sociedades muy desarrolladas e integradas social y económicamente, los problemas sectoriales tienden a hacer zozobrar lo que con cierta justicia podría denominarse una actitud liberalizadora negativa, como medio de volver a imponer un funcionamiento eficaz del sistema económico a través del mecanismo de los precios "libres".

Por los defectos inherentes a ese mecanismo el fracaso de esta política es mucho mayor en los países poco desarrollados.

Estos defectos se deben en primer lugar al alto grado de desempleo o subempleo existente, sobre todo en la agricultura. En segundo lugar, son consecuencia de que en la estructura económica se da una fundamental falta de integración entre los distintos sectores importantes, varias de cuyas partes sólo se relacionan en forma imperfecta con la economía del mercado o monetaria. Dentro de cada sector de la economía existen estos defectos, y no son menos acusados tanto en el mercado de factores de producción como en el mercado de productos. Todo ello se agrava por efecto de las acentuadas diferencias de poder monopolístico en el mercado y quizá también por la posibilidad de ejercer presiones políticas. Así pues, no existe movilidad ni aun apariencia alguna de mercados unificados.

Es así como los costos monetarios a corto plazo y los precios no pueden expresar los costos sociales relativos de oportunidad a largo plazo y pueden hacerlo en un grado muchísimo menor que en las economías mejor integradas y que cuentan con competencia más perfecta (es decir, dejando de lado el problema de las economías externas, que no se tuvo en cuenta en ninguno de los dos sistemas). En cuanto esta deficiencia es mucho más pronunciada en algunos sectores que en otros, la recomendación de este camino más corto de restaurar el "libre juego" de las fuerzas del mercado *existentes* no conduciría a una eficiente distribución de los recursos escasos, y muy bien podría perpetuar o acentuar su actual mal empleo. Como es particularmente grave el problema del desequilibrio entre la agricultura y la industria, dejaría a la mano de obra en lo que es un empleo inferior, desde el punto de vista social a largo plazo de los clásicos costos comparativos.

Conviene señalar que en el caso de economías que están en las primeras etapas de desarrollo, el hecho de que

los precios en moneda corriente no reflejen la inmensa potencialidad de las economías externas de producción y consumo es mucho más perjudicial —por lo que al bienestar general se refiere— que en los países más ricos.[8] La naturaleza global de la inversión se siente mucho más a un bajo nivel absoluto de capitalización y la baja de costos asociada a la ampliación de los mercados podría ser espectacular en los países pobres.

Por lo tanto, parecen enteramente injustificados los intentos de aislar algún factor —en general monetario— para elaborar una monolítica explicación global de la falta de un mayor progreso. Si se tratara de averiguar por qué no se ha logrado un desarrollo acelerado en condiciones de estabilidad monetaria, habría que investigar la estructura sectorial de la economía y las relaciones precisas entre estos sectores en cuanto a eficiencia de distribución y acumulación de recursos. En esta forma pueden reconocerse la singularidad histórica de cada caso y determinarse algunas características generales (limitadas) del mecanismo de la inestabilidad. Evidentemente, aunque se observen factores comunes, será distinta la naturaleza exacta de este mecanismo en los países plenamente desarrollados de la de los faltos de desarrollo. Una misma política monetaria y fiscal da resultados muy distintos en países con diferente estructura básica: por ejemplo, entre los Estados Unidos o el Reino Unido y la República Federal de Alemania, y las diferencias son aún más acentuadas entre cualquiera de esos países y la Argentina o Chile. Con un análisis de esa naturaleza podría obtenerse alguna idea de las condiciones necesarias para asegurar un crecimiento acelerado manteniendo la estabilidad. Cualquier camino más corto no llevará a ninguna parte.

[8] El señor Streeten y yo hemos expuesto las razones por las cuales las economías externas —incluso en los sistemas ricos— son mucho más importantes de lo que suele pensarse. (Véase "Foreign or domestic investment", *Bulletin of the Institute of Statistics*, Oxford, 1960.)

Entre las características especiales de América Latina se cuentan su rápido crecimiento demográfico, su dependencia de las exportaciones —en general en situación más bien desfavorable—, sus singulares estructuras sociales y sus deformados sistemas de producción, debidos en algún grado a estos factores y también a las inversiones extranjeras directas emprendidas en el periodo anterior a 1929 y al fracaso relativo de muchas exportaciones después de ese año. Es evidente que esas características influirán —si es que no lo determinan— en el problema de asegurar el funcionamiento eficaz del mecanismo de precios para lograr un desarrollo óptimo. Como se tratará de demostrar en este artículo, no cabe esperar que esas deficiencias se subsanen automáticamente por efecto de la deflación monetaria combinada con una política fiscal restrictiva.

3. *La defectuosa integración de la economía*

El profesor Williams, en su recordado artículo,[9] señaló que la defectuosa movilidad interna de la mano de obra constituye una grave limitación para el empleo del análisis clásico, puesto que en él se supone una perfecta nivelación del ingreso de los factores por efecto de la movilidad, en contraste con la absoluta inamovilidad de los factores de producción supuesta en las relaciones económicas internacionales. La imperfecta movilidad de la mano de obra constituye un problema más grave y peligroso en los países poco desarrollados.

Los problemas teóricos que se derivan de la división que existe en los países pobres entre un sector de subsistencia sumido en la máxima miseria y asolado por la cesantía y el desempleo, por una parte, y, por la otra, una economía de mercado, formada por ciudades, plantaciones y minas, han sido ya ampliamente analizados y no es necesario entrar aquí en detalles. Por lo que a mi argumento

[9] *Economic Journal*, 1928.

se refiere, lo que importa es la defectuosa distribución de los recursos a causa de la tendencia viciosa contra el empleo industrial en el sistema de precios "libres"[10] que sólo puede anularse protegiendo a la industria nacional. Aunque importante, ésta es sólo una de las rigideces de los mercados de factores. Si bien ésta es la falla fundamental del sistema de precios en algunos países cuya agricultura todavía absorbe más del 60 por ciento y hasta el 85 por ciento de la población —sobre todo en Asia y en los países septentrionales de América Latina—, en la mayoría de los países latinoamericanos meridionales no es éste el factor más perjudicial.

En forma muy burda, la economía de casi todos los países poco desarrollados —sobre todo los latinoamericanos— podría concebirse como dividida en cuatro partes:

a) *el sector plenamente desarrollado* —en su mayor parte de propiedad extranjera—, que en general produce minerales o artículos agropecuarios para la exportación, a menudo registra una producción sumamente alta por persona y recurre a los mercados y recursos extranjeros para el capital y conocimientos técnicos que necesita;

b) *el sector de agricultura tradicional*, muy a menudo de monocultivo, que produce para el mercado, en vez de ser una economía de subsistencia. Generalmente es baja la producción por persona y hay una marcada desigualdad en la distribución de la tierra;

c) *la industria nacional*, muy protegida contra la competencia externa y, a veces, en una situación de monopolio conscientemente creada, frente a un mercado del trabajo fragmentado en que los obreros calificados en varios ramos

[10] Este problema se analiza en mi ensayo, "Welfare and free trade" *Economic Journal, 1951*. En América Latina —sobre todo en el Brasil, Chile y la Argentina— esta tendencia inicial del sistema "libre" ha sido compensado (a veces con creces) por la protección aduanera y el fomento de los monopolios industriales. En las economías de plantación, que todavía se basan en la exportación de los productos de una agricultura tradicional, persiste este problema.

forman fuertes sindicatos, en tanto que los no calificados —provenientes en parte de la agricultura— carecen de casi toda protección, salvo la que les brinda la ley, que no siempre se aplica con todo rigor;

d) *los servicios*, sobre todo de distribución, banca y finanza, que también constituyen una estructura íntimamente conectada en forma de monopolio u oligopolio. El transporte y los servicios de utilidad pública son a menudo empresas estatales que funcionan con grandes pérdidas y, de estar en manos de particulares, sus precios a veces están controlados a un nivel inferior al correspondiente al nivel general de las utilidades. Por lo tanto, estos sectores tienden a convertirse en estrangulamientos ocasionalmente graves de la economía.

Este fraccionamiento de la estructura económica tiene dos resultados igualmente desfavorables. En primer lugar, lleva a una distribución inadecuada de los factores, muy por debajo del óptimo, y, en segundo lugar, le resta elasticidad al sistema y lo vuelve incapaz de reaccionar ante los estímulos económicos considerados "normales" en países más desarrollados.

a) *Distribución defectuosa y precios de los factores*

i) *El problema de la mano de obra agrícola.* El consumo efectivo campesino está determinado por las entradas de la familia en su conjunto. Incluso en América Latina, con su relativa abundancia de tierras en proporción con los que la trabajan, ese consumo será más alto que la productividad del miembro marginal de la familia, la cual se acercará a cero, o podrá ser negativa. Por contraste, los salarios urbanos son altos en parte por el costo más elevado de la vida urbana y en parte por efecto de las presiones gremiales. De esta manera, la expansión de la industria se ve impedida por sus más altos costos monetarios, aunque desde un punto de vista nacional la absorción más

acelerada de la mano de obra agrícola redundaría en una mayor productividad. Hay una fatal solución de continuidad en la estructura de los costos entre aquéllos de la agricultura y la pequeña artesanía, por una parte, y las empresas en gran escala, por la otra. Hasta en países como el Japón, que cuenta con una numerosa y activa *élite* empresaria, esto constituye un serio obstáculo para la expansión. Su efecto paralizador se agudiza en algunos países latinoamericanos por falta de dirigentes industriales que pudieran comenzar a superar esta diferencia. La tradición mercantil de las zonas urbanas y las grandes utilidades monopolísticas que se obtienen del comercio constituyen otros tantos obstáculos para la expansión industrial.[11] El empleo en varias industrias, sobre todo en el comercio, es en América Latina mucho mayor que el que se justifica por la productividad media nacional. En la Argentina, Chile, Venezuela y Cuba alcanzaba de tres cuartos a nueve décimos de la proporción norteamericana. (Véase el cuadro 1.) Nos referiremos más adelante a las consecuencias de este fenómeno.

En aquellos países latinoamericanos en que el desarrollo industrial comenzó a raíz de las dos guerras mundiales, sólo pudo desplazarse al campesinado hacia la industria mediante una fuerte protección de esta actividad. Por desgracia, el proceso no fue ni bien concebido ni dirigido en forma consciente. Tuvo lugar principalmente durante las crisis en divisas y en momentos en que era imperativa pero difícil de lograr la sustitución de las importaciones. Cuando se aliviaba la presión, no se aprovechaba la oportunidad para fomentar sistemáticamente la industria. Por esto, el ingreso real de los obreros del campo, ya paupérrimo de por sí, tendió a disminuir aún más al elevarse los precios industriales.

[11] El desarrollo de las grandes empresas extranjeras estimuló la aparición de este estrato mercantil al permitir a la *élite* gobernante adquirir artículos suntuarios del exterior sin un crecimiento orgánico de la capacidad productiva nacional.

Es poco probable que la situación del campesino pueda mejorar mucho sin que haya un cambio radical en la distribución de la tierra, ya sea mediante los impuestos sobre la propiedad o la reforma agraria. También es esencial perfeccionar las técnicas de producción y, en particular, atenuar el carácter estacional del trabajo agrícola. De otro modo, la demanda máxima de brazos para la cosecha y la siembra impedirá que se desplace gran parte de la fuerza trabajadora antes de que las reformas, la capitalización y la mecanización de la agricultura logren cambiar la organización rural, lo que demorará bastante tiempo.

Las obras públicas rurales podrían ser la mejor solución del problema a corto plazo, pues podrían estimular la organización cooperativa y activar la reorganización rural al inyectar ingresos adicionales. Además podrían contribuir a la creación de las inversiones de infraestructura necesarias para aumentar la producción y reducir la demanda estacional de mano de obra.[12]

ii) *El problema de mano de obra urbana.* La escasez de fondos presupuestarios para la educación —consecuencia en parte de estructuras impositivas inadecuadas y regresivas y en parte de la elevada proporción de gastos improductivos por concepto de administración y defensa— ha hecho que hasta la población urbana se encuentre dividida en grupos muy distintos en cuanto a cultura, conocimientos técnicos y capacidad de organización propia. En consecuencia se presentan diferencias extremas entre sueldos y salarios y entre los ingresos de distintos sectores, lo que refleja una desigual capacidad de política y de reivindicación. Ello necesariamente deforma la situación de los costos comparativos del país en el plano internacional. Junto con el predominio del monopolio u oligopolio, constituye un fuerte obstáculo para la expansión el hecho

[12] Véase el capítulo VII y el *Interim Report of the Mediterranean Survey*, Roma, 1957, publicado por la FAO y repetidamente mencionado en esta obra.

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: PERSONAS EMPLEADAS EN LAS PRINCIPALES RAMAS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA 1957[a]

(Miles y porcientos)

País	*Primaria*	*Secundaria*	*Terciaria*
Estados Unidos			
Miles	7 031	19 590	31 263[b]
Porcientos	12.0	33.7	54.3[b]
Argentina			
Miles	1 784	2 036	3 891
Porcientos	23.1	26.4	50.5
Brasil			
Miles	11 145	3 678	4 366
Porcientos	58.1	19.2	22.7
Chile			
Miles	875	618	1 064
Porcientos	34.2	24.2	41.6
México			
Miles	5 712	1 533	2 903
Porcientos	56.1	15.3	28.6
Venezuela			
Miles	831	426	952
Porcientos	37.6	19.3	43.1
Cuba			
Miles	870	496	925
Porcientos	38.0	21.7	40.3
Colombia			
Miles	2 299	838	1 160
Porcientos	35.5	19.5	27.0
Perú			
Miles	1 976	577	759
Porcientos	59.7	17.4	22.9

FUENTE: Países Latinoamericanos: Estadísticas oficiales elaboradas por CEPAL. Estados Unidos: OIT, *Yearbook of Labour Statistics*, 1959.

[a] Excluidas las fuerzas armadas. En el caso de algunos países latinoamericanos se excluye la categoría de "varios", es decir, actividad no especificada.

[b] Excluye sirvientes domésticos.

de que las industrias probablemente emplearán su poder de mercado para aumentar el margen de utilidades y la demanda de salarios de ciertos sectores privilegiados cuyo trabajo está plenamente ocupado. Por justificados que parezcan estos casos desde el punto de vista humanitario, no pueden dejar de reducir aún más la perspectiva de lograr una adecuada integración del sistema económico y un desarrollo industrial racional. El postulado de proporcionalidad entre los costos sociales y los privados en las zonas subdesarrolladas pobres no tiene validez alguna.

iii) *El problema de la infraestructura inadecuada.* Otra influencia que atenta contra el crecimiento equilibrado de la economía e impide superar la etapa de la producción primaria, aunque los relativos costos sociales de oportunidad exijan una reorientación progresiva, se deriva de la naturaleza de gran parte de las inversiones de infraestructura y sociales. Históricamente la evolución de esta estructura de capital ha estado dominada por el deformado sistema de costos y precios que favorece la exportación de artículos primarios y la importación de manufacturas, que a su vez exagera.

Por consiguiente, el sistema de *transporte* —sobre todo los ferrocarriles— ha sido construido principalmente con miras a las necesidades de exportación e importación y sin tener en cuenta un desarrollo equilibrado. Tampoco —y así lo prueba elocuentemente el caso de los Estados Unidos— puede construirse un sistema de transporte interno sobre la base de las utilidades directas. En su construcción deben tenerse en cuenta (como se hizo en los Estados Unidos a través de las donaciones de tierras a los ferrocarriles) los beneficios y utilidades difusos y externos que obtienen otros a raíz de la inversión. Deberán considerarse las llamadas economías externas cuando se opte por alguna política de desarrollo.[13]

[13] Este principio es generalmente aceptado para la construcción de carreteras, pero se ignora en lo tocante al desarrollo ferroviario.

De la misma manera, los *sistemas bancarios* de los países poco desarrollados evolucionaron en el siglo XIX para abastecer eficazmente de alimentos y materias primas a las zonas desarrolladas. Esta demanda podía satisfacerse en la mejor forma asegurando la estabilidad de la unidad monetaria y desarrollando una buena organización bancaria que estuviera siempre en situación segura. Lo primero se logró relacionando la moneda con el oro; lo segundo estableciendo sucursales de bancos de los principales centros financieros y dándoles libertad para elegir sus activos. No era fácil encontrar en las zonas poco desarrolladas, activos líquidos de completa seguridad. No se estimulaba a sus gobiernos a obtener créditos a corto plazo. Las grandes compañías expatriadas se financiaron con sus utilidades o con la colocación de acciones en los mercados financieros de las zonas desarrolladas. Así, los bancos que operaban en las zonas poco desarrolladas mantuvieron gran parte de sus activos en el extranjero, aduciendo que no existían inversiones nacionales adecuadas en que colocar sus reservas. Por lo demás, restringieron en general sus créditos a los de tipo líquido o autoliquidantes. En la práctica ello significó el financiamiento de exportaciones e importaciones.

La banca de las zonas poco desarrolladas se convirtió así en una fuerte influencia que ayudó a perpetuar las modalidades existentes de producción, por antieconómicas que fueran según los costos sociales comparativos a largo plazo del análisis clásico. En esta forma, se abarató el financiamiento de las exportaciones e importaciones. Se atrajo el capital de las zonas pobres dándole inversión segura y fácil en forma de depósitos bancarios, que en general se colocaban en valores de los grandes centros financieros internacionales.[14] Incluso los escasos ahorros ori-

[14] El hecho de que no existiera un mercado de capitales en las zonas menos desarrolladas viene a apoyar este argumento. Como los bancos que operaban en ellas no tenían obligación de mantener por lo menos una parte de sus fondos en el país, no se pudieron desarrollar tales mercados.

ginados en las zonas poco desarrolladas tendían así a desplazarse hacia los mercados financieros altamente organizados de los países ricos, y el costo de los préstamos internos destinados al desarrollo industrial en las zonas pobres reportaba la tendencia a costar mucho más en la medida en que el desarrollo industrial era financiado por el prestamista particular. En tanto que el comercio exterior se financiaba a tipos de interés mundiales de entre 3 a 8 por ciento anual, el desarrollo industrial soportaba tasas de 12 a 48 por ciento anual. Se ensanchaba aún más de esta manera la diferencia entre el costo comparativo social y el privado.

Todo esto ofrece un marcado contraste con el nacimiento de la banca en el Reino Unido y en los Estados Unidos durante los siglos XVIII y XIX, épocas en que la banca del país proporcionó las bases financieras para la revolución industrial y agrícola al asumir compromisos locales que a menudo suponían grandes riesgos. Su influencia y acción merecen estudio en las zonas poco desarrolladas, para obtener ideas acerca de la reforma bancaria.

En nuestros tiempos, podría cumplir el mismo propósito la organización de un fuerte banco central, capaz de fomentar activamente la diversificación del país, a través de la inversión en la industria y en el respectivo capital social de infraestructura. Un ejemplo de este tipo de institución que mostró su eficacia a lo largo del tiempo fue el *Australian Commonwealth Bank*, en su forma primitiva.[15] Al dominar gran parte de los ahorros —gracias a su control del *Federal Savings Bank*— contó con fondos para financiar el desarrollo y, manteniendo la liquidez de los ahorros, pudo ejercer presión sobre el sistema bancario, en circunstancias en que las operaciones abiertas habrían sido imposibles por no existir un gran mercado de capitales.

Por lo tanto, la zonas poco desarrolladas, escasas de recursos de capital, ni siquiera aprovecharon plenamente sus exiguos ahorros.

[15] La reciente separación de sus funciones de banco central de las demás ya no puede perjudicar al desarrollo australiano.

A través de su departamento de comercio, pudo encauzar los fondos hacia el desarrollo interno a tipos razonables de interés. Sus divisiones de fomento rural e industrial proporcionaban inteligente ayuda a proyectos convenientes de desarrollo a largo plazo y neutralizaban así la tendencia viciosa contra el desarrollo equilibrado del mecanismo de precios en esta estructura inarmónica. Por reducir el monopolio y el oligopolio, la reforma bancaria es una de las tareas más apremiantes a emprender para asegurar el funcionamiento óptimo del mecanismo de los precios.

b) *Problemas de la inelasticidad de la estructura productiva*

i) *Estructura rígida de la agricultura.* La batalla a muerte por el desarrollo que se libra en Asia y quizá también en grandes partes de África y América Latina será ganada por aquéllos que logren movilizar la fuerza trabajadora rural desocupada o subempleada. Sin duda, el proceso de crecimiento implica mucho más que la movilización rural, pero aun en países en que la agricultura ya no mantiene a una abrumadora proporción de los habitantes, la movilización de la fuerza trabajadora rural para el desarrollo del campo y la creación de una flexible base alimenticia son de importancia fundamental, sobre todo en vista del acelerado crecimiento de la población en muchos de estos países. Sólo mediante un aumento decisivo de la producción y productividad agrícolas será posible contar con los abastos necesarios para elevar los niveles de vida y lograr la industrialización, sin que sobre el balance de pagos venga a pesar una carga intolerable.

Al presente el funcionamiento convencional del mecanismo del mercado se ve entorpecido en grandes partes del sector agrícola por la desigual distribución de la tierra y el inadecuado sistema de tenencia. En modo alguno sería exacto afirmar que los latifundistas y minifundistas no actúan por motivos racionales o económicos; sería mucho

más justo decir que sus motivaciones difieren considerablemente de las postuladas en el modelo de la competencia perfecta que supone la elevación máxima e instantánea de las utilidades y que también ha resultado muy inexacto en los países altamente industrializados, en que predomina en gran parte el oligopolio. Los latifundistas de tipo feudal característicos en determinados sectores de América Latina no tienen interés alguno en mejorar la tierra, ni siquiera en elevar su producción al máximo en un corto plazo. Les preocupa elevar al máximo su ingreso con el tiempo, siempre que puedan mantener la más eficaz vigilancia del trabajo de sus empleados con los menores esfuerzos y riesgos económicos y políticos. Por consiguiente, en gran parte de América Latina y en la región afro-euroasiática, hay marcadas preferencias por aquel tipo de cultivo o de ganadería que necesita poca vigilancia y permite al propietario ausentarse el mayor tiempo posible de su finca. Además, la técnica moderna exige instrucción y ésta puede fomentar los cambios. La aversión a todo cambio contribuye a perpetuar las técnicas de producción anticuadas.

La desigual distribución de la tierra, que asegura al propietario una elevada renta, reduce también la utilidad marginal de los incrementos en función del esfuerzo desplegado. Así pues, es indudable que están viciados aquellos postulados tradicionales acerca del funcionamiento del sistema en que se basan importantes recomendaciones de política.

Por otra parte, los minifundios carecen del capital y —lo que es más importante— del conocimiento necesarios para reaccionar en la forma acostumbrada ante las variaciones de precios. Además, a menudo se encuentran en poder de comerciantes y prestamistas, cuya reacción ante cualquier mejora bien podría ser la de elevar sus cargas. Por lo tanto, los pequeños agricultores y los aparceros pierden mucho o todo interés en las mejoras.

Otro problema —y de no menor importancia— se plan-

tea en este terreno y vendrá a entorpecer todavía más el funcionamiento del sistema de precios. En la agricultura tradicional los insumos monetarios —aparte de estar gobernados por la productividad media más que por la marginal— son relativamente bajos. El costo de oportunidad de los cultivos plantados en tierra arrendada por contrato de aparcería se acerca a cero: el ingreso se convierte en puro alquiler. De esta manera, cualquiera que sea el mejor uso optativo de la mano de obra en la industria, sigue siendo posible su empleo en la agricultura, incluso en la de exportación. Gran parte de las utilidades sirve para comprar los bienes y servicios que apetecen los ricos y que son en su mayoría los productos suntuarios importados y los viajes. Con el aumento de la población —y en general por efecto del monopolio— la participación de la cosecha que puede obtenerse a guisa de alquiler aumenta y se reducen aún más los impulsos para elevar la producción. Es indudable que el mecanismo del mercado no obliga, y no puede obligar, a los propietarios a modificar la estructura productiva mediante la eliminación de los no eficaces.

La situación difiere sólo ligeramente en aquellos casos en que el propietario trabaja su tierra a través de administradores o mayordomos, porque de todas maneras subsiste la necesidad de vigilar el trabajo. Al igual que en el caso anterior, los insumos monetarios no son lo suficientemente elevados como para obligar a un aumento de la productividad. Gran parte de los salarios se paga en uso de tierras o productos. El empleo de insumos comprados —maquinaria, fertilizantes, etc.—, se mantiene por tradición en un mínimo.

Hay dos influencias que han elevado el valor de la tierra muy por encima del rendimiento de otros tipos de activos. Por un lado, la propiedad de la tierra es un símbolo de *status* social y, por otro, se considera una protección contra la inestabilidad monetaria, pues un siglo de experiencia enseña que los valores de la tierra se han valorizado siem-

pre. Los precios artificiales de la tierra que de ello resultan impiden su mejor distribución y, junto con las condiciones de monopolio existentes en los mercados financieros, militan en contra de una agricultura comercial.

Hay también otras razones para que el régimen tradicional de propiedad, por su misma desigualdad, impida la plena movilización de los recursos. El resultado es una estructura y producción agrícolas sumamente rígidas. En varios países latinoamericanos, los propietarios muestran una reacción clástica ante los incentivos de precio. En México, en el Brasil y en varios países centroamericanos y del norte de Sudamérica, los latifundistas y una nueva clase de empresarios han logrado a base de propiedades medianas aumentar la producción y adaptarla a las variaciones de la demanda.

Además, en algunos países —entre los cuales se destaca el Brasil—, existen todavía grandes extensiones de tierra desocupada, que presumiblemente podrían limitar la desigual distribución del ingreso al dar otras posibilidades a los inquilinos y campesinos desprovistos de terreno. Sin embargo, por razones que no están del todo claras y que merecen una investigación más detallada, la existencia de estas tierras desocupadas no ha limitado —como ocurrió en los Estados Unidos en el siglo XIX— la desigualdad del ingreso.

Por lo tanto, incluso en esos países subsiste el doble obstáculo que se opone al desarrollo industrial por efecto de la pobreza rural, y que ha sido ya examinado en secciones anteriores de este estudio. Viene a plantearse un problema adicional con el hecho de que el abastecimiento de algunos alimentos —frutas y verduras— se ve menoscabado por la dificultad de obtener una distribución más igualitaria de la tierra.

Esa dificultad se agrava mucho con una comercialización mal organizada, que sólo en parte se debe a las deficiencias de transporte ya mencionadas. Cuando la selección

de los productos no es eficiente y el intermediario puede retener —en parte por su poder como prestamista— una proporción indebida del precio pagado por el consumidor, la producción reaccionará ante las variaciones de la demanda en forma imperfecta y lenta. Para aumentar la elasticidad de la oferta podría ser muy útil una organización del mercado que diera seguridad contra las fluctuaciones abruptas de los precios y permitiera a los productores obtener crédito a tasas razonables.

Conviene señalar que la reforma agraria, si se concibe como una simple redistribución de la tierra, podría no traducirse en una plena movilización de los recursos agrícolas, aunque pudiera ser beneficiosa desde el punto de vista de la distribución del ingreso y del equilibrio social. Podría incluso llevar a una mengua de la producción por el hecho de que en las propiedades de aparcería casi no habría cambio alguno en los métodos tradicionales de cultivo y en las demás no habría gran modificación. Por otro lado, la reforma agraria pudiera llevar a que el propietario cultivara sus tierras restantes con mayor eficacia, sobre todo si recibiera una compensación o crédito. El efecto total dependerá de las condiciones en que la reforma se lleve a la práctica.

Si no hay gran apremio por instituir la reforma agraria, un impuesto progresivo sobre la tierra basado no en el rendimiento real, sino en el potencial, y acompañado de adecuados impuestos sobre los recursos hidráulicos, podría dar mejores resultados a corto plazo, en el sentido de aumentar la elasticidad de la oferta agropecuaria. Tal reforma tributaria debería acompañarse de un sistema eficaz de créditos, tanto a largo plazo para la adquisición de tierras por parte de los agricultores, como a mediano y corto plazo en la forma de créditos dirigidos para fomentar el cultivo sobre buenas bases económicas. Otras condiciones del éxito son sin duda el establecimiento de servicios de extensión, complementado con la provisión de semillas mejoradas y

de fertilizantes, y el asesoramiento sobre el buen uso del agua. Como ya se dijo,[16] la rigidez de la estructura agraria podría atenuarse también a base de iniciar obras públicas rurales en relación con estas reformas. El aumento de los ingresos rurales apremiará a los propietarios, acelerando la venta de unidades antieconómicas, y los estimulará a adoptar mejores métodos de producción.

De instaurarse la reforma agraria, se necesitarán las mismas modificaciones institucionales, pero ampliadas a zonas mucho más grandes por cuanto el cambio de propietarios será mucho más generalizado. Un posible método de inculcar en el campo nuevos conocimientos técnicos sería la formación de cooperativas, a las cuales podría pasar en primera instancia el dominio de las tierras expropiadas. Sería posible así hacer cundir los escasos conocimientos especializados para perfeccionar las prácticas de cultivo, introducir mejores semillas, lograr un abonamiento adecuado y organizar el riego, avances que se verían seriamente menoscabados, o impedidos del todo, por la fragmentación de la propiedad. Podría conseguirse que los agricultores apoyaran estas cooperativas a base de emprender todas las obras públicas a través de ellas. Puede así fomentarse la formación de cooperativas y al mismo tiempo levantarse la estructura de capital —presas, caminos de acceso, canales, etc.—, que se requiere para un cultivo más intenso y para elevar los ingresos en las zonas rurales.

Las soluciones que hayan mostrado ser políticamente aceptables y técnicamente eficaces variarán según los distintos países. Por lo tanto, es esencial enfocarlas empíricamente, teniendo siempre en cuenta que se trata de restaurar o de mantener el crecimiento y elasticidad de la producción, al mismo tiempo que se logra una distribución menos dispareja de la propiedad y del ingreso.

Por último debe añadirse que, a falta de una reorganización en gran escala, los intentos parciales de mejora-

[16] Véase *supra*, párrafo "El problema de mano de obra urbana."

miento pueden resultar no sólo ineficaces sino contraproducentes. Por ejemplo, el riego sin avenamiento podría envenenar el suelo por salinidad en muchas zonas. La aplicación de abonos sin agua y avenamiento podría hacer fracasar la cosecha al quemar las plantas, aunque pudieran sobrevivir los cultivos sin abonar en las mismas condiciones. Así pues, la resistencia que oponen los campesinos a las nuevas técnicas no es tan irracional como a menudo se supone.

ii) *Rigidez en el sector no agrícola.* El mecanismo clásico del reajuste se basa sin duda en la existencia de una amplia gama de opciones marginales que se funden imperceptiblemente unas en otras. En este sentido, "marginal" significa selecciones divisibles y pequeñas —no *a grosso modo*— entre formas de vida o de producción.

La existencia de estas opciones marginales —incluso en esos casos cada vez más importantes en que la rigidez técnica no las suprime del todo— presupone que se ha logrado ya el crecimiento orgánico de la estructura industrial y que la mayor movilidad de la mano de obra y el capital ha llevado a igualar la remuneración de los factores. Como representación de las condiciones de las zonas poco desarrolladas, ese supuesto no puede estar más apartado de la realidad. Los proyectos individuales suelen introducir cambios grandes en esas zonas. Todo el proceso de desarrollo modifica violentamente la relación entre los diversos factores de producción. Y las economías externas de cualquier inversión, en el sentido de transformar los mercados y condiciones de la oferta de las demás empresas, son siempre importantes relativamente. Por lo tanto, el mecanismo de los precios no puede, por su propia naturaleza, asegurar una distribución óptima de los factores a menos que se le ayude y modifique con medidas deliberadas y selectivas que podrán consistir en controles físicos o financieros, es decir, subsidios e impuestos.

iii) *El sector de exportación altamente desarrollado.*

Varios países latinoamericanos cuentan con un sector de exportación altamente desarrollado que constituye una especie de quiste, un estado dentro de otro estado, sin relación orgánica con el resto de la economía, aunque la alimente indirectamente y modifique su estructura. Las necesidades de capital de este sector se satisfacen a base de fuentes foráneas a tasas de rentabilidad independientes de las internas.[17] La productividad marginal no se relaciona con la de los otros sectores y a menudo es mucho más alta que la productividad media de la zona metropolitana que la controla. Los medios de transporte y de energía se han conformado tradicionalmente de la manera requerida para atender sus necesidades y perpetuar su superioridad.

Esta misma superioridad tiene importantes consecuencias. Aunque la facilidad de gravar al sector extranjero desarrollado tiene evidentes ventajas políticas y económicas, la dependencia de él acarrea el peligro de no poder echar mano de recurso eficaz alguno cuando las exportaciones atraviesan por un periodo difícil y su crecimiento se vuelve más lento o se interrumpe.[18] Hasta el hecho de que los *ingresos de divisas* derivados de este sector se vuelvan estacionarios supone, *ceteris paribus*, una gran disminución en el ingreso real por habitante derivado de esta fuente si la población crece con la celeridad a que lo hace en la mayoría de los países latinoamericanos.

Destaca la importancia de este factor por el hecho de que el ingreso fiscal depende con demasiada frecuencia de los impuestos sobre las exportaciones del sector extranjero desarrollado, en tanto que los intereses nacionales —aunque prosperen con la actividad exportadora— se resisten con éxito a aceptar una carga impositiva similar. Mientras

[17] Aunque el rendimiento pagado pudiera no ser inferior. Hay a menudo riesgos políticos y el poder monopolístico de la gran minoría le asegura una alta utilidad, y ello la vuelve remisa a emprender proyectos que no aseguren tan elevada rentabilidad.

[18] Las grandes economías de plantación no difieren mucho en su relación con el resto del sistema.

aumenten las exportaciones del sector extranjero desarrollado y con ellas los ingresos fiscales, está a salvo la elasticidad de la economía. En realidad, desde un punto de vista importante, cualquier aumento de la capacidad para importar tendrá probablemente efectos favorables más generales que el incremento de la productividad física interna porque proporciona flexibilidad mucho mayor a la satisfacción de la demanda.

Por consiguiente, la continua expansión de los mercados del sector extranjero tiene una importancia inapreciable para el crecimiento económico. Como se ve en el cuadro 2, apartarse de ese sector supone una marcada disminución de la productividad.[10] Si el sector no pudiera crecer a la misma tasa que la población, significaría ya una baja de la productividad media nacional, porque el reducido número de personas empleadas en el sector se compensa con su elevada participación.

Esta amenaza para la productividad se torna tanto más crítica con el abultamiento excesivo del sector mercantil. Ésta es una de las consecuencias de la elevada productividad del sector extranjero desarrollado. Debido en parte a que su participación en el ingreso fiscal es relativamente mucho más elevada que la que normalmente registran los sectores nacionales, un sector extranjero que no emplea muchas personas puede indirectamente mantener una gran dotación auxiliar de empleados. En varios países latinoamericanos la distribución del empleo entre las industrias primaria, secundaria y terciaria se parece más a la de los países que tienen un nivel de productividad como los Estados Unidos que a la correspondiente a otras zonas con el mismo ingreso medio de América Latina. (Véase de nuevo el cuadro 1.)

Así pues, la disponibilidad de bienes depende excesiva-

[10] Aumenta la subordinación de las exportaciones si las importaciones virtualmente libres impiden desarrollar la industria nacional mientras crece el sector de servicios que atiende a las importaciones.

mente de la capacidad de exportación. El desplazamiento hacia el empleo industrial se ve obstaculizado por la naturaleza monopolística del comercio, por la falta de capacitación, etc. El comercio resulta tan remunerador para los empresarios —y las utilidades suben todavía más porque los costos auxiliares (transporte y banca) son desmesuradamente bajos— que casi no tienen incentivo para entrar a la industria. Al impedimento a la industrialización que va implícito en la naturaleza del sector agrícola vienen a sumarse las repercusiones indirectas de existir un sector extranjero altamente desarrollado. Pero no debemos olvidar la importancia financiera que ha tenido ese sector extranjero en la elevación de los niveles de vida latinoamericanos. De no haber contado con él, los gastos públicos y el ingreso nacional habrían sido mucho más bajos. Con todo, conviene subrayar que su existencia hace necesaria una acción deliberada para lograr el desarrollo equilibrado de la in-industria nacional y tanto más que si el obstáculo sólo hubiera consistido en la deformación de los costos comparativos clásicos por efecto de una defectuosa estructura agraria.

iv) *Sector tradicional de exportación agrícola.* En contraste con los sectores aislados principalmente extranjeros de minería y plantación, la agricultura tradicional se divide también en la mayoría de los países entre un sector interno —a menudo autárquico— y otro que se dedica principalmente a las exportaciones. El sector de exportación basado en propiedades grandes o medianas tiene en general una productividad más alta que la productividad media pero ésta no es superior a la de la industria. En aquellos países en que las empresas extranjeras mineras y de plantación no desempeñan un papel importante, el principal escollo que tiene que salvar el desplazamiento de la agricultura hacia la industria es la deformación de las ventajas comparativas clásicas. Sin embargo, el desplazamiento de la agricultura hacia la industria no significaría pérdida alguna de ingreso real.

Las exportaciones tradicionales en este caso tienen importancia como fuente de las divisas necesarias para importar equipo de capital. También aquí resalta el papel preponderante de la relación de precios del intercambio: cuanto menos favorable sea, tanta mayor justificación tiene la industrialización pero también es menor la capacidad para iniciarla.

v) *La relación de precios del intercambio y la industrialización.* La importancia de este hecho irremediable se pone mucho más de manifiesto con las inseguras perspectivas de las exportaciones primarias, tanto las producidas por el sector extranjero altamente desarrollado como por la agricultura y minería tradicionales. Después de las guerras —y sobre todo de un conflicto tan devastador como la Segunda Guerra Mundial— los economistas prevén generalmente un aumento en el precio relativo de los productos primarios, es decir, un deterioro de la relación de precios del intercambio para las manufacturas. Esto concuerda estrictamente con el modelo clásico de equilibrio estático en que se postula que el costo de producción aumenta a medida que crece la demanda y la producción. Por supuesto que en este modelo se basa la defensa del libre comercio[20] y resulta atractivo porque da orientaciones de política definidas aunque inaplicables.

Después de la última guerra parecía que estos pronósticos iban a resultar más exactos que nunca. El alza de los precios de los productos primarios hizo alentar la esperanza de que los aumentos consiguientes de la producción y el ingreso proporcionarían base suficiente para un crecimiento sostenido,[21] sobre todo si se contara con una ayuda externa

[20] Véase C. Clark, *Economics of 1960*, Nueva York, MacMillan, 1942.

[21] No todos los autores compartieron esta ilusión, véase por ejemplo Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* (E/CN.12/89/Rev.1). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 1950.II.G.2 así como *Estudio económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/82). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 1949.II.G.1 y H. W. Singer "The distribution of gains between investing

Cuadro 2

PRODUCCIÓN TOTAL Y POR HABITANTE EN ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS, 1957

	Argentina	*Brasil*	*Colombia*	*Chile*	*Perú*	*Venezuela*	*México*	*Unidos Estados*
				PRODUCCIÓN TOTAL *(millones de dólares de 1950)*				
Agricultura	1 863	3 988	1 059	363	447	422	1 712	20 859
Minería	132	52	117	125	89	1 939	356	6 135
Industria y construcción	3 345	3 996	874	439	340	666	1 801	139 878
Servicios	6 011	7 080	1 262	1 351	731	3 113	4 315	240 492
Total	*11 351*	*15 116*	3 312	3 378	*1 607*	*6 140*	*8 184*	*407 364*
				PRODUCCIÓN POR HABITANTE *(dólares de 1950)*				
Agricultura	1 066	361	467	480	231	510	305	3 352
Minería	3 568	464	3 900	1 050	2 342	34 018	3 747	7 583
Industria y construcción	1 643	1 086	1 043	710	589	1 563	1 160	7 140
Servicios	1 545	1 622	1 088	1 270	963	3 259	1 486	7 571
Total	*1 472*	*788*	*711*	*891*	*485*	*2 698*	*805*	*6 977*

FUENTES: Países latinoamericanos: Estadísticas oficiales elaboradas por CEPAL. Estados Unidos: Naciones Unidas, *Yearbook of National Statistics 1959-60* y OIT, *Yearbook of Labour Statistics*, 1959.

adecuada. También tuvo hondas repercusiones sobre la estrategia teórica del desarrollo económico.[22]

Al terminar el auge resultante de las hostilidades en Corea, la tendencia de posguerra sufrió un vuelco repentino. La relación de precios del intercambio de los países manufactureros subió en 30 por ciento. Todavía de peor augurio fue la circunstancia de que la nueva alza de los precios relativos de las manufacturas en el receso de 1957-58 no se anuló por completo en la recuperación siguiente y, por lo tanto, el empeoramiento no puede atribuirse por entero a fluctuaciones de la demanda reversibles y a corto plazo. Se plantea entonces la cuestión vital de decidir si habrá o no que tener en cuenta un nuevo deterioro y de qué magnitud al decidir la campaña de desarrollo. El asunto es de suma importancia. Ante cualquier deterioro de la relación de precios del intercambio se impone acelerar la sustitución de importaciones. De esperarse una nueva caída de esta relación, habría que adoptar un programa de inversiones muy distinto, orientado mucho más hacia la economía interna. Lejos de ser una especie de hipocondria económica, o consecuencia de la incapacidad de efectuar un reajuste, este temor constituye la primera etapa en la instauración de una política sistemática de ajustes.

No cabe entrar aquí en un largo análisis de las perspectivas actuales de las exportaciones de América Latina. No existe, por supuesto, ninguna ley natural en esta materia. La relación de precios del intercambio a favor de los productos primarios y en contra de las manufacturas estará determinada por la oferta y la demanda relativas, y éstas pueden variar con sorprendente violencia según hemos aprendido en los últimos diez años. Influye sobre ellas espe-

and borrowing countries" *American Economic Review, Proceedings 1950*, página 478.

[22] Los países poco desarrollados, como los latinoamericanos, han recibido periódicamente el consejo de no emprender la industrialización, incluso en los últimos años. Véase por ejemplo F. Benham y H. A. Hollery, *The Economy of Latin America*, Royal Institute of International Affairs.

cialmente la estructura del mercado de los dos tipos de productos.

Casi no hay duda de que la tasa de expansión económica en relación con la capacidad productiva de la parte industrializada del mundo ha sido y será la principal determinante de las perspectivas a que hacen frente los países de producción primaria. Un retardamiento del crecimiento constituye un serio peligro para las regiones pobres. El tiempo ha demostrado la validez de las primeras investigaciones de la CEPAL en el sentido de que no es alentadora la tasa de desarrollo del mercado externo de América Latina.[23] Aparte de influencias que no pueden descartarse como ilógicas —mejor régimen alimenticio, la propaganda y las innovaciones— es probable que cambie la composición de la demanda en detrimento de aquellos artículos que tienen un alto contenido relativo de productos primarios, reformando así la tendencia general de que la demanda de estos productos crezca con lentitud mayor que el ingreso.

Por el momento al menos, la naturaleza del proceso de desarrollo parece inclinarse fuertemente en contra de los productos primarios. La relación entre éstos y las manufacturas seguramente se resentirá por el hecho de que los primeros se venden en mercados mundiales organizados, en tanto que los segundos son suministrados directamente por los productores. Los productores primarios pueden estar organizados en forma de oligopolio —como ocurre con las empresas productoras de metales básicos y las compañías petroleras— o estar regulados por los gobiernos, como en el caso del azúcar y el café. Sin embargo, la existencia de mercados libres en escala mundial parece restarle estabilidad a los precios de los productos primarios frente a las manufacturas.

[23] El aumento de la población y las crecientes exportaciones de manufacturas de países que avanzan a grandes pasos como la República Federal de Alemania, el Japón y la Unión Soviética podrían fácilmente invertir esta tendencia.

Esta mayor sensibilidad de los precios primarios a la presión depresiva se agudiza en el caso de aquellos artículos cultivados por productores pequeños, poco poderosos y alejados del mercado, sobre todo si la comercialización está en manos de intermediarios. Aunque el mercado no esté controlado en esta forma, cuando el productor no puede almacenar y tener existencia tenderán a bajar los precios que percibe. Cuando los productores están en deuda con el intermediario aumenta su vulnerabilidad. Sería insensato suponer que esta presión sobre el productor puede prolongarse indefinidamente. Lo único que aquí se quiere destacar es que, en el estado actual de desarrollo de la economía mundial, es muy grande la posibilidad de un deterioro de la relación de precios del intercambio de productos primarios frente a las manufacturas. Ese deterioro puede ocurrir durante una inflación de costos, cuando los precios de las manufacturas suben antes que los productos primarios, y en esos periodos en que los gobiernos de los países desarrollados tratan de restringir el alza de precios aplicando medidas monetarias restrictivas. La relativa sensibilidad de los mercados de productos primarios es perjudicial para éstos a menos que se tomen medidas para contrarrestarla, medidas siempre difíciles de aplicar.[24]

Además de estos factores, que son casi de corto plazo, pero que es probable que persistan, las zonas pobres se han visto acosadas por deficiencias de naturaleza más "estructural", derivadas principalmente de un progreso técnico y de un crecimiento deformes. El surgimiento de los materiales sintéticos y la reducción del desperdicio a través de la innovación técnica han desempeñado un papel impor-

[24] Además, sobre las zonas más pobres se cierne la amenaza del llamado "efecto de latigazo". Las grandes compañías que operan tanto en un territorio metropolitano como en otras partes pueden verse obligadas por presión política a reducir la producción en el extranjero y no en la metrópoli (véase, como ejemplo, la experiencia del Canadá). Las medidas protectoras en la zona metropolitana (caso de Venezuela y las cuotas norteamericans del petróleo) tienen el mismo efecto.

tante a este respecto. Importancia mayor todavía ha tenido el rápido progreso técnico de la agricultura en las regiones muy desarrolladas del mundo, superior incluso al mejoramiento de la productividad industrial. No necesitamos entrar en mayores pormenores sobre este tema. Remítase nuevamente el lector a las primeras investigaciones de la CEPAL.

vi) *Industria nacional protegida.* Las dificultades y peligros que entraña para los niveles de vida una disminución —aun cuando sea relativa— de un sector de exportación plenamente desarrollado se ven agudizados por el problema que plantean los excesos ubicuos del monopolio. La naturaleza del círculo vicioso "pobreza y falta de inversión" es un lugar común en la economía del desarrollo. La mayoría de las regiones poco desarrolladas carece de mercados lo suficientemente amplios como para establecer una industria competitiva. El hecho de que estén recién llegados a esta actividad, junto con la falta de personal calificado (y la buena organización que tiene el existente en otras regiones), impide que surjan numerosas unidades capaces de hacer frente a la competencia de las importaciones. Completarían el cuadro esbozado el carácter mercantil de las clases capitalistas existentes y su propensión a las organizaciones restrictas, a menudo implícitas. Por lo tanto, no cabe duda alguna de que será imposible desarrollar la industria nacional a menos que se proporcionen amplios incentivos para ello a través de la protección. Queda entonces por resolver en qué forma se conjurará un alza desmedida de los precios y las utilidades y cómo se evitará la formación de unidades que son anticonómicas por su pequeño tamaño.

La sustitución de importaciones supone una pérdida efectiva de ingresos cuando toma el lugar de una alza adicional de la producción y entradas del sector extranjero plenamente desarrollado, porque ese sector es más productivo y puede adquirir las importaciones en la fuente externa

más eficaz. Cabe compensar esa pérdida aumentando el nivel general de la productividad. Si se hubieran aprovechado los periodos de mercados boyantes de exportación para plancar el aumento de la inversión en la sustitución de importaciones,[25] en vez de aumentar los gastos corrientes públicos y privados, habría sido fácil sortear los efectos de un deterioro en la relación de precios del intercambio.[26]

No ha ocurrido así. Por consiguiente, se plantean agudos problemas sobre todo para los países interesados en las exportaciones minerales, en que se ve limitado el mercado interno y no es fácil desplazar a la mano de obra. En el caso de la agricultura tradicional, no son grandes las diferencias entre las exportaciones y la producción de consumo interno y podría ser más fácil encontrar usos alternativos de la tierra. El peligro reside aquí en que el aumento del consumo interno durante un receso extranjero pudiera resultar políticamente irreversible, o por lo menos difícil de trastocar.

Pero, como hemos visto, el costo relativo de la producción industrial hace imposible el desarrollo de un proceso tan ordenado de sustitución de importaciones sin protección. Cuando el balance de pagos externos es favorable, una activa política antimonopólica permitirá las importaciones en caso de que las industrias protegidas abusen de sus franquicias. En periodos de relativa afluencia, se relajan generalmente los controles de importación y no se estimula en especial la sustitución de importaciones.

A falta de una planificación deliberada y de un estímulo adecuado durante las épocas propicias, el proceso de sustitución de importaciones probablemente tendrá lugar

[25] Otra solución sería acumular reservas internacionales y usarlas para mantener las importaciones durante los periodos de receso. Dada la falta de homogeneidad de beneficios sociales en los diversos sectores y la baja rentabilidad de las reservas extranjeras, la solución supondría a la larga una pérdida considerable de ingreso.

[26] Una política de estabilización del empleo tendría que contar con elementos adicionales para resolver los efectos anticíclicos de la inversión interna en la sustitución de importaciones.

en periodos de crisis, a causa de la falta de suministros externos (a consecuencia de guerras, por ejemplo) o de dificultades de balance de pagos y fuertes presiones políticas. Será entonces difícil evitar que aparezcan márgenes de utilidad excesivos a raíz de la explotación del nuevo monopolio. No es improbable que el grado de protección otorgado sea mucho mayor que el necesario meramente para establecer la nueva estructura de los costos comparativos a través de una modificación adecuada de la relación entre los costos monetarios y los precios. De ser así, la pérdida de ingreso real que apareja sustituir las importaciones por producción interna puede verse acompañada por una redistribución paralela de ingreso de las clases de bajos ingresos a las de ingreso alto, es decir, de los salarios reales a las utilidades, a consecuencia del aumento general en el grado de monopolio.

Así, pues, los precios relativos de las manufacturas son tan poco representativos de los costos sociales de oportunidad como los de la agricultura. Expresan el poder relativo de monopolio y el poder de contratación colectiva de los respectivos sindicatos. Se acentúa aún más el impedimento para la industrialización que representa la deformación de los mercados de factores en la agricultura. Se imparte una rigidez a los precios de las manufacturas que les impide bajar y ello acentúa el desequilibrio y falta de conexión sectoriales.

Es muy posible que parte apreciable de la inversión efectiva se vea frustrada por la influencia de monopolios que mantienen baja la producción y altos los precios. Puede originarse en esa forma un gran exceso de capacidad. La inelasticidad de la oferta de manufacturas se combina con la de la agricultura. Como la sustitución en gran escala de las importaciones por manufacturas nacionales supondrá no sólo una pérdida de ingreso real, sino una presión especial sobre los ingresos no formados por las utilidades, se crean las condiciones en que los sindicatos fuertes pueden

reclamar alzas de salarios. El fraccionamiento del mercado de factores se agravará aún más. El monopolio puede transmitir así una espiral inflacionaria de costos.

La interacción de una rigidez de la oferta en la agricultura y en la industria podría tener una influencia similar. El aumento insuficiente de la producción agrícola en épocas en que están creciendo la población y la producción industrial puede resultar muy perjudicial, sobre todo en el caso de artículos con una elasticidad del ingreso bastante alta y una baja elasticidad de precios. Si la producción agrícola en general no responde a los estímulos de precios, el estira y afloja entre un sector agrícola arcaico y un sector industrial monopólico bastará por sí sólo para iniciar una espiral inflacionaria que se alimente y sostenga por sí misma.

La fragmentación de los mercados internos de factores y de productos, y su inferioridad en relación con el sector de exportación extranjero y las industrias análogas de los países desarrollados, impiden un proceso ordenado de desarrollo porque el grado de inferioridad variará de una industria a otra. Se necesitan medidas selectivas que promuevan el aumento máximo de la productividad.

A este respecto, la ampliación del mercado interno a través de la organización, por ejemplo, de un mercado común o zona de libre comercio en América Latina, podría tener una influencia decididamente favorable a largo plazo. Aumentarían la escala de producción rentable y el campo de especialización. Esa medida asimismo podría aminorar en alto grado las dificultades a que hacen frente actualmente las industrias latinoamericanas por su inadecuada escala de explotación. A menos que se dé un trato selectivo preferencial a las industrias de América Latina, es poco probable que puedan elevar su productividad y alcanzar el nivel de los sectores extranjeros plenamente desarrollados. En ese caso será necesario un proceso mucho más largo y dificultoso de desarrollo industrial.

Una complicación adicional y que exige medidas selec-

tivas, se deriva del hecho de que el desarrollo industrial dentro de la región no sea parejo. Por lo tanto, la institución del mercado común podría representar alguna pérdida para los países menos industrializados cuyas exportaciones interregionales son en su mayor parte las clásicas exportaciones agrícolas. Comprarían en los países de la región productos industriales bastante más caros que los proporcionados por los proveedores tradicionales. El remedio podría radicar en un subsidio a la exportación, que puede asumir diversas formas, pero que deberá tener una base selectiva. La forma más fácil de administrarlo es la que se haga a través de los tipos múltiples de cambio.

Estas consideraciones muestran que el desarrollo resultante de una dependencia negativa del libre juego de las fuerzas del mercado no promoverá la distribución óptima de los recursos y no redundará en un crecimiento óptimo. Es preciso modificar el funcionamiento del sistema de precios con medidas deliberadas y selectivas.

Dada la fragmentación de los mercados de productos y mano de obra y el grado variable de monopolio, las medidas globales encaminadas a lograr el equilibrio general entre la oferta y la demanda monetarias probablemente no serán eficaces para lograr la estabilidad. Añadido a la rigidez derivada del monopolio, en el desequilibrio sectorial residiría la explicación de las presiones inflacionarias. En estas circunstancias las fuerzas monetarias globales podrían reaccionar ante el desequilibrio en vez de causarlo. Por tentador que sea hacerlo, dada la relativa abundancia de estadísticas, no pueden derivarse conclusiones significativas del análisis puramente monetario. Para asegurar la estabilidad por medios globales hay que ejercer la presión suficiente como para restringir a los sectores menos estables y monopólicos. Ello supone un gran desempleo o subempleo en los sectores más elásticos o desvalidos. Es seguro que el consiguiente desaliento general no estimulará el crecimiento.

El sistema es de por sí tan rígido que se vuelve inestable y propende a las presiones inflacionarias de costos. La inestabilidad cíclica y la debilidad de los mercados de exportación a largo plazo originan una grave tensión en esta estructura. Dado que las rigideces del sistema varían en intensidad, y que el desequilibrio sectorial pudiera ser de naturaleza compleja y también variar de grado, las medidas globales, sobre todo de restricción monetaria, con toda probabilidad no tendrán un efecto difuso y neutro. Pueden ser fuertes sus efectos en una u otra dirección particular y es difícil imaginar que el todo fuera tan ordenado que se neutralizaran los desequilibrios sectoriales en cuanto a la eficaz distribución de los factores escasos de producción. La eliminación de controles y la restricción monetaria son medidas por demás inadecuadas para alcanzar el funcionamiento "normal" clásico del sistema económico. Cualquier intento, por ejemplo, de obligar a los países a liberalizar las importaciones en pago de la ayuda financiera comprometerá las perspectivas a largo plazo de llegar a una situación en que el sistema de precios funcione de manera adecuada en esos países.

Por lo tanto, será apreciable el costo social en función de pérdida de ingreso real por mala distribución de los recursos y defectuoso funcionamiento del sistema de precios en América Latina. Los efectos sociales desfavorables se agudizan por el hecho de que pueden recaer —probablemente lo harán— con particular violencia sobre un sector relativamente restricto, en tanto que la reacción de los sectores monopólicos se manifestará en forma de restricción de la producción y no de baja de precios (limitando los márgenes de utilidad). Al cesar el crecimiento del ingreso podría también empeorar su distribución. No puede concebirse una fórmula más segura de elevar al máximo la tensión social.

vii) *Imperfección del mercado de capitales.* Una de las condiciones básicas más importantes para el funciona-

miento óptimo del mecanismo de los precios y el empleo de los controles globales es la existencia de un mercado de capitales perfecto. Si hubiera gran número de proyectos marginalmente distintos y sólo de importancia marginal, podría concebirse que el tipo de interés fuera el selector óptimo entre ellos. La inversión tendría naturalmente que ser elástica al interés, adaptándose sin tropiezos a sus más pequeños movimientos.[27]

Para el funcionamiento óptimo del sistema, es también esencial que el ahorro responda en forma elástica a las variaciones del tipo de interés, que sea mínimo el costo de orientarlo hacia la inversión y que el proceso se desenvuelva sin roces ni demoras.

Estas condiciones básicas para el funcionamiento óptimo del sistema de precios no se dan en América Latina; pero aun si existieran, subsistiría —sobre todo en los países en vías de desarrollarse— una grave deficiencia en el sistema de precios, a saber, que el beneficio resultante de un acto de inversión es mayor que el consiguiente aumento del ingreso del inversionista, cuando el capital agregado no es marginal, sino importante y hace variar la distribución del equipo de capital en forma significativa. La magnitud de este beneficio indirecto dependerá de la ubicación física de la inversión. Ésta aumentará los ingresos y también abaratará la producción, beneficiando a otras industrias y consumidores. Sin duda se registrarán algunas pérdidas, pero habrá un beneficio neto superior a la utilidad del inversionista. Por ello, el mecanismo de los precios no puede expresar intrínsecamente la verdadera conveniencia social de la inversión. En las condiciones de América La-

[27] Hasta en los países ricos muy desarrollados, con amplios mercados de capital la inversión se muestra insensible a las variaciones del tipo de interés. El racionamiento directo del crédito y los efectos psicológicos han sido dos métodos eficaces para restringir la inversión y el consumo. Incluso en una economía bien integrada con un amplio mercado de capitales, en que están limitados el oligopolio y las influencias políticas, no cabe decir que el sistema funcione en forma óptima A este respecto se remite al lector a los documentos presentados por el Comité Radcliff, *op. cit.*, vol. 2.

tina, la dependencia completa de ese mecanismo no redundaría en el empleo óptimo de los recursos.

La estructura financiera, incluso el sistema de intermediarios, debe organizarse sobre bases competitivas para asegurar el costo mínimo de la canalización de los ahorros hacia la inversión. Aparte el hecho de que en las regiones poco desarrolladas los proyectos estén concebidos *grosso modo*, la organización financiera postulada por los teóricos monetarios simplemente no existe. En algunos casos hay estricto dominio oligopólico de la banca y las finanzas. En tiempos de inflación, se aprovecha a menudo el control de la banca para conseguir créditos a tipos de interés favorables, con frecuencia negativos en términos reales. En épocas de estabilidad el margen de utilidad bruta bancaria podría ser superior varias veces al cobrado en las regiones desarrolladas (quizá sería tan alto como un 12-16 por ciento), y por lo tanto, la diferencia entre los tipos de interés del prestamista y el prestatario sería tan grande como para anular toda expectativa de que el sistema funcione en forma óptima.

La deformación del mercado de capitales se agrava por el arrastre psicológico que tiene la historia del sistema monetario. Haya sido o no la inflación causada por defectos monetarios o estructurales, resulta sin duda en un desequilibrio arraigado en la actitud del inversionista hacia el ahorro y la inversión financiera. En vez de sentirse atraídos hacia proyectos productivos, los inversionistas —sobre todo los que operan a pequeña escala —tiran hacia la especulación con bienes raíces y la construcción suntuaria. Es sorprendente en muchos países la correlación entre la tasa de construcción en la inversión total y el nivel de la relación producto/capital.

De ello se derivan dos consecuencias, y ambas funestas. Se da un estímulo artificial a las actividades de exportación e importación, porque pueden financiarse internacionalmente, en detrimento de la producción interna, y se

da un auge enorme al monopolio industrial, porque sólo pueden sobrevivir las empresas capaces de traspasar al consumidor la pesada carga de los intereses.

Lejos de ser un distribuidor óptimo de los recursos entre distintas posibilidades de inversión, el mecanismo de los precios se convierte en una de las fuerzas más poderosas que apoyan el monopolio, las finanzas privilegiadas y la fragmentación sectorial y general de la economía. No necesita haber una tendencia manifiesta hacia la nivelación de la remuneración de los factores, incluidas las utilidades industriales, y generalmente no la hay. En estas condiciones, dejar sueltas las fuerzas libres de estos mercados sólo perpetuará el malestar, y en modo alguno asegurará el funcionamiento óptimo de la economía.

En la mayoría de los países poco desarrollados con clases gobernantes de tipo feudal o mercantil, se da una propensión relativamente escasa al ahorro junto con una gran inclinación a importar bienes suntuarios y gastar en viajes al extranjero. La redistribución a favor de los ricos se considera comúnmente como un medio de aumentar el ahorro, la inversión y el progreso económico, pero es indudable que no ofrece ese resultado en estos países.[28] Podría incluso llevar a un deterioro de la balanza de pagos y al desempleo, al verse desplazados los productos de la artesanía y la industria de baja calidad por importaciones de buena clase.[29]

A este respecto conviene indicar que gran parte de los llamados "ahorros" en las regiones poco desarrolladas se emplean en la compra de edificios suntuarios. En rigor estas adquisiciones deberán excluirse por completo del

[28] El financiamiento inflacionario que redistribuye el ingreso a favor de las utilidades no ha podido en este marco aumentar la tasa de ahorro e inversión en grado apreciable.

[29] En países con una agricultura totalmente rígida, cualquier aumento en el ingreso de las clases más pobres podría no llevar a un mejoramiento del balance de pagos si fuera necesario recurrir a las importaciones de alimentos.

ahorro y la inversión, pues constituyen una especie de consumo de bienes duraderos. Las exageradas tasas de ahorro —y las anormales relaciones de producto-capital—, que no tienen sentido en relación con el grado de desarrollo económico, se corregirían entonces para que estuvieran más en consonancia con las tasas de crecimiento experimentadas.[30]

La experiencia histórica muestra que el aumento del tipo de interés no influye en manera alguna sobre la tasa de ahorro. Es infundada la teoría de que el crédito fácil o barato puede acelerar el progreso económico al hacer posible una tasa más elevada de inversión. La redistribución del ingreso en favor de las clases más pobres en general no llevará necesariamente a un descenso del ahorro. Aunque así fuera, sus efectos desfavorables se compensarían con creces por el mejoramiento de la calidad de la inversión privada, es decir, se reduciría la construcción de lujo de las inversiones en capacidad excesiva en la industria oligopólica, sobre todo en aquélla que produce bienes suntuarios de consumo. Disminuiría entonces la relación producto-capital.

Sin embargo, la política podría concentrarse en esta etapa no tanto en la redistribución del ingreso, como en el aumento de los ahorros a través de superávit presupuestarios deliberados.[31] La redistribución a favor de los pobres puede apoyarse en distintas razones, como ha señalado con toda claridad el informe de la FAO sobre el desarrollo del Mediterráneo.[32] La mayoría de estos países tiene capacidad desocupada en la industria artesanal o de bienes de consumo ordinarios. Por lo tanto, una redistribución del ingreso en favor de los pobres, bien administrada, pue-

[30] El uso de relaciones fijas de producto-capital para determinar las necesidades de inversión deberá estar acompañado de una exposición exacta de cómo garantizará la eficacia de la inversión propuesta.

[31] A esta conclusión se llegó en el *Staff Report of the Joint Economic Committee of the United States Congress.*

[32] FAO, *Interim Report, op. cit.*, capítulo III.

de acarrear una disminución de la tendencia a importar y ello hará posible a su vez aumentar el ingreso nacional sin que decaiga la inversión. Todo el proceso tendría que administrarse con sumo cuidado, pues podría desbocarse y llevar a la inflación.

En resumen, cuanto mayores sean las deformaciones monopólicas o de feudalismo agrario introducidas en el normal funcionamiento del mecanismo de los precios —que, por supuesto, nunca ha funcionado "normalmente"— tanto mayor será la fuerza de los factores de costo con efecto de repulsión. Y tanto mayor será también el grado de desempleo inducido por medidas globales encaminadas a neutralizar la tendencia alcista de los precios, al igual que será más grande la confianza que habrá que depositar en los efectos psicológicos violentos de la política crediticia y el racionamiento por parte de la banca privada. Podemos comparar esta situación con el efecto sistemático clásico de la política monetaria sobre la inversión y la actividad comercial en general a través de las variaciones del tipo de interés. Pero una vez que el mecanismo de los precios deja de actuar como selector sistemático de los proyectos de inversión, desaparece también la justificación de la política monetaria como método automático de obtener la distribución óptima de los factores. Nadie puede pretender que los banqueros de los países poco desarrollados actúen sobre la base de beneficios sociales a largo plazo.[33] En síntesis, mientras mayor sea la deformación, tanto más decaerá por debajo del óptimo y tanto más aleatorio será el funcionamiento del mercado de capitales y el sistema de precios.

Conclusión

Estas consideraciones llevan indefectiblemente a la conclusión de que el mecanismo de los precios en el marco

[33] *Interim Report, op. cit.*, capítulo III.

económico de las regiones poco desarrolladas se ve paralizado por las causas siguientes:

a) Los resquebrajamientos y dislocaciones estructurales de los sistemas económicos de los países poco desarrollados obstaculizan fatalmente el funcionamiento del mecanismo de precios. No existe una tendencia intrínseca en estos sistemas a la nivelación de las remuneraciones de los factores —incluso el interés—, o a la eliminación de los márgenes monopólicos de utilidad. La producción y los precios no se ajustan sensiblemente a las pequeñas variaciones de la demanda, en forma congruente con el postulado de la competencia perfecta y ni siquiera de una organización homogénea, vale decir isomonopólica,[34] del mercado.

b) Por lo tanto, la distribución de los factores también muestra fallas; en particular la diferencia entre los ingresos agrícolas y los salarios urbanos promueve un tipo caduco de producción primaria incompatible con los beneficios sociales óptimos. Estimula asimismo las tendencias monopólicas de la industria y el mercado del trabajo, que acentúan a su vez la distorsión. El desarrollo histórico de la economía, sobre todo de su infraestructura —por ejemplo, ferrocarriles y servicios de utilidad pública— y de sus instituciones financieras, acrecen las ventajas ya considerables de los aislados sectores extranjeros de exportación plenamente desarrollados, haciendo imposible la diversificación ordenada de la producción y las exportaciones. En particular, la función distributiva del comercio internacional y las relaciones de precio se ven casi totalmente paralizadas.

c) El subempleo y el desempleo tanto rural como urbano hacen subir los costos monetarios efectivos de los salarios muy por encima de su verdadero costo social y su existencia vicia el sentido de los tipos de cambio. Incluso en condiciones de equilibrio de balanza de pagos, el tipo de cambio está sobrevaluado en forma desmesurada si se

[34] Una situación isomonopólica es aquella en que existe un control monopólico de igual poder en todos los mercados.

tiene en cuenta el desempleo. Lejos de ser un remedio, la devaluación podría agravar la situación al reducir los ingresos de divisas del país, entre otras cosas por aumento de las utilidades de las grandes empresas extranjeras.

La elasticidad del sistema productivo se deteriora también por las razones que siguen:

a) La agricultura no se rige en general por las motivaciones comunes de las empresas en que se basan las recomendaciones de una liberación negativa de las fuerzas del mercado para restaurar la flexibilidad y fomentar el progreso. La desigual distribución de la tierra y el deseo de lograr la seguridad y el usufructo máximo del ingreso con el mínimo de trabajo y riesgos llevan a la perpetuación de una agricultura extensiva, incluso en las propiedades grandes. Los pequeños agricultores no cuentan con los conocimientos, los capitales ni la capacidad requeridos para llevar a cabo aquellos planes de mejora que son esenciales para el pleno aprovechamiento de las técnicas modernas de producción.

b) La paralización de la función de distribución de factores del sistema de precios exige tomar medidas protectoras para establecer nuevas industrias (de sustitución de importaciones). La organización monopólica que domina en toda la industria hace ineficaces esas medidas, derrocha el escaso capital e imparte inelasticidad a la estructura de los precios cuando se trata de bajarlos y con inclinación al alza cuando aumenta la demanda.

c) Las funciones clásicas de distribución del mercado de capitales no son cumplidas por la estructura financiera en su estado actual. Por el contrario, existe una confusión de interrelaciones monopólicas que aumenta en un grado inusitado la discrepancia entre los tipos de interés del prestamista y el prestatario. El funcionamiento "libre" del sistema de precios en estas condiciones acentúa el grado de monopolio.

d) La falta de medios presupuestarios —fruto en parte

de una legislación tributaria ineficaz y hasta cierto punto regresiva, y en parte también de onerosos gastos por concepto de personal administrativo (forma realmente dispendiosa de crear empleo) y de servicios militares— ha dado como resultado un retraso en los gastos por concepto de educación, sobre todo técnica. Las consiguientes diferencias extremas en cuanto a alfabetismo, conocimientos, técnicas y poder de contratación han fracturado el mercado de trabajo, han aumentado de esta manera las tendencias monopólicas, e impiden el desarrollo equilibrado y la absorción en la industria de los brazos sobrantes de la agricultura. La rigidez de la estructura productiva se ve aumentada.

Por lo tanto, podemos concluir que es ilegítimo postular que la mera eliminación negativa o cese de la presión inflacionaria se traducirá en un sistema equilibrado, en que la distribución óptima de los recursos asegurará automáticamente una tasa óptima de desarrollo. Por encima de la inflación, y aparte de ella —cualesquiera que sean las deformaciones que cause—, el sistema económico subsiste en un estado de grave desequilibrio, sujeto a la inestabilidad y al estancamiento. Sólo a través de medidas inteligentemente selectivas, en que se igualen los costos monetarios y los sociales, podrán crearse las condiciones en que actuarían los preceptos y los medios de política clásicos —es decir, la política monetaria—, cuya existencia postula implícitamente la doctrina tradicional. Además, es necesaria una serie de reformas estructurales para dar elasticidad y lograr el equilibrio competitivo en la agricultura, la industria y los mercados de capitales.

Capítulo VII

LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO *

1. La estructura agrícola

Aun los esquemas o modelos teóricos más recientes de desarrollo económico, tienden a basarse en la doble hipótesis de que la productividad del sector agrícola no puede aumentarse sino mediante inversiones que signifiquen la utilización de recursos obtenidos fuera de ese sector, e inversamente, que el ritmo de industrialización depende, en cierto sentido, de la medida en que puedan extraerse abastecimientos de la agricultura y de la población, con la sola ayuda de esta inversión "externa".

En la mayoría de los países pobres, la agricultura se encuentra notoriamente atrasada, si no completamente estancada. Ésta es, por cierto, la razón principal de la extrema pobreza, pues la agricultura representa la mayor parte, hasta un 80-85 por ciento del volumen total del empleo. El nivel del campesino de esos países es, generalmente, inferior al que se considera indispensable para subsistir. El ritmo de desarrollo se enfrenta, entonces, a una doble limitación, especialmente en los países democráticos que, a diferencia de los regímenes totalitarios, no pueden extraer recursos para el desarrollo de un campesinado agobiado por la pobreza.[1]

Se considera que una reforma drástica de los impuestos

* Este ensayo del Dr. Balogh fue publicado en el Nº 11 de la revista *Política*, de Caracas, en julio de 1960.

[1] La represión que acompañó al Primer Plan Quinquenal y la reconstrucción de posguerra en la Unión Soviética de Stalin, así como también los trabajos forzados impuestos por el actual régimen comunista de China.

que afectan a las clases urbanas acomodadas sería una de las maneras, si no la única, de romper el estancamiento.[2] Sin embargo, esto es muy difícil de realizar políticamente en países donde el poder político depende del éxito electoral, salvo que se llegue a acuerdos con todos los partidos sobre problemas tan disputados. Se dice que esto explicaría por qué en la mayoría de las regiones subdesarrolladas del mundo, no se ha podido iniciar un proceso autogenerador de desarrollo que abarque toda la economía y no simplemente algún pequeño sector, explotado para servir las demandas de mercados exteriores por empresarios y capital extranjeros.

En la nota siguiente trataré de demostrar que ninguna de estas hipótesis es correcta y que, por lo tanto, gran parte del trabajo teórico basado en ellas llevará a conclusiones que pueden ser antagónicas para la movilización más eficaz de la potencialidad económica de las regiones subdesarrolladas que se encuentran fuera de la órbita soviética. Esta falsa interpretación podría tener consecuencia fatales en la ecuación de fuerzas entre el Oriente y el Occidente.

En los países subdesarrollados el más importante factor que se opone a la expansión potencial de la actividad productiva es la estructura defectuosa de la agricultura.[3] Con algunas excepciones, representadas por unos pocos terratenientes ingeniosos en España y algunos colonos franceses en el norte de Africa y probablemente algunas otras empresas, a menudo extranjeras, en otros países, la tierra no rinde beneficios adecuados, ya sea en grandes latifundios o en pequeñas parcelas.

La insuficiencia de la estructura agrícola puede deberse a varias razones y asumir diversas formas. Los modelos, o planes de desarrollo económico que no tomen debidamente en cuenta la existencia de estos obstáculos para el desarrollo

[2] Véase la Introducción al *Informe de N. Kaldor sobre la Reforma Impositiva en la India*, p. 1.

[3] Véase *Proyecto de Desarrollo del Mediterráneo*, FAO, Roma, 1959.

económico serán errados, probablemente, aun cuando en términos keynesianos los "ahorros" (incluyendo impuestos) y las inversiones parezcan guardar equilibrio. Por lo tanto, en las regiones subdesarrolladas existen otras razones a más de aquellas que se encuentran en los países de completa madurez industrial,[4] que hacen más dudosa aún la aplicabilidad de un simple análisis keynesiano. Parece indispensable la aplicación de *reformas institucionales* que eliminen estos obstáculos, o por lo menos modifiquen y mejoren la estructura agrícola defectuosa, junto con *controles directos* capaces de atacar en forma discriminada ciertos estrangulamientos graves sin tener que reducir el ingreso.[5]

Debiera insistirse en las grandes posibilidades latentes de estas mejoras, que representan, probablemente, la vía de desarrollo que ofrece mayores esperanzas para la utilización de la gran masa de mano de obra desocupada de todos estos países, y al mismo tiempo también como una de las maneras más fructíferas y productivas de utilizar recursos de capital escasos. Así lo han demostrado los resultados asombrosos de las granjas estatales de Yugoslavia, basadas en un desembolso de capital relativamente pequeño, en conocimientos técnicos, implementos agrícolas, semillas y fertilizantes. Nada puede ser más prometedor que el hecho de que, en términos relativos, estas granjas han tenido más éxito en resistir el mal tiempo que en aprovechar el bueno. Resulta penoso compararlas con los resultados obtenidos por pequeños propietarios campesinos.

[4] Tales como la variabilidad de la propensión a consumir, en parte a causa de la volatilidad de las existencias, en parte por la nueva inestabilidad del consumo de bienes duraderos y, finalmente, como resultado de las propias medidas impositivas. Los esfuerzos de los ministros de Hacienda laboristas por basar la planificación económica en Gran Bretaña durante el periodo 1947-51 en un puro análisis keynesiano (puesto de manifiesto en la *Introduction to the Economic Survey* de 1947) fracasaron notoriamente y contribuyeron a desacreditar la idea de la planificación.

[5] Sobre "La distribución de los ingresos y el desarrollo económico" puede consultarse el ensayo de Víctor Urquidi, publicado en *Política*, Nº 8, pp. 34-36, con el cual se abrió el debate sobre este tema.

II. La injusta tenencia de la tierra

En el caso de los vastos latifundios feudales o tribales, que aparecen desde España y Marruecos hasta Irak, Persia y aún más hacia Oriente, los terratenientes no se interesan en mejorar la tierra. Lo que les interesa es obtener un ingreso con el menor esfuerzo posible y sujeto al menor fraude posible por parte de sus arrendatarios o trabajadores. Por ello, en gran parte de la región afro-euroasiática, así como en la América del Sur, se advierte una gran concentración en cultivos y animales que necesitan relativamente poca vigilancia y permiten al propietario ausentarse el máximo de tiempo. Esto ocurre tanto en el caso de que el propietario explote su fundo con obreros rurales o arriende pequeñas parcelas para compartir las cosechas. El deseo político de evitar que el campesinado adquiera demasiados conocimientos contribuye a la estabilidad de esta situación anacrónica.

Según lo demuestra en su obra René Dumont en forma concluyente,[6] en estos casos, la Reforma Agraria que divida vastas propiedades, lejos de ser tan sólo una medida de orden social, es indispensable desde un *punto de vista puramente económico* a fin de crear incentivos para mejorar la tierra y un cultivo más intensivo en la extensión ya más reducida que permanece en manos del antiguo terrateniente quien querá conservar su nivel de vida habitual.[7] En algunos casos el problema será organizar esa extensión en unidades con posibilidades de éxito y en suministrar herramientas y conocimientos técnicos. El problema podría resolverse con la formación de cooperativas obligatorias, tomando como modelo el Plan de Gezira, con un sistema rigurosamente vigilado de cultivos y cosechas. Ésta ha sido la política seguida por Egipto. Su éxito dependerá, como

[6] "Problemas mundiales agrícolas", publicado en 1960 por Plon, París.

[7] Al respecto, puede consultarse el trabajo de René Dumont: "Subdesarrollo, hambre y subempleo en la agricultura", publicado en el Nº 9 de *Política*, pp. 75-89.

en el caso de Gezira, de la formación de personal supervisor técnico adecuado y de la cooperación voluntaria de los campesinos.

En muchas regiones el latifundista no trabaja su tierra; la arrienda a los campesinos en condiciones de franca extorsión. A medida que la presión demográfica ha determinado aumentos de la demanda de tierra laborable, los terratenientes han ido empeorando las condiciones del arrendamiento para perjudicar más a los campesinos. O sea, que la gran propiedad ya está *de hecho* fragmentada en pequeñas unidades de explotación.

Antes de que tuviera lugar el reciente movimiento revolucionario, Irak era un ejemplo notable de este tipo de tenencia de la tierra. Ni el terrateniente ni el campesino se sienten muy estimulados para aumentar la productividad agrícola, aun cuando la propiedad unificada permitiría introducir métodos de producción intensiva que harían un uso intensivo del trabajo. Esto no ocurre debido a que el dueño está satisfecho con su ingreso, cuya magnitud no depende de la eficiencia sino de la desigualdad de la tenencia de la tierra. También en estos casos el principal obstáculo en contra de una movilización total de recursos es el mantenimiento de los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra y su misma desigualdad.[8]

El problema es aún más difícil de resolver en las regiones donde las propiedades están divididas en pequeñas parcelas, de las cuales la India es un ejemplo notable. La unidad de operación no es apta para mejorar la técnica de explotación. La partición de la propiedad impide mejoras, porque los dueños individualmente son incapaces de resolver problemas técnicos, tales como el riego o el drenaje. La eliminación de los grandes terratenientes feudales más poderosos —los Zamindars y los Taluqdars— dejó un enorme

[8] Economistas "occidentales" tradicionalmente parecen igualar la concentración de la propiedad y el desarrollo. Véase, por ejemplo, la obra de Kindleberger, *Development*, p. 225.

conglomerado de propietarios, o aun jerarquías de propietarios ausentistas. Estos "terratenientes" o dueños de derechos de arrendamiento y hasta también los dueños de los derechos "superiores" pueden ser, ellos mismos, sumamente pobres.[9] Sus derechos de propiedades, junto con la tradición social (relacionada con la religión) magnifican los defectos del sistema. La existencia de una numerosa clase de pobres ociosos, protegida y subsidiada, que por razones de condición o de casta se ven impedidas de trabajar, dificulta la movilización económica. La importancia numérica de estos "propietarios-mercaderes-prestamistas" les da fuerza electoral en un sistema democrático, aumentado por la influencia opresiva que ejercen sobre las capas inferiores de la sociedad comunal. La tenencia de la tierra y los patrones tradicionales de conducta es lo que crea el subempleo, casi autorizado y subsidiado a través de las reglas de la tenencia de la tierra. Así, la explotación del campesino se ha hecho, en general, más intolerable, ya que la producción insuficiente debe ser dividida entre un número mayor de consumidores.

Debe agregarse, finalmente, que a falta de una reorganización en gran escala, ciertos esfuerzos fragmentados por introducir mejoras pueden, no sólo ser vanos sino que hasta pueden causar más mal que bien. Así, en grandes extensiones del continente eurásico el riego sin drenaje envenena el suelo por exceso de sal; la provisión de fertilizantes sin agua y drenaje puede traer como resultado un fracaso total de la cosecha, quemándola, mientras que algunas cosechas pobres pueden sobrevivir sin fertilizantes aun bajo las mismas condiciones.

[9] Véase V. M. Dandekar y G. J. Khudanpur, *Working of Bombay Tenancy Act 1948*, Gokhale Institute, Poona, 1957. Su superioridad social, sin embargo, ha impedido una reforma agraria efectiva. A menudo, pudieron lograr que sus arrendatarios renunciaran a los nuevos derechos que se concedían a los cultivadores. Frecuentemente combinan la función de propietario, mercader y prestamista y extraen un precio de usura por cada uno de estos servicios.

Existe un inmenso subempleo debido a estos impedimentos profundamente arraigados que emanan del sistema tradicional de tenencia de la tierra y de las relaciones sociales. No parece exagerado sostener que el éxito de un programa de desarrollo económico con recursos propios, dependerá, principalmente, del éxito obtenido en la movilización de estas reservas, que es prácticamente la única ventaja latente de la mayoría de las regiones subdesarrolladas. Dada la abrumadora preponderancia numérica del sector agrícola en la economía de estos países, un aumento decisivo en la productividad de este sector podría cambiar todo el panorama. Pero si no se logra la movilización del sector agrícola cualquier mejoramiento que se produzca en el sector industrial estará condenado a no producir, durante mucho tiempo, los resultados deseables de elevación en la productividad media y el nivel de vida, tal como sucedió en la Rusia Soviética. La ayuda extranjera, por valiosa que pudiera ser, no constituye un sustituto de una movilización eficaz de tales recursos. Realmente, su valor puede consistir sobre todo en permitir que se produzca tal movilización en menos tiempo, reduciendo, de este modo, el alcance y la severidad de las medidas compulsivas necesarias para lograr un determinado objetivo.

Se ha subestimado, constantemente, la magnitud del posible efecto de una movilización eficaz de la mano de obra ociosa. Esta errónea apreciación se ha debido, principalmente, a las premisas en que se fundan las teorías sobre las formas que deben asumir los programas de desarrollo. Se ha dado por sentado, implícitamente, que el desarrollo, en general, debería dirigirse al crecimiento industrial para absorber el desempleo o el subempleo de las zonas rurales, o sea, una traslación del excedente de mano de obra agrícola. Se han hecho complejos cálculos para determinar cuánto subempleo "real" existía, definiéndolo

como aquella parte de la fuerza de trabajo cuya eliminación no perjudicaría la producción. Como la agricultura primitiva es de índole sumamente estacional, esto limita, severamente, la disponibilidad de trabajo. Estas hipótesis son correctas en el contexto en que se hicieron algunos de estos cálculos (como los del profesor Rosenstein-Rodan, para el sur de Italia), y no hay dudas de que el proceso de reducción del número absoluto de trabajadores agrícolas y no tan sólo la proporción de éstos en el total de la fuerza de trabajo es parte esencial del esfuerzo por aumentar el ingreso nacional. Lo que no se justifica es suponer que esto sea el principal o único medio del mejoramiento rural. Creo que en la elaboración de estos programas se han descuidado, especialmente, dos consideraciones:[10] La primera es que la demanda de mano de obra en la agricultura moderna, basada en el riego, aumenta muy rápidamente; pero, a pesar de ello, aun después de la eliminación de los "verdaderos subempleados", el carácter estacional de los métodos tradicionales de la agricultura dejaría sin ocupación entre un tercio y la mitad de la fuerza de trabajo restante. De ahí que la productividad agrícola seguiría siendo tan baja e inflexible que haría difícil, si no imposible, todo programa de desarrollo a causa de la amenaza inflacionaria potencial que significa sobreponer un programa de expansión de este tipo de sistema económico. La segunda consideración es que la agricultura presenta al mismo tiempo no sólo una oportunidad de inversión con una productividad marginal sumamente elevada, no utilizada hasta ahora debido a los factores estructurales e institucionales que impiden el desarrollo, sino que además es una actividad que puede emplear mano de obra con métodos intensivos de construcción. He aquí una oportunidad para la utilización estacional del obrero rural desempleado,

[10] Sin embargo, este descuido no ha dañado el programa elaborado por la FAO para los países del Mediterráneo. Véase, *Proyecto de Desarrollo del Mediterráneo, Informe Provisional*, 1957; *Informe Final*, 1959.

la única reserva y, al mismo tiempo, la mayor maldición de las regiones azotadas por el subempleo. Se podría obtener así una más plena ocupación sin incurrir en gastos de transporte y la inversión necesaria para el remodelamiento urbano, que en estas regiones constituye un obstáculo tan terrible para la planificación económica en escala nacional. Al mismo tiempo, la inversión de capital en embalses, canales de riego, drenajes y caminos aumentarían las oportunidades de empleo permanentes y la productividad.

El problema se trató concienzudamente en el *Informe Provisional del Proyecto del Mediterráneo,* de la FAO.[11]

> "Lo que se necesita es un plan general cuyos elementos constitutivos debieran determinarse específicamente para cada país, y que en las etapas iniciales darán impulso a un crecimiento equilibrado, en parte a través de inversiones a largo plazo y en parte estimulando la inversión productiva en la agricultura y la industria. Los programas de obras públicas que conducen a la creación de capital social básico en estos países, son necesarios para superar los vacíos producidos por la inmovilidad y la falta de adaptabilidad de la fuerza de trabajo. También pueden evitar que empeore la distribución del ingreso por un aumento del desempleo causado por la mecanización. Al mismo tiempo pueden generar un aumento de demanda más accesible a la producción local que si la expansión se dirigiera principalmente a los ingresos más altos. Sólo así podrá resolverse el estrangulamiento que amenaza frustrar cualquier plan de menor alcance.
>
> "La necesidad de tales programas es particularmente importante en las regiones rurales, donde se necesita un programa flexible que permita hacer frente

[11] Roma, 1957. Preparado por un grupo dirigido por el autor. Debo reconocer mi agradecimiento especial al señor Ergas y al señor Holland, como también al profesor Nagi. Véanse los párrafos 11-112, 118 a 124.

a los picos de demanda estacional de trabajadores agrícolas, pero que mejore la situación de éstos. Ese programa debe ser elaborado de manera que contribuya a cambiar los sistemas de cultivo para mitigar la violencia de las fluctuaciones de la demanda de trabajadores.

"Cabría preguntar cuáles son los objetivos de una política tendiente a aumentar las obras públicas, especialmente en las zonas rurales. Muchos economistas eminentes han sostenido con aceptación creciente, que lo que necesitan las regiones subdesarrolladas es un desarrollo equilibrado. Podría argumentarse, en este caso particular, que una política de obras públicas rurales podría trastornar un desarrollo equilibrado puesto que crea un nivel parcial nuevo de ingresos que no corresponden al nuevo nivel de productividad. En lugar de un crecimiento balanceado, se crearía una situación de desequilibrio.

"Pero para obtener un desarrollo fluido es necesario contar con un estrato ancho de empresarios en espera de la más mínima oportunidad, cuya energía y espíritu de empresa puedan desatarse tan pronto se proporcionen financiamiento y mercados. El financiamiento podría conseguirse a través de ayuda extranjera o mediante la movilización de recursos internos. Los mercados podrían obtenerse por el establecimiento simultáneo de una cantidad de nuevas empresas, que elevarían la demanda de cada una a un nivel nuevo más alto. O también, si no existiera una capacidad de empresa tan amplia, el Estado podría ocuparse directamente de todas las inversiones. También así podría lograrse un crecimiento equilibrado.

"Pero en muchos países del Mediterráneo no existe una reserva de espíritu de empresa y habilidad técnica que pudieran actuar apenas se proporcionaran

financiamiento y mercados; en estas circunstancias un programa inicial de inversiones públicas tendría poco efecto para estimular una reacción de inversiones productivas, y sus efectos sobre el ingreso probablemente podrían generar un aumento de las importaciones con lo cual se establecería una situación de despilfarro; y si se controlaran las importaciones se produciría una presión especulativa sobre los precios. Por otra parte, el Estado no puede asumir para sí plena responsabilidad por toda la expansión de las inversiones productivas.

"Por lo tanto, lo que se hace necesario es un estímulo que refuerce los incentivos para un cambio productivo, que en la actualidad resultan inadecuados, y que, al mismo tiempo, proporcione mercados para la mayor capacidad productiva. Esto puede llevarse a la práctica mediante la creación de ingresos, que no es necesariamente lo mismo que proporcionar empleo. Sin embargo, la expansión del empleo es un factor principal del programa, pues es indispensable para la creación de demanda. Un sector amplio debe ser elegido como punta de lanza para el cambio porque el proceso de adaptación de los otros sectores tomará tiempo y no podrá superarse la inercia relativa del resto de la economía, a menos que este grupo de vanguardia sea suficientemente amplio y sensitivo como para mantener la expansión durante este periodo de transición. Por otra parte, debe ponerse mucho cuidado para que el aumento de los ingresos no diverja mucho del aumento de la capacidad de producción, de lo contrario el proceso correría el peligro de quedar ahogado por un aumento acumulativo mayor de los precios. Ya se han examinado las grandes dificultades que obstaculizan el aumento de la producción del sector agrícola. Más adelante volveremos a tratar de los

requisitos técnicos y sociales para acelerar el proceso de este sector esencial. Si pueden evitarse ambos peligros, lo cual no tiene por qué ser difícil, el nuevo estímulo dirigido a las inversiones privadas y públicas dentro del marco de un plan, debiera de crear, a la larga, un nuevo equilibrio que corresponda a un nivel más alto de la demanda y de la productividad. En los últimos años en los países más avanzados la difusión del automóvil inició una nueva etapa de vivienda suburbana y estimuló la construcción de carreteras y viviendas y el desarrollo de innumerables bienes duraderos de consumo. Antes, la difusión de la electricidad y sus vastos efectos sobre la localización industrial mostró cómo puede surgir un desequilibrio creador sin planeamientos conscientes. No puede esperarse que un crecimiento automático de esta naturaleza se produzca en las regiones subdesarrolladas.

"En el caso de la región mediterránea se necesita un esfuerzo consciente para crear un desequilibrio y luego estimular la reacción que permita lograr un nuevo equilibrio a un nivel más alto. Gradualmente, el crecimiento industrial iría absorbiendo la mano de obra que pudiera quedar desocupada, aunque es de esperar que la intensificación de la agricultura aumente también la ocupación agrícola a un nivel de productividad más elevado. Y deben tomarse medidas para asegurar que la técnica escogida no cree un desempleo innecesario.

"Se plantea luego el problema de determinar qué sectores son los más apropiados para generar el impulso que originará una reacción acumulativa.

"No puede darse una respuesta general. Las condiciones sociales en todos los países son tan diferentes que las tácticas deben adaptarse a las diferentes

condiciones. Pueden darse algunas reglas generales.

"La acción estratégica producirá los mejores resultados si la presión que ella crea (por ejemplo, a través de una escasez) actúa sobre grupos sociales y en sectores que, dentro de lo previsible, no responderán negativamente (es decir, reteniendo productos para especular) sino que, por el contrario, mostrarán una mayor elasticidad potencial. Una buena manera de aflojar el nudo del estancamiento es la inversión en la infraestructura, v. g.: en ferrocarriles y en comunicaciones, lo cual estimularía nuevas inversiones. Aun cuando se haga un esfuerzo consciente para sacar la economía de su estancamiento, en contraste con los ejemplos anteriores de un crecimiento espontáneo pero desarticulado (como en Marruecos, Siria e Irak), serán considerables las dificultades para llegar al éxito."

Llegamos así a la conclusión de que los programas de desarrollo debieran basarse en la creación, en sectores estratégicos, de un desequilibrio "creador", un nuevo nivel de demanda, aflojando al mismo tiempo el estrangulamiento básico de la producción agrícola.[12]

[12] El señor Suschil Day, durante sus funciones de Comisionado del Desarrollo en Bengala Occidental, ha estudiado una alternativa (véase su libro *Industrial Development: A New Approach*, Calcuta, 1955). Ha tenido un éxito notable en la provincia (*véase The Village Exchange, a Programme for Industrial Extension in Western Bengal*, por el Departamento de Desarrollo del Gobierno de Bengala Occidental, Calcuta, 1954.) Este enfoque estimula en las comunidades la producción de alimentos y de manufacturas sencillas para su intercambio a través de centros comunitarios especiales. De esta manera se crean productos adicionales que vienen a elevar el nivel adquisitivo de la comunidad en su comercio con el mercado organizado. Lo que se ahorra en compras de la ciudad se destina a la adquisición de bienes de capital. El plan se ha comparado con la combinación de una política discriminatoria, una liberalización interna y ayuda que fue adoptado por Europa Occidental después de la guerra para poner en marcha el mecanismo de producción sin tener que restringir ésta como resultado de la imposibilidad de equilibrar la entrada y salida de dólares. Si se impulsara con vigor podría dar un extraordinario ímpetu al desarrollo

En las sociedades campesinas y más aún en las sociedades tribales, es difícil introducir, sobre la base de una participación popular voluntaria, cambios profundos cuyos beneficios no se vean con suficiente rapidez como para hacer clara y evidente su relación causal. Sin embargo, es evidente que el progreso agrícola es el único camino para utilizar eficazmente esa gran masa de mano de obra ociosa sin necesidad de herramientas u otros materiales escasos y costosos.

IV. La experiencia en la China comunista

A diferencia de los dirigentes soviéticos cuando se inició el Primer Plan Quinquenal, los comunistas chinos reconocieron claramente esta situación. El resultado fue, después de varios y diferentes intentos, que pronto fueron dejados de lado,[13] una organización cada vez más amplia y más ajustada de la masa campesina, primero en grupos de trabajo, y luego las agrupaciones llamadas comunas. Esto permitió la movilización de los desempleados sin romper sus nexos con sus localidades, que estaban obligadas a seguir manteniéndolos. Esto cumplió la función vital de mantener el nivel de consumo hasta que aumentara la producción. Se los utilizó para crear, sin ningún equipo moderno de capital, *obras que requieren una alta inversión de capital* y que rinden, en general, beneficios fantásticos, tales como diques, obras de riego y de drenaje, canales, producción de fertilizantes no químicos e inversiones en la infraestructura social, como, por ejemplo, caminos, escuelas y hospitales, así como empresas industriales (a menudo

de la comunidad a un nivel primitivo, y así allanar el camino para una participación popular voluntaria en esquemas más complejos. La dificultad parece radicar en el momento de transición en que deba persuadirse a los campesinos para que compren y usen herramientas modernas, incluyendo fertilizantes. Su ventaja es que la mejora corre pareja con el esfuerzo individual y es consecuencia de éste, lo cual tiene un gran impacto moral.

[13] T. J. Hughes y P. S. J. Lund, *The Economic Development of Communist China, 1949-1958*, Oxford, 1959, pp. 35-71.

de un género inapropiado como también extravagantes que debían abandonarse muy pronto).

Si tenemos presente que la desocupación debe haber ascendido en la China prerrevolucionaria a no menos de 150 millones de hombres-año, tenemos una idea de las proporciones colosales que asume la inversión potencial de capital. No hay duda de que gran parte fue dirigido erradamente. Es indudable que con técnicas diferentes se hubieran podido asignar mejor muchos más, mejorando así su eficacia. Lo que no debe olvidarse es que fue una adición *neta, potencialmente de un orden de magnitud superior a un cuarto del ingreso nacional,* y gran parte de ello probablemente con una relación capital-producto tal vez de 2 o aun menos. No es difícil entender el mecanismo de la expansión. Depende de una absoluta crueldad, y de una obligación irrestricta o de un entusiasmo fanático. También depende, ni qué decirlo, de la total liquidación de los obstáculos legales que se interponen a la reorganización física de la producción, y especialmente la eliminación de sistemas anticuados de tenencia de la tierra, así como de todas las normas tradicionales de conducta social contrarias al incremento de la productividad.

V. Organización comunitaria

Una movilización directa de mano de obra rural, de este género, es casi imposible de realizar en los países democráticos. La única obligación directa que podría considerarse es la prestación general de servicios en el ejército o en grupos especiales de trabajos con fines de educación y de iniciar trabajos de inversión. Aun cuando no se efectuaran pagos en dinero, tal organización de trabajo rompería el vínculo entre el individuo y su base rural. Esto significa que su manutención recaería sobre el Estado, una carga apreciable que limita necesariamente tales métodos directos fuera del marco de la aldea o el distrito.

Una alternativa sería organizar el desarrollo de la comunidad sobre la base de una obligación de varios días de servicio, de la cual un individuo podría liberarse mediante el pago de un impuesto suficiente como para mantener a un trabajador. Tal vez sería más fácil, en algunos países, introducir un tributo de capitación junto con la alternativa de prestar servicios durante un número determinado de días en grupos de trabajo.

Pero aparte de estos recursos para utilizar servicios de trabajadores, la masa de la población debería ser provista de incentivos inmediatos apreciables, que despertaran en ellos el deseo de ensayar métodos nuevos de organización y producción rural junto con una reforma drástica de sistemas de tenencia de la tierra ya obsoletos. Como mínimo debe contemplarse la formación de cooperativas de producción, que puedan, con la debida compensación, en lo posible garantizada por el gobierno, adquirir derechos sobre tierras que en manos dispersas o en manos de latifundistas estáticos impiden una solución racional de los problemas técnicos de la producción agrícola. Afortunadamente, la compensación no es prohibitiva, ya que en la actualidad los derechos de los propietarios se basan en una producción extraordinariamente baja, de la cual son ellos mismos responsables. Una reorganización rural permitiría fácilmente duplicar, triplicar o aumentar aún más los rendimientos.[14] De este modo cabe aceptar los derechos existentes dentro de las posibilidades técnico-económicas, sin tomar en cuenta las posibilidades políticas.

La organización de cooperativas permitiría el uso racional de la tierra y el agua y la realización de inversiones en la infraestructura y en el sector agrícola. La experiencia de Gezira muestra lo que puede llevarse a cabo en la asimilación de métodos científicos y en la obtención de los rendimientos correspondientes, en un medio primitivo, dentro de un periodo relativamente corto. El primer requisito

[14] Véase FAO, *Country Report on Iraq*, Roma, 1959.

sería el entrenamiento de inspectores que se encargarían de las cooperativas, ya que es indispensable proporcionar nuevos dirigentes a las comunidades, dirigentes divorciados de las restricciones feudales o tribales existentes. La experiencia ha demostrado que este proceso lleva menos tiempo y es menos difícil desde el punto de vista educacional[15] de lo que se pensaba hasta hace poco.

VI. Desarrollo integral del agro

La resistencia contra toda innovación ha sido violenta. Hubiera podido superarse de haberse proporcionado atractivos directos e inmediatos para la reorganización. Esto podría conseguirse *vinculando la realización de obras públicas que signifiquen una inversión en la infraestructura con planes de reorganización rural y canalizando los empleos pagados a través de la nueva organización de cooperativas.* De esta manera, la asociación en cooperativas podría dar a sus miembros beneficios inmediatos. La mayoría de las obras públicas conexas no necesitan de muchos implementos o materiales. Los salarios no tienen por qué ser mayores del ingreso medio que obtienen campesinos y propietarios de sus parcelas no reformadas. Naturalmente que esto está muy por debajo de las tasas de salarios urbanos y constituye una de las razones principales de la mala distribución de recursos existente, que causa una concentración excesiva sobre la producción primaria al crear una enorme divergencia entre el costo social y el privado en la industria, en detrimento de la relación de intercambio y de la productividad media real del país.[16] De este modo,

[15] No cabe duda de que a pesar del tremendo descuido en que incurrieron los ingleses, e inclusive el Gobierno de la India, en cuanto al establecimiento de capacitación agrícola, se dispone de más capacidad técnica de la que se utiliza actualmente. Véase D. Little, "The Strategy of Economic Development in India", *National Institute Bulletin*, mayo, 1960.

[16] Véase mi artículo "Welfare and Freer Trade", *Economic Journal*, 1951, pp. 768-80; y para una estimación del grado de distorsión, los dos

la relación "monetaria" producto-capital en esta clase de trabajos públicos sería más favorable aún que en términos "sociales" "reales", porque el costo monetario de los salarios es muy inferior al que se registra en la industria, y, en consecuencia, la amenaza de repercusiones inflacionarias sería menor.

Otro argumento, casi tan importante como el anterior, refuerza esta conclusión. Existe en estos países una sustancial capacidad productiva no utilizada de bienes de artesanía o de una industria primitiva, que no pueden competir en calidad con la industria en gran escala. Como las obras públicas llevarán capacidad adquisitiva a la población rural que no está acostumbrada a comprar productos de calidad, sería bastante sencillo dirigir este poder adquisitivo hacia aquellos productos.[17] El argumento de que una redistribución del poder adquisitivo lleva inevitablemente a un aumento de la demanda, y así contribuye a empeorar la balanza de pagos[18] es inexacto en muchos de los países subdesarrollados. No es sólo que los ricos no ahorran mucho, si acaso ahorran algo, sino que además su demanda se concentra en productos extranjeros y productos con un alto contenido de importación. En realidad un proceso de redistribución que beneficie a los grupos de ingresos más bajos podría más bien ayudar a resolver que a empeorar el equilibrio de la balanza de pagos.

La mayoría de estos trabajos públicos puede adaptarse a los periodos que coincidan con la baja estacional de actividad en las zonas rurales y, por lo tanto, aprovechar a los trabajadores que sólo podrían utilizarse en el desarrollo industrial mediante su sustitución por costosa maquinaria. Además, la producción generada es una ganancia neta, en

informes de la FAO sobre Irak, Roma, 1957 y 1959, cuya responsabilidad estuvo a mi cargo.

[17] Esto podría hacerse junto con el ya mencionado plan de intercambio comunitario iniciado por el señor S. K. Day (véase *supra*, nota 12).

[18] Véase, por ejemplo, *Development*, por el profesor Kindleberger, página 229.

el sentido de que para su realización no necesita de aditamentos grandes y costosos del capital urbano, viviendas, agua, etc. Esto, también, reduce su costo y aumenta su productividad relativa.

Por otra parte, un programa de obras rurales podría ayudar a reajustar el equilibrio en los programas de desarrollo favoreciendo las posibilidades de trabajo. Esto resulta más esencial cuando se toma en consideración que, debido principalmente al problema de la balanza de pagos, los programas no rurales deberán concentrarse probablemente en las industrias básicas que suministran productos intermedios y bienes de capital que, por razones de orden técnico, requieren una alta intensidad de capital y, por consiguiente, proporcionan relativamente pocas oportunidades de empleo. Si se relacionara con las obras públicas la reorganización rural podría provocar menos resistencia, sobre todo en las etapas iniciales, al asegurar una debida compensación para los derechos existentes. Su canalización a través de cooperativas (junto con el aumento marginal en los ingresos) podría debilitar la influencia de las relaciones tribales o feudales que hasta ahora han impedido o poco menos, aun en la India, la efectividad de los planes de desarrollo de la comunidad.[19]

Una nueva fuente de ingresos colocada en manos de "forasteros" puede, como en el caso de Gezira y de algunas regiones de Egipto, producir un aflojamiento de los impedimentos que se oponen a la reforma rural y al progreso, requisito esencial para poner en marcha un "nuevo trato". De esa manera es como los programas de obras públicas pueden cumplir un papel esencial en un plan de desarrollo integral. Podrían ser utilizados para lograr un cambio social sin una convulsión violenta previa y una coacción ulterior. Podrían acelerar el desarrollo y reducir el peligro de fra-

[19] Véase el *Informe de la Comisión de las Naciones Unidas para la Evaluación del Plan de Desarrollo de la Comunidad.* Nueva York, 1959. FAO/IND/31.

casos eventuales cuando disminuya la ayuda del exterior. Junto con asistencia técnica pueden llegar a ser la principal arma para ayudar a eliminar el pavoroso estrangulamiento alimenticio que limita la expansión y que a través de la amenaza inflacionaria, dificulta cualquier acción e impide el crecimiento. Podrían proporcionar los medios para inculcar conocimientos técnicos y capacidad administrativa en el campo. Así, el impulso de desarrollo dado en el sector industrial original podría ayudar a encontrar una reacción expansiva adecuada, en lugar de causar, ya sea un acaparamiento generador de presiones inflacionarias y un desequilibrio cada vez mayor, ya sea una desaparición gradual del impulso. Así, se podría aumentar, sustancialmente, la fuerza del impulso principal y con ello una tasa de crecimiento prudente. Dada la accleración inevitable del crecimiento de la población, ello puede determinar la diferencia entre el éxito y el fracaso.

VII. Ayuda extranjera y política fiscal

Uno podría preguntarse por qué no se han adoptado estos esquemas cuando sus ventajas son tan obvias. La respuesta a esta pregunta no es difícil. Reside, en parte, en la resistencia de intereses creados que se sienten amenazados, y en parte, en la escasez de potencial humano a quien pudiera confiarse el liderato. Estos dos factores, a pesar de la importancia que puedan tener, no explican el alcance del fracaso, que no puede realmente entenderse sin comprender que los *administradores de ayuda extranjera, en lugar de canalizar esa ayuda hacia las cooperativas, e insistir en acelerar su organización, se vuelven resueltamente en contra de ellas.*

En algunos casos se prohibió el uso de recursos derivados de ayuda extranjera, especialmente de la ayuda bilateral, a través de las cooperativas, en vez de hacer de ello condición de la ayuda. Presumiblemente, esta discrimina-

ción se debe al hecho de que el régimen soviético utiliza también esta forma de organización agrícola. Se ignora la diferencia de su contenido debido a la similitud de su forma, y en lugar de que los expertos extranjeros luchen contra la resistencia de los intereses creados feudales, la fortalecen.

Sin un replanteo radical de las tácticas y de la estrategia de la ayuda internacional es difícil no ser pesimista sobre las posibilidades de éxito para promover un crecimiento dinámico en las regiones no soviéticas. El empleo de recursos foráneos sin una reorganización sólo aumentará el ingreso rural temporalmente pero (como lo demuestra concluyentemente la experiencia de Irak, con anterioridad a 1958), no generará una expansión múltiple del ingreso nacional.[20] Una vez que se crea un estado de desilusión o disminuye la magnitud de la ayuda, pocas mejoras permanentes quedarán como saldo del ímpetu inicial. Sólo se puede tener esperanzas de éxito si se logra que la masa de la población rural se sienta identificada con el cambio, y se desarrolla así un nuevo impulso hacia un esfuerzo cooperativista mayor.[21] Entre paréntesis, sólo una organización cooperativista, y un buen sistema de comercialización pueden impedir que un aumento en la producción de alimentos genere un ingreso exactamente equivalente y genere así un aumento de la demanda con respecto a la capacidad productiva.[22]

Así, pues, se necesita con urgencia un cambio rápido de la política de los gobiernos que controlan los recursos de ayu-

[20] Esto se ha demostrado en Irak, a pesar de las condiciones extremadamente favorables para el éxito del desarrollo; abundancia de ingresos extranjeros, agua y tierra. Véase FAO, *Iraq Country Report, op. cit.*

[21] Sería equivocado pensar que una desviación de las inversiones industriales hacia el sector agrícola sin una reorganización básica pudiera traer como consecuencia mejoras radicales en la producción. (Véase, por ejemplo, *Report on India's Food Crisis and Steps to Meet it*, por el equipo para la fundación agrícola, 1959).

[22] Por otra parte, véase las consideraciones anteriores sobre la existencia de una capacidad productiva ociosa que podría satisfacer el aumento de la demanda de bienes sencillos.

da internacional y que al mismo tiempo no se inclinan a las cooperativas.

Algo hay que decir sobre las proposiciones basadas en el convencimiento de que las medidas fiscales, una reforma general impositiva, haría innecesaria una reforma más directa, especialmente la reforma agrícola. Desde este punto de vista, la rapidez del progreso y, por consiguiente, la posibilidad de proporcionar nuevas oportunidades de trabajo depende de la "capacidad y el deseo de imponer tributos" que se interpreta como sinónimo de "el deseo o la capacidad de un gobierno para redistribuir el consumo suficientemente en favor de la fuerza de trabajo nueva o más intensiva".[23]

Es necesario aclarar dos puntos. Si esta afirmación significa que deben tomarse medidas positivas bastante duras, como para lograr una redistribución del consumo, la afirmación parece axiomática pero no muy útil. Pero en cambio la posición es incorrecta si se pretende que los impuestos traerán una disminución equivalente del consumo, y sobre todo del consumo de ciertos productos escasos, en vez de causar desempleo entre los productores de otros artículos menos necesarios. Como el estrangulamiento reside en la producción de alimentos y de otros bienes de demanda extremadamente rígida, las imposiciones deberían guardar cierto paralelismo con el equivalente monetario del efecto específico deseado para una redistribución del consumo de estos alimentos. No sería prudente suponer que los productores desplazados por las reducciones no intencionadas del consumo, como, por ejemplo, los productores de saris de seda, o el servicio doméstico, estarán disponibles fácilmente para ocupaciones más útiles.

Otra objeción más, y no de poca monta contra la importancia exagerada que se atribuye al aspecto fiscal del problema del desarrollo, es que la administración y aplicación de una reforma impositiva complicada, que incluya

[23] Little, *op. cit.*, p. 28.

impuestos al capital, a los beneficios y a los gastos, absorbería gran parte de un tipo de capacidad técnica escasa e irremplazable. Uno de los perjuicios de consideración sería desviar hacia la evasión impositiva el talento de empresarios que debieran estar creando nuevas empresas. Este potencial humano debe utilizarse para aumentar la producción más que para cualquier otro propósito.

De todos modos, no puede dudarse de que un aumento decisivo en la producción facilitaría mucho la extracción de suministros adicionales.[24] La creación de un ahorro colectivo presupuestario suficiente debe surgir como subproducto de la organización del aumento de la producción. Una cosa es disminuir el consumo de la población, por mal ocupada que ella esté, y otra muy diferente es evitar que su consumo aumente exactamente en proporción a su productividad. Esto se aplica tanto al sector urbano como al rural, a ricos como a pobres. En cuanto a los primeros, las medidas impositivas por sí solas podrían resultar inútiles ya que sus efectos indirectos pueden ser graves sin conseguir las reducciones propuestas del consumo.

También se podría redistribuir el consumo a través de impuestos indirectos conducentes a reducir el consumo de bienes inútiles desde el punto de vista del esfuerzo de desarrollo, pero ello podría causar un desempleo más o menos inútil. Cuanto más general sea la forma del impuesto (por ejemplo, impuesto sobre la renta o impuesto a los gastos) mayor será la probabilidad de provocar reducciones innecesarias. Es raro que se hayan olvidado tan pronto las lecciones de la economía de guerra, o se haya ido difundiendo la idea de que un país en las primeras etapas de desarrollo, para salir de una pobreza abismal, es igual que una economía de fortaleza sitiada. Si se desea

[24] La opinión contraria del profesor Galbraith (*Affluent Society*, páginas 178, 179 y 215) contradice su propia tesis fundamental, que estimo válida e importante, de que las utilidades disminuyen a medida que aumenta la disponibilidad general de suministros.

llevar a cabo el plan de inversión con el mínimo de dificultades políticas y económicas, la necesaria canalización de suministros sólo podría conseguirse mediante regulaciones directas del consumo.

En este sentido debiera también recordarse que prácticamente el único modo de movilizar eficazmente la producción rural es hacerlo a través de cooperativas que organicen su comercialización y puedan retener los impuestos. Como de todos modos los agricultores están agobiados actualmente por prácticas de comercialización extorsionistas, es muy posible que no sean ellos quienes sientan el peso de los impuestos, sino el comerciante desplazado cuyas actividades no benefician a nadie más que a él. Así es como la recaudación de impuestos se convierte en un producto derivado de la campaña por una producción mayor y no se desperdician a los administradores capaces en tareas puramente negativas en este sector vital. Pero a menos que la formación de cooperativas lleve a un aumento considerable de la producción el intento de usarlas para la recaudación de impuestos les crearía un antagonismo que impediría, sin duda, un rápido desarrollo si no se recurre a una coacción de extrema dureza. Esto explica las tribulaciones de las cooperativas y el odio que se les tiene en la órbita soviética. Por otra parte, el experimento de cooperativas en Yugoeslavia muestra en forma igualmente concluyente el alcance y la rapidez de su desarrollo.[25]

Afortunadamente, y en absoluto contraste con la actitud con que las potencias "occidentales"[26] recibieron la preparación del Segundo Plan Quinquenal de la India, tanto la importancia como el alcance de las necesidades de las regiones pobres, y especialmente aquellas de la India, han sido comprendidas plenamente. Existe, además, en

[25] Véase el experimento de Yugoeslavia. Parece probado que la producción científica en gran escala produce aumentos espectaculares en los rendimientos y que ningún agricultor por sí solo, es capaz de obtener resultados análogos.

[26] Véase *International Affairs*, 1955.

"occidente" un gran superávit, todavía en aumento, de prácticamente todos aquellos productos cuya demanda debiera aumentar en los periodos intermedios de reforma y reconstrucción, antes de que la producción aumente y se establezca una organización eficiente para distribuir el aumento de las cosechas. Providencialmente, esto facilita la política de realizar "obras públicas conexas". Como la reorganización rural llevaría a un aumento mucho más rápido del que podría conseguirse de otro modo, puede ser posible una utilización más rápida de los suministros extranjeros de alimentos. Así, podría obtenerse un efecto por impacto, incitando, más bien que obligando, a los campesinos y "propietarios" a colaborar.

No deben abrigarse ilusiones sobre las dificultades a que tendrá que enfrentarse todo gobierno que intente ejecutar un programa que entrañe la organización de un aumento cooperativo de la producción a través de "obras públicas conexas". Los patrones de conducta tradicionales son inflexibles. Su rigidez está determinada por la existencia de intereses creados desesperadamente ansiosos de impedir una disminución de sus privilegios, por muy miserable que sea el nivel absoluto de existencia impuesto por el sistema y que condena aun a los detentadores de esos privilegios.

Podría alegarse que un programa de "trabajos públicos conexos" puede disminuir suficientemente la resistencia para permitir con éxito la iniciación de una reforma agraria. Sin esta reforma es muy dudoso que los mejores esfuerzos en el frente industrial puedan soportar la carga, en aumento, de una población que crece rápidamente. Si la persuasión y el incentivo no dan resultado, resultará inevitable la coerción, por repugnante que sea el método.

Capítulo VIII

TENENCIA DE LA TIERRA, EDUCACIÓN Y DESARROLLO *

I. Explotación ineficaz de la tierra

El problema central de todos los países en proceso de desarrollo es el atraso de la agricultura. Los países de América Latina no son excepción, como lo demuestran los enjundiosos estudios de la CEPAL. En mi ensayo publicado en el Boletín Económico para América Latina,[1] he tratado de demostrar que el atraso en la agricultura es debido, en parte, a un defecto institucional que dificulta el funcionamiento adecuado del mecanismo de precios, como ha sido analizado en textos occidentales (y reiterado por los consejeros económicos enviados por el F. M. I.). Es debido, además, a la falta de oportunidades educativas y, más especialmente, a la falta de conocimientos técnicos de la masa de población y a una actitud social, básicamente desdeñosa del conocimiento técnico y a que su adquisición responde a una base clasista-clerical de la cultura europea occidental, pero especialmente de la española. En consecuencia, el retraso de la agricultura sólo puede ser superado creando las condiciones en que pueda introducirse el conocimiento técnico y se facilite su aplicación práctica.

Sugerí que en la mayoría de los países que no han llegado a un nivel satisfactorio de desarrollo, las condiciones inadecuadas de la tenencia de la tierra juegan un papel difícilmente superable en el fracaso. Impiden la aplicación efectiva de innovaciones en las formas de producción que,

* Este ensayo del Dr. Balogh se publicó en el Nº 22 de la revista *Política*, de Caracas, en junio-julio de 1962.

[1] Véase capítulo VI.

se reconoce, podrían revolucionar los niveles de vida. Por una parte existen vastos latifundios y, en contraste, miríadas de pequeñas propiedades. A menudo se combinan los males de ambos en grandes establecimientos, latifundios, trabajados por peones que reciben una participación de la cosecha, o por pequeños arrendatarios, en base a una unidad operativa de tipo minifundio.

Definí el latifundio como un tipo de posesión de la tierra que, ya sea trabajada directamente o mediante peones arrendatarios, es suficientemente grande como para proporcionar a su dueño un ingreso cómodo, a menudo pródigo, sin necesidad de mucho esfuerzo. Ésta es una definición sociológica. Su aplicabilidad a cualquier país particular variará de un periodo a otro y lo mismo ocurrirá de uno a otro país. Un efecto de demostración internacional intenso, la necesidad que sienten los grandes terratenientes de aumentar sus gastos en lujos para mantener su categoría, aumentará el tamaño mínimo de los latifundios; el conservadurismo y las reformas tradicionales de comportamiento, o la falta de relaciones con otras personas, provocarán el efecto contrario.

Bajo estas condiciones los terratenientes no están interesados en elevar al máximo el ingreso a corto plazo mediante una constante búsqueda de nuevas técnicas. Dado que se encuentran cómoda, si no pródigamente, dotados, no se sienten sujetos a la urgencia de elevar sus ganancias. Su deseo es mantener su ingreso con el menor esfuerzo y riesgo político que sea posible. Ambas condiciones serán un obstáculo para el desarrollo total de la agricultura, ambas alentarán los cultivos fácilmente supervisables y que permitan el ausentismo. Cualquier intento de aumentar la producción debe fracasar, pues los terratenientes tienen poco interés en coincidir con los esfuerzos para expandir la producción. Dentro de este marco, el desarrollo general, que necesariamente aumenta la demanda por alimentos, choca rápidamente con la escasez de los mismos. Las ten-

tativas de acelerar el progreso tienen como resultado la inflación y la frustración.

Los minifundios, tal como los que existen en gran parte de América Latina, plantean un problema de igual dificultad en el otro extremo. En este caso el bloqueo del provecho como motivo es debido, en primer lugar, a la imposibilidad física de que un único pequeño propietario aislado realice las innovaciones en las técnicas de producción agrícola. En ausencia de un control general nadie sabe cómo se relacionará su trabajo con el de cualquier otra persona y cuáles serán las bases de su remuneración. Por ejemplo, ¿quién cederá las tierras para canales de irrigación?, y si él las cede, ¿cómo va a ser compensado? La organización de las innovaciones se torna difícil si no imposible.

Empero, aún más importante e insidioso es el bloqueo debido a lo que uno podría llamar el factor crédito. Hablando en general, los minifundios están sujetos a un volumen de deudas relativamente aplastantes. Las relaciones del campesino con su proveedor de fondos son difíciles. El prestamista se encuentra en situación de poder tomar para sí todo el excedente de la pequeña propiedad. En esas condiciones el campesino no tiene interés en contraer deudas para mejorar sus métodos de producción. El clásico mecanismo incentivador se encuentra, nuevamente, completamente trastornado. El campesino, en tales circunstancias, no se esforzará, ni podrá acudir al mercado de capitales, con alguna base razonable, para comprar el equipo esencial necesario para el incremento de la producción. Las funciones normales distributivas del mecanismo de precios están dificultadas, si no totalmente impedidas, por la dicotomía del mercado de capitales.

En una conferencia pronunciada en la Universidad de Madrid en 1961, con el apoyo de la Organización Europea para la Cooperación Económica,[2] argüí que sólo una refor-

[2] Problemas de Desarrollo. OECE. París, junio, 1961, pp. 47-54.

ma agraria y una reforma impositiva serían capaces de crear las condiciones en las que se podría esperar el funcionamiento de una economía normal de libre empresa. El terrateniente debe ser colocado en una situación tal que sólo un esfuerzo hábil pueda producirle un ingreso suficiente, y en la que se encuentre constreñido, mediante un adecuado impuesto sobre la tierra y la limitación de la posesión de ésta por familia a una cifra relativamente baja, a mejorar sus métodos productivos y a utilizar el mercado de capitales en la forma normal en que se supone que éste debe trabajar, esto es, hasta que los reingresos esperados por la inversión de capital en la tierra se hayan reducido hasta la tasa marginal de interés. Dado que los grandes terratenientes tienen acceso al sistema bancario, la dicotomía entre la agricultura y el resto de la economía que retiene el avance de la prosperidad en gran parte de América Latina podría por fin liquidarse. Un impuesto sobre la tierra que proveyera este incentivo tendría su base en la utilidad promedio esperada con una buena administración, de manera que el terrateniente que no administre bien sus tierras estaría obligado a tener pérdidas y por último vender sus propiedades a alguien capaz y deseoso de realizar las innovaciones requeridas. De esta manera se igualarían, por último, los intereses nacionales y privados.

II. Influencia de la educación en la agricultura

Mientras el marco institucional necesite reformas totales, éstas no tendrán éxito a menos que simultáneamente se realicen reformas educativas. Un incremento inmediato en los niveles de vida y el éxito del programa de industrialización sólo serían posibles si el producto agrícola pudiera aumentarse rápidamente. Es imposible destacar suficientemente este hecho. Varios de los países importantes de América Latina, incluyendo Chile, y recientemente también Brasil, se ven obligados a importar alimentos, a pesar

de sus vastos territorios y, en muchos sitios, de un suelo y climas en extremo favorables. Cualquier aceleración del programa de desarrollo aumentaría el peso sobre la balanza de pagos, pues las necesidades de importación aumentarían. Además, es indudable que durante algún tiempo la productividad en la agricultura determinará el nivel de salarios, pues aún existe un enorme ejército de reserva agrícola y, a menos que la productividad aumente en el sector, el programa de desarrollo desembocará en un segundo embrollo de aumentos prematuros de salarios, pérdidas de mano de obra agrícola desviada hacia la industria y nuevamente insuficiencia de la producción.

Por consiguiente, una de las reformas básicas esenciales es una educación que tienda a cambiar las actitudes no sólo hacia el progreso agrícola sino, hablando en términos generales, hacia el conocimiento técnico.

En todos los países de la cultura europea occidental, y en los países latinos en particular, la actitud hacia la capacitación técnica, y más especialmente hacia la capacitación agrícola como parte de la educación, ha sido ambigua si no hostil. El sistema educativo es necesariamente un elemento de la sociedad y de la organización del Estado en que surge. Las carreras teológicas y legales que proporcionaron los dirigentes estadounidenses y soviéticos pudieron, por consiguiente, monopolizar la atención de los más capaces e influyentes, debido a que el gobierno estaba fundado en el principio del mantenimiento de la religión, la moral, la ley y el orden, sin hacer, en el campo socioeconómico, más que proveer un marco negativo para la actividad económica de individuos y firmas privadas establecidos, cuya propiedad era de origen feudal.

Sólo a partir de la guerra nació en estos países una nueva demanda para que el Estado jugara un papel activo en la promoción del desarrollo. Ha encontrado expresión elocuente en la nueva Encíclica de Su Santidad el Papa Juan XXIII, *Mater et Magistra*. Es necesario inculcar una

actitud completamente diferente hacia la educación y especialmente hacia la educación en las áreas rurales, si se desea llevar a cabo con éxito el supremo objetivo de integrar todos los estratos de la población bajo un nuevo esfuerzo que permita el avance en los asuntos socioeconómicos que fundamenten una mejor espiritualidad. En América Latina, como en Francia e Inglaterra, existe un claro prejuicio en contra de la educación técnica o del entrenamiento vocacional, que debe ser erradicado en primer término.

Se ha considerado la educación como una escalera por la que se puede escapar del trabajo manual, primero a través de la Iglesia y luego a través de las profesiones. En esta forma el sistema educativo ha presentado la tendencia, por lo menos en forma marginal, de dificultar, más que de ayudar, al progreso económico y social. La escasez de facilidades educativas generales y la consiguiente restricción en el acceso, especialmente hacia los niveles educativos superiores, le confirió un carácter aristocrático que persiste en la actualidad, no sólo en América Latina sino también en Francia e Inglaterra.

En lugar de proporcionar educación de masas, con más y mejor mano de obra capacitada en todos los niveles, hay una tendencia a alentar la educación general en artes y leyes y también en teología. Por otra parte, el administrador puro, el funcionario civil con una educación general y sin conocimientos técnicos particulares, tiene grandes ventajas sobre sus competidores y esto no es muy diferente en la industria en general. El ingeniero o el experto agrícola adiestrados requieren un mayor esfuerzo educativo, a pesar de lo cual adquieren una categoría y una compensación inferiores. Además, la categoría social se encuentra determinada por unas tradiciones tales que no es de asombrarse que los capaces tiendan a la adquisición de una educación no técnica, sino de tipo "clásico-legal".

Si América Latina ha de participar en un renovado resurgimiento de la órbita no soviética y superar con éxito

el desafío comunista, es esencial que la reforma educativa ponga cada vez más de relieve la importancia de una educación técnica en todos los niveles, y que las posibilidades de seguir una carrera estén dispuestas de tal manera que impulsen las vocaciones hacia esas disciplinas técnicas.

En particular, me siento fuertemente inclinado a pensar que todas las áreas que se encuentran en el camino del desarrollo obtendrán gran beneficio del ejemplo de Estados Unidos en el siglo XIX, periodo en el cual se introdujo en la educación elemental un fuerte impulso vocacional que tendía a mejorar las técnicas agrícolas. Una vez completada la reforma agraria, las escuelas deberían transformarse en centros de renacimiento agrícola. El avance en el terreno educacional debería estar íntimamente relacionado con el cambio rural y con la modernización de la producción agrícola, incluyendo las operaciones mercantiles y el crédito. La jerarquía administrativa, es claro, debe hacer compatible la reorganización en forma tal que promueva y ayude a la modernización, la adquisición y aplicación del conocimiento técnico en lugar de obstaculizarlo.

Las posibilidades de un salto hacia adelante en América Latina son inmensas. Sería fácil duplicar la producción en vastas áreas durante los próximos cinco años, utilizando mejores semillas, aplicando implementos y técnicas modernas y realizando siembras intensivas en los periodos adecuados. La escuela elemental rural debe transformarse en el centro de promoción del renacimiento agrícola. Esto significa que debe darse una creciente importancia en los programas de estudio a las ciencias rurales, tales como biología elemental, química de suelos y conocimiento de los implementos y su utilización, y de la administración de la cosecha. *La enseñanza debe ir a la par de la realización.* No sólo es esencial que las escuelas tengan una parcela de tierra donde los alumnos puedan ser instruidos en métodos más efectivos de producción, sino que sería una gran ventaja si la escuela pudiera autoabastecerse en cierta me-

dida. Deberían proveerse simultáneamente facilidades especiales para que los niños con talento continuaran su educación formal mediante la concesión de becas.

El acento en la educación autofinanciada para promover una mayor productividad debe correlacionarse con el adiestramiento de los adultos, especialmente los trabajadores jóvenes que se encuentran más allá de la edad escolar, con el fin de que éstos adquieran una actitud cooperativa, cuyo éxito determinará en última instancia la posibilidad de que América Latina incremente su nivel de vida hacia una situación más próspera. Sin cooperativas, capaces de aplicar técnicas modernas y de servir a sus miembros individuales con implementos y facilidades de crédito, la productividad y el ingreso de las naciones latinoamericanas permanecerán en un nivel insatisfactorio. Por ello la escuela rural debe transformarse en el escenario de una importante actividad productiva a su alrededor.

En la medida en que el movimiento cobre fuerza y se necesiten técnicas más elaboradas para ulteriores incrementos de la producción, pueden expandirse los servicios de extensión. En América Latina se ha hecho mucho en este sentido por los servicios agrícolas. Por ejemplo, los esfuerzos del servicio de consolidación son excelentes, tal es el ejemplo dado por los proyectos de desarrollo integral, así como los de algunas partes de Colombia. Empero, todo esto ha ocurrido en una escala insuficiente para producir el salto que se necesita, si América Latina va a ocupar el sitio que le corresponde y si va a utilizar totalmente la técnica y los recursos que han sido puestos, por fin, a su disposición por la Alianza para el Progreso. Creo que hasta ahora se ha prestado demasiado poca atención por parte de los economistas a los requerimientos institucionales del crecimiento equilibrado, en el campo de la agricultura y de la educación agrícola.[3]

[3] El informe del Director General de la FAO sobre el Desarrollo Africano representa un primer paso en este sentido.

APÉNDICE

Después de escrito el ensayo anterior, la UNESCO celebró conferencias regionales en África, Asia y, también, en América Latina, y ante las aclamaciones de los ministerios de Educación, que esperaban decuplicar sus presupuestos, adoptó planes que no toman en cuenta debidamente la necesidad de asegurar firmes bases económicas para cualquier programa educativo. Nadie más sinceramente partidario que yo de que se aumenten en forma considerable los servicios de enseñanza en aquellos países resueltos a lograr un progreso acelerado. Pero no por eso dejo de estar convencido de que, a menos que esa expansión sea bien orientada y concebida, se efectúe con oportunidad y esté orgánicamente ligada al resto del programa de desarrollo, y a menos, sobre todo, que con ella se consiga aumentar la productividad y la producción agrícolas, de suerte que puedan financiarse por sí solas, dicha expansión caería por su propio peso, causando un desastre político general.

M. S. Adiesehiah, director general interino de la UNESCO, ha criticado mis puntos de vista en una conferencia pronunciada en Cambridge,[1] bajo los auspicios de la Asociación de las Naciones Unidas, y en la que se examinaron las consecuencias que el Decenio para el Desarrollo, promovido por la ONU, puede tener en materia educativa. Afirmó allí que mis propuestas tendían a crear una solución incoherente que valga al mismo tiempo para las cosas más contradictorias, a fin que "cueste al país y a sus recursos el mínimo posible, y preferiblemente nada, en absoluto". Dada la trascendental importancia del proble-

[1] *Human Resources Education Training Assistance.* Publicado por la U. N. Association, Londres, 1962.

ma, y las consecuencias de gran alcance que tendría un enfoque erróneo de la enseñanza como parte esencial de un programa de desarrollo equilibrado, me parece que debo hacer otro intento por aclarar lo que, a mi juicio, es un criterio, aunque sincero, falso de la educación, que descansa en un razonamiento sofístico.

Veamos cómo defiende el director interino de la UNESCO su criterio en planificación educativa dentro de la estructura del desarrollo. Después de examinar las razones del crecimiento económico y citar fuentes norteamericanas,[2] deduce que la expansión de los recursos representados por la tierra, el trabajo y el capital, no explica por completo el aumento total de la producción. Y añade: "Por eso sostengo la tesis de que el crecimiento económico acelerado es, en gran medida, función del desarrollo suficiente y proporcionado de los recursos humanos."

Este modo de pensar lo apoya en unos cálculos que cita, según los cuales "los gastos en la educación formal, en capacitación, en medios de comunicación y en investigación y desarrollo determinan mayores rendimientos, tanto para el individuo como para la comunidad". Y afirma a continuación:

"Como orientación general, yo me atrevería a sugerir que existe un motivo para creer que el rendimiento que la educación proporciona, en un periodo de 12 años, al individuo, expresado por la relación entre la suma invertida por él o sus padres, o por ambos, y sus mayores ganancias en el futuro, puede promediarse en un 16 % bruto o, si se deduce el ingreso no obtenido por el hecho de estudiar durante la asistencia a la escuela primaria y a la secundaria, el promedio neto sería de 11 %. De modo semejante, un curso de perfeccionamiento de dos años incrementa los ingresos futuros en cosa de 6 % bruto o 3 % neto."

Todos estos cálculos se derivan de un modelo de sistema

[2] John Vaizey ha analizado estos cálculos con todo detalle en *The Economics of Education*, Londres, 1962.

económico que es, por completo, de carácter estático.[3] Se da en él por supuesto que las crecientes cantidades adicionales de un factor productivo resultan en rendimientos adicionales decrecientes. Si tal decrecimiento no se produjera, este hecho sólo podría atribuirse a la intervención de algún factor exógeno, como el progreso técnico. Mas este supuesto tampoco se prueba.

No se conoce, además, exactamente en qué grado acelera la educación el progreso técnico, desde este punto de vista. Ignoramos por qué la relación entre el volumen de capital y su rendimiento cambian a través del tiempo, lo que sabemos es que esa relación nunca ha permanecido igual. De hecho, poco es lo que sabemos acerca de la relación existente entre inversión de capital, conocimiento técnico y crecimiento. Lo que esta teoría propende a denominar "progreso en el conocimento" debiera llamarse, con más propiedad, "medida de la ignorancia".

Los cálculos que atribuyen a la *educación* estos sensacionales resultados que sirven de base para reclamar grandes aumentos en los programas educativos, lo que hacen, sencillamente, es pasar por alto las dificultades que acabamos de señalar. Todas esas manipulaciones matemáticas que pretenden derivar la tasa de rendimiento de la inversión en la educación conducen a conclusiones más erróneas todavía y perniciosas.[4] Además de asociar sofísticamente condiciones necesarias y suficientes, y de confundir causas y efectos, dan por sentado que el sistema social y político a que se debe la diferencia entre la remuneración del trabajo profesional y el calificado, por una parte, y el salario del trabajo no calificado, por otra, existe por igual en todas partes y sin alteración a través del tiempo. Esto, como es bien patente, carece de sentido en el mundo real, donde la diferencia entre la remuneración viene impuesta, de

[3] Véase Robert Solow, "Technical Change and the Aggregate Productive Function", *Review of Economics and Statistics*, agosto, 1957.
[4] Véase Vaizey, *op. cit.*, pp. 42-4.

modo monopolista, por el peculiar desenvolvimiento histórico del país de que se trate.

Admito que ese enfoque matemático es atractivo. La reforma agraria, el establecimiento de servicios de expansión agraria y de un adecuado sistema crediticio agrícola, la reorganización de los servicios civiles de la administración pública, la constitución de empresas industriales de propiedad estatal, son todas cosas complejas, que entrañan un cambio de actitudes, una reforma de instituciones. Su implantación lesiona intereses creados y causa dificultades políticas. Cuánto más sencillo es sacar un factor particular de un complejo residual representante de condiciones de progreso, en este caso, "claramente" la voluminosa inversión que todos los países realizan, y han realizado en todos los tiempos, para el desarrollo de sus recursos humanos, y asignar a ese factor una fuerza causal definida, tras de haber obtenido dicho complejo residual de la manera más desenvuelta e injustificada, después de explicar la influencia igualmente compleja que ejerce sobre el progreso económico en crecimiento de los factores "tierra, trabajo y capital".

Por desgracia, este procedimiento parece estar plagado de todos los sofismas que es posible introducir en un análisis de tal género. Por ejemplo:

a) de premisas que no se prueban, se deduce una tasa de crecimiento residual, es decir, aquella parte del crecimiento que (tal se afirma) no puede explicarse por el aumento de otros factores de producción.

b) se da por descontado después, y también sin nada que lo justifique, que el invertir en educación no es, simplemente, la causa necesaria (más bien que el efecto de una condición, entre varias), sino la causa suficiente que origina la totalidad de este crecimiento residual experimentado en determinados ejemplos históricos, y

c) se llega a la conclusión de que este nexo causal sería válido también en condiciones históricas completamente

diferentes, y, por tanto, en otros medios sociales, económicos y técnicos. Se afirma así una especie de "ley inquebrantable de la educación", muy semejante en su método a la otra refutada ley inquebrantable del salario.

La educación, claro está, puede ser, hasta cierto punto una condición necesaria del crecimiento. Aun esto es discutible, en cualquier caso en los comienzos de la industrialización, como lo demuestra bastante concluyentemente el ejemplo de Gran Bretaña. (Los países europeos adquirieron el derecho a la educación general obligatoria por razones de estado y de defensa, y la economía se benefició de ello solamente de manera circunstancial. Esto tal vez fuera uno de los motivos que hicieron a los economistas, después de 1870, considerar la enseñanza universal obligatoria como un hecho que se daba naturalmente por sentado.) Los tres sofismas que acabamos de señalar se contenían en los razonamientos de quienes veían en la educación, especialmente en la de cierto género (europeo-americana), una causa suficiente de progreso.

En el mejor de los casos, *si se imparte el género de educación adecuada* (la de carácter técnico especialmente, en todos sus órdenes), ésta pudiera considerarse como un complemento que garantice que la acumulación física real de semillas, aparatos fumigadores o rociadores, fertilizantes, herramientas y fábricas puede llegar a ser eficaz. Puede proporcionar la actitud mental y la estructura social para el progreso. Pero no debe viciar estos factores generales y específicos absorbiendo la totalidad o una gran parte del esfuerzo de la comunidad, hasta el punto de causar un trastorno económico.

No están llamados los países subdesarrollados a hacer nuevos descubrimientos. Lo que tienen que hacer es echar los cimientos que les permitan desarrollar su progreso, para lo cual basta con que adapten y apliquen los descubrimientos ya puestos en práctica en otras partes. Es obvia la necesidad de hacer esto, si se tiene en cuenta que dichos

países están abrumados por la miseria y la enfermedad. Tienen que sacar el mayor partido posible de sus escasos recursos, y eso se podrá lograr obteniendo, por un corto periodo, personal extranjero que actúe sujetándose al control político interior, y consiguiendo en el exterior también esa enseñanza y preparación especializadas para los nacionales del país interesado, a una fracción del costo.

Por mi parte, estoy tan sinceramente interesado como el director interino de la UNESCO en mitigar la ignorancia y la miseria humanas. Admiro sus ideales, y su energía concentrada hacia un solo objetivo. Únicamente difiero de él en la táctica a emplear. Debo también aclarar que no hago responsables a los administradores de los programas de enseñanza, ni a los políticos, de este falso planteamiento de la cuestión educativa. La culpa debe recaer sobre los hombros, dicho sea con toda franqueza, de un grupo aislado de economistas, matemáticos y econometristas. En sus esfuerzos frenéticos por llegar, de manera rigurosa, a fórmulas cuantitativamente precisas, han aplicado irreflexivamente resultados que se fundan en modelos primitivos e ilusorios del sistema económico. El hecho de que la ayuda de las Naciones Unidas a las regiones subdesarrolladas se divida entre organismos especializados independientes entre sí, parece inducir más a la competencia que a la planificación bien organizada. Aunque esta situación pueda representar, hasta cierto punto, un estímulo al mejor desempeño de cada organismo, existe el grave peligro de que no recaiga sobre nadie (con la posible excepción del Banco Internacional) la responsabilidad de plantear el problema desde el punto de vista de un desarrollo general equilibrado. Reside aquí, en mi opinión, una de las principales razones de la relativa ineficacia con que se presta la cuantiosísima ayuda que afluye hacia los países necesitados.

Los planes educativos sólo darán resultado si pueden ser utilizados plenamente y si puede colmarse el anhelo

que suscitan de una vida mejor. Para esto son esenciales y complementarios de la inversión, que tendrá que ser sumamente cuantiosa, cambios sociales y gastos de gran magnitud en la infraestructura de la agricultura y la industria. Los actuales planes educativos de América Latina pasan por alto completamente estas verdades elementales. No basta con dar por seguro que otros organismos se ocuparán de estos asuntos. *Cada uno de los organismos internacionales y nacionales a quienes incumbe el desarrollo debe formular cada día la promesa solemne de urgir a los gobiernos de los nuevos países a que tomen en cuenta la necesidad de formular y ejecutar un programa equilibrado.*

ÍNDICE GENERAL

Pág.

Presentación 7

Capítulo I

LA "PERFECCIÓN" DEL MECANISMO DE PRECIOS 9

Capítulo II

INFLACIÓN Y ESTANCAMIENTO: SU INFLUENCIA EN LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS PRIMARIOS 31

I. El problema de la inflación 31
II. Los controles y su relativa eficacia .. 37
III. Resultados de la política monetaria .. 45

Capítulo III

EL DESARROLLO, EL CRECIMIENTO Y LA LIQUIDEZ INTERNACIONAL 69

I. Importancia del factor producción potencial 70
II. El desarrollo es, con mucho, la tarea más importante de la política económica 73

Capítulo IV

PROBLEMAS DINAMICOS Y ANALISIS ESTATICO 107

Capítulo V

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA ESTRUCTURA MONETARIA EN LA ÓRBITA NO SOVIETICA 135

243

I. Organización monetaria y medidas políticas 135
II. La provisión de liquidez internacional . 140
III. Hacia una solución 144

Capítulo VI

LA POLITICA ECONÓMICA Y EL SISTEMA DE PRECIOS 151

I. El ideal 151
II. La realidad 157

1. Los países industrializados 157
2. Zonas insuficientemente desarrolladas . 159
3. La defectuosa integración de la economía 162

Capítulo VII

LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO 201

I. La estructura agrícola 201
II. La injusta tenencia de la tierra 204
III. Movilización de la mano de obra ociosa 207
IV. La experiencia en la China comunista . 214
V. Organización comunista 215
VI. Desarrollo integral del agro 217
VII. Ayuda extranjera y política fiscal 220

Capítulo VIII

TENENCIA DE LA TIERRA, EDUCACIÓN Y DESARROLLO 227

I. Explotación ineficaz de la tierra 227
II. Influencia de la educación en la agricultura 230

Apéndice 235

ÍNDICE DE CUADROS

1. América Latina: Personas empleadas en las principales ramas de la actividad económica, 1957 167
2. Producción total y por habitante en algunos países latinoamericanos y en Estados Unidos, 1957 182