

United Nations
**ECONOMIC
AND
SOCIAL COUNCIL**

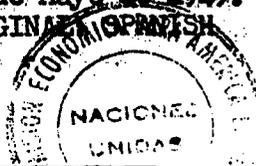
Nations Unies
**CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL**

UNRESTRICTED

2/CN.12/89

14 de Mayo de 1949

ORIGINAL



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

EL DESARROLLO ECONOMICO DE LA AMERICA LATINA Y

SUS PRINCIPALES PROBLEMAS

PROLOGO

El Consejo Económico y Social, al crear la Comisión Económica para América Latina, estableció como una de las principales funciones de esta última, el "realizar o promover investigaciones y estudios sobre los problemas económicos y técnicos y sobre el desarrollo económico y técnico dentro del territorio de América Latina ... "

Considerando la importancia que tiene la promoción de este género de estudios, se auspició la realización del trabajo que lleva por título "El Desarrollo Económico de la América Latina y sus Principales Problemas", preparado especialmente para la Comisión por el Profesor Raúl Prebisch, distinguido economista argentino, quien reúne, a una rica cultura económica, una vasta experiencia adquirida por el contacto directo con las actividades económicas.

El trabajo del Profesor Prebisch, fruto de largos años de estudio y meditación, es sin duda una aportación en el campo de las investigaciones económicas y se presenta en esta ocasión bajo su responsabilidad personal.

/Es de esperarse

Es de esperarse que la publicación de este documento estimule el interés hacia la investigación económica en los países latinoamericanos, y que provoque en el futuro, la aparición de otras obras que como ésta, intente explicar una serie de problemas fundamentales en la economía de los países latinoamericanos, cuyo planteamiento en sus términos correctos, es una necesidad de carácter inaplazable.

Gustavo Martínez Cabañas
Secretario Ejecutivo

EL DESARROLLO ECONOMICO DE LA AMERICA LATINA Y

SUS PRINCIPALES PROBLEMAS

Parte Primera

1. Introducción.

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

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

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

La discusión doctrinaria, no obstante, dista mucho de haber terminado. En materia económica, las ideologías suelen seguir con retraso a los acontecimientos o bien sobrevivirles demasiado. Es cierto que el razonamiento acerca de las ventajas económicas de la división internacional del trabajo es de una validez teórica inobjetable. Pero suele olvidarse que se basa sobre una premisa terminantemente contradicha por los hechos. Según

/esta premisa,

esta premisa, el fruto del progreso técnico tiende a repartirse parejamente entre toda la colectividad, ya sea por la baja de los precios o por el alza equivalente de los ingresos. Mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen su parte en aquel fruto. No necesitan pues industrializarse. Antes bien, su menor eficiencia les haría perder irremisiblemente las ventajas clásicas del intercambio.

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

Existe pues manifiesto desequilibrio, y cualquiera que fuere su explicación o el modo de justificarlo, se trata de un hecho cierto, que destruye la premisa básica en el esquema de la división internacional del trabajo.

De ahí el significado fundamental de la industrialización de los países nuevos. No es ella un fin en sí misma, sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte

del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas.

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

Sería prematuro, en este primer informe, formular conclusiones cuyo valor sería el dudoso de toda improvisación. Es fuerza reconocer que en los países latinoamericanos queda mucho por hacer, en esta materia, tanto en el conocimiento de los hechos mismos, como en su correcta interpretación teórica. A pesar de tener estos países tantos problemas de índole semejante, ni tan siquiera se ha conseguido abordar en común su examen y dilucidación. No es de extrañar entonces que prevalezca frecuentemente en los estudios que suelen publicarse acerca de la economía de los países de América Latina, el criterio o la experiencia especial de los grandes centros de la economía mundial. Mal cabría esperar de ellos soluciones que nos conciernen directamente. Es pertinente pues presentar con claridad el caso de los países latinoamericanos, a fin de que sus intereses, aspiraciones y posibilidades, salvadas desde luego las diferencias y modalidades específicas, se integren adecuadamente, en fórmulas generales de cooperación económica internacional.

Es por lo tanto muy amplia la tarea que se tiene por delante y grande la responsabilidad contraída. Para afrontar la una y realizar metódicamente la otra, habría que comenzar por aquel planteamiento previo de los principales problemas, con perspectiva de conjunto, exponiendo a la vez ciertas reflexiones generales,

sugeridas por la experiencia directa de la vida económica latinoamericana. Tal es el propósito de esta Introducción.

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

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

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

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

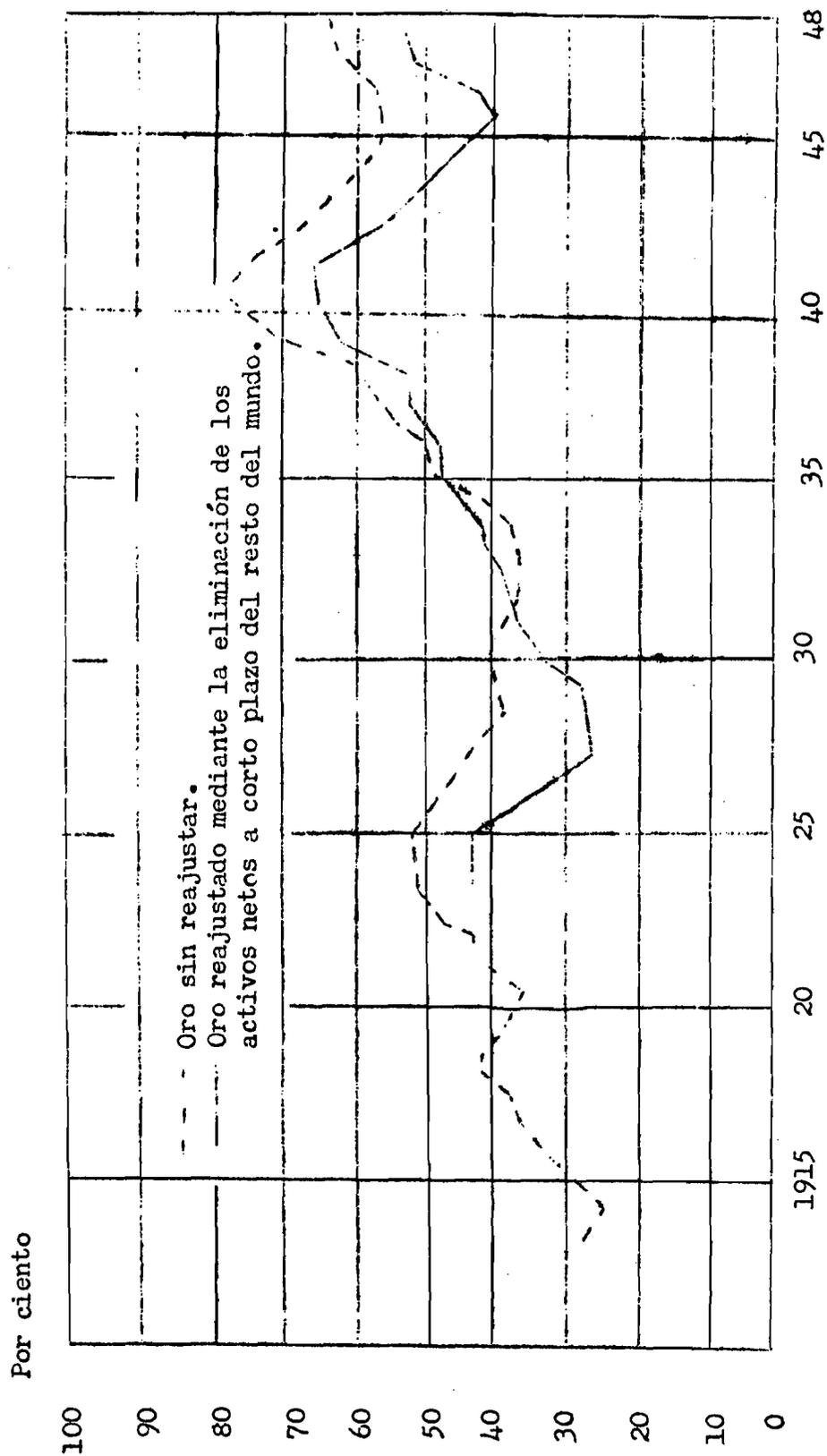
Es cierto que, conforme se restablezca la economía de Europa, se podrá aumentar provechosamente el intercambio con ella. Pero de allí no saldrán más dólares para América Latina, a menos que Estados Unidos aumente su coeficiente de importaciones de artículos europeos.

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

Sería lamentable volver a caer en prácticas de este linaje, cuando acaso pudiera lograrse una solución fundamental. Suele pensarse a veces que, dado el enorme potencial productivo de Estados Unidos, es ilusorio suponer que este país pueda aumentar su coeficiente de importaciones, para dar al mundo esa solución fundamental. No se justifica una conclusión semejante, sin el

Gráfico 2

Participación de los Estados Unidos en las reservas mundiales de oro



previo análisis de las causas que han llevado a Estados Unidos a reducir persistentemente su coeficiente de importaciones. Tales causas actúan en campo propicio, cuando hay desocupación. Pero no habiéndola, cabría la posibilidad de superarlas. Por donde se comprende la trascendencia que tiene para América Latina, así como para todo el mundo, que el gobierno de Estados Unidos pueda cumplir su designio de mantener allí un alto nivel de ocupación.

4. No se discute que el desarrollo económico de ciertos países de América Latina y su rápida asimilación de la técnica moderna, en todo cuanto fuere aprovechable por ellos, dependen en alto grado de las inversiones extranjeras. El problema no es nada simple, por todas las implicaciones que contiene. Entre sus factores negativos se recuerda, en primer lugar, el incumplimiento de servicios financieros, durante la gran depresión de los años treinta. Es opinión general que ello no debiera repetirse. Encontramos aquí el mismo fondo que en el problema anterior. Los servicios financieros de estas inversiones, si no se realizan otras nuevas para compensarlos, deberán pagarse con exportaciones en la misma moneda; y si ellas no crecen correlativamente, se presentará, con el andar del tiempo, el mismo género de dificultades. Tanto más, si las exportaciones caen violentamente, como en aquellos tiempos. Por ello, y mientras no se llegue a la solución fundamental referida, cabría preguntarse si no sería prudente orientar las inversiones hacia aquellas aplicaciones productivas que, al reducir directa o indirectamente las importaciones en dólares, permitan atender regularmente los servicios financieros.

5. En todo esto hay que precaverse de generalizaciones dogmáticas. Suponer que el cumplimiento de los pagos exteriores

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

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

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

/que los países

que los países obligados a cubrir ingentes gastos de guerra.

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

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

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

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

muchas veces resultan incompatibles con un alto grado de capitalización.

8. Sin embargo, para formar el capital necesario a la industrialización y el progreso técnico de la agricultura, no parecería indispensable comprimir el consumo de la gran masa, que por lo general es demasiado bajo. Además del ahorro presente, inversiones extranjeras bien encaminadas podrían contribuir al aumento inmediato de la productividad por hombre. De manera que, lograda esta mejorainicial, una parte importante del incremento de producto sirviera entonces para formar capitales, antes que destinarse a un consumo prematuro.

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

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

/Pero todo ello,

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

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

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

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

cuales una mayor industrialización podría significar merma de productividad.

En otros tiempos, antes de la gran depresión, los países de América Latina crecieron impulsados desde afuera por el crecimiento persistente de las exportaciones. Nada autoriza a suponer, al menos por ahora, que este fenómeno haya de repetirse, con análoga intensidad, salvo en casos muy particulares. Ya no se presenta la alternativa entre seguir creciendo vigorosamente de ese modo, o bien crecer hacia adentro, mediante la industrialización. Esta última ha pasado a ser el modo principal de crecer.

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

10. Encuéntrase aquí uno de los límites de la industrialización, que conviene considerar atentamente, al esbozar los planes de desarrollo. Otros de los límites está dado por consideraciones relativas a la dimensión óptima de las empresas industriales.

En los países de América Latina se está tratando, por lo general, de desarrollar a un lado de la frontera las mismas industrias que al otro. Ello tiende a disminuir la eficacia productora y

conspira contra la consecución del fin social que se persigue. Es una falla muy seria, que el siglo XIX supo atenuar en mucho. Cuando la Gran Bretaña demostró, con hechos, las ventajas de la industria, siguiéronla otros países. Pero el desarrollo industrial, aguijado por una activa concurrencia, se realizó en favor de ciertas formas características de especialización, que alentaron un provechoso intercambio entre los distintos países. La especialización favorecía el progreso técnico y éste permitía distribuir crecientes ingresos. Contrariamente a lo que ocurre cuando se trata de países industriales frente a países de producción primaria, se cumplían las ventajas clásicas de la división del trabajo: de la división del trabajo entre iguales o casi iguales.

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

11. Si con fines sociales, se trata de elevar al máximo el ingreso real, las consideraciones anticíclicas no pueden faltar, en un programa de desenvolvimiento económico. La propagación a la periferia latinoamericana de las fluctuaciones cíclicas de los grandes centros, implica considerables mermas de ingreso. Si estas mermas pudieran evitarse, el problema de la formación de capital se haría menos difícil. Ha habido ensayos de política anticíclica; pero hay que reconocer que aún estamos en los comienzos de la dilucidación de este asunto. Más aún, el debilitamiento que está ocurriendo en las reservas metálicas de

varios países significa que la eventualidad de una contracción de origen exterior, no sólo va a sorprenderlos sin plan de defensa, sino también sin los recursos propios, necesarios para facilitar las medidas que las circunstancias aconsejan.

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

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

Mal podría pretenderse, en verdad, que los economistas de los grandes países, embargados en muy serios problemas propios, vayan a dedicar preferentemente su atención al estudio de los nuestros. Conciérne primordialmente a los propios economistas latinoamericanos el conocimiento de la realidad económica de América Latina. Solo si se llega a explicarla racionalmente y con objetividad científica, será dado alcanzar fórmulas eficaces de acción práctica.

No se interprete, sin embargo, que este propósito está animado de un particularismo excluyente. Por lo contrario, solo se sabrá cumplirlo mediante un sólido conocimiento de las teorías elaboradas

en los grandes países, con su gran caudal de verdades comunes.
No hay que confundir el conocimiento reflexivo de lo ajeno con
una sujeción mental a las ideas ajenas, de la que muy lentamente
estamos aprendiendo a librarnos.

/II. Las ventajas

II. Las ventajas del progreso técnico y los países de la periferia

1. Se ha afirmado en la parte precedente, que las ventajas del progreso técnico se han concentrado principalmente en los centros industriales, sin traspasarse a los países que forman la periferia del sistema económico mundial. Por cierto, que el aumento de productividad en los países industriales ha estimulado la demanda de productos primarios y ha constituido así un elemento dinámico importantísimo, en el crecimiento de América Latina. Pero esto constituye asunto distinto del que se va a considerar en seguida.

En general, parece que el progreso técnico ha sido más acentuado en la industria, que en la producción primaria de los países de la periferia, según se hace notar en un reciente informe sobre las relaciones de precios.^{1/} En consecuencia, si los precios hubieran descendido en armonía con la mayor productividad la baja habría tenido que ser menor en los productos primarios, que en los industriales; de tal suerte, que la relación de precios entre ambos hubiera ido mejorando persistentemente, en favor de los países de la periferia, conforme se desarrollaba la disparidad de productividades.

De haber ocurrido, este fenómeno habría tenido un profundo significado. Los países periféricos habrían aprovechado, con la misma intensidad que los países céntricos, la baja en los precios de los productos finales de la industria. Por tanto, los frutos del progreso técnico se hubiesen repartido

^{1/} Post War Price Relations in trade between under-developed and industrialized countries, United Nations, Economic and Social Council. E/CN. 1/Sub. 3/W.5, 23 February 1949.

parejamente en todo el mundo, según el supuesto implícite en el esquema de la división internacional del trabajo, y América Latina no tendría ventaja económica alguna en su industrialización. Antes bien, habría una pérdida efectiva, en tanto no se alcanzara igual eficacia productiva que en los países industriales.

Los hechos no justifican aquel supuesto. Como se advierte, por los índices del Cuadro I, desde los años setenta del siglo pasado, hasta antes de la segunda guerra mundial, la relación de precios se ha movido constantemente en contra de la producción primaria. Es de lamentar que los índices de precios no reflejen las variaciones de calidad ocurridas en los productos finales. Por ello no ha sido posible tenerlas en cuenta en estas consideraciones. En los años treinta, sólo podía comprarse el 63 por ciento de los productos finales de la industria que se compraban en los años sesenta del siglo pasado, con la misma cantidad de productos primarios; o sea que se necesitaba en término medio el 58,6 por ciento más de productos primarios para comprar la misma cantidad de artículos finales de la industria.^{1/} La relación de precios se ha movido, pues, en forma adversa a la periferia; contrariamente a lo que hubiera sucedido, si los precios hubiesen declinado conforme al descenso de costo provocado por el aumento de productividad.

Durante el auge de la última guerra, como en todo auge cíclico, la relación se ha movido en favor de los productos primarios. Pero, sin haber sobrevenido una contracción, se está operando ya el típico reajuste, merced al cual los precios primarios van perdiendo la ventaja anteriormente conseguida.

El señalar aquella disparidad de precios no implica abrir

^{1/} Según el informe citado, las cifras de los treinta llegan solamente hasta 1938 inclusive. Los datos presentados son los índices medios de precios del Board of Trade para las importaciones y exportaciones británicas, representativas de los precios mundiales de artículos primarios y manufacturados, respectivamente.

Cuadro 1

Relación entre los precios de productos primarios y artículos finales de la industria (precios medios de importación y exportación respectivamente, de acuerdo con los datos del Board of Trade).

(Base - 1876-80 = 100)

Períodos	Cantidad de artículos finales de la industria que se pueden obtener con una cantidad determinada de productos primarios.
1876 - 80	100
1881 - 85	102,4
1886 - 90	96,3
1891 - 95	90,1
1896 - 1900	87,1
1901 - 05	84,6
1906 - 10	85,8
1911 - 13	85,8
-- --	--
1921 - 25	67,3
1926 - 30	73,3
1931 - 35	62,0
1936 - 38	64,1
-- --	--
1946 - 47	68,7

Fuente: Post War Price Relations in trade between underdeveloped and industrialized countries. United Nations, Economic and Social Council, Document E/CN.1/Sub.3/W.5, 23 February 1949.

juicio acerca de su significado, desde otros puntos de vista. Podría argüirse, en efecto, en lo tocante a equidad, que los países que se esforzaron en conseguir un alto grado de eficacia técnica no tenían por qué compartir sus frutos con el resto del mundo. De haberlo hecho, no se hubiera concentrado en ellos la enorme capacidad de ahorro que tienen; cabe preguntarse si el progreso técnico hubiese tenido, sin ella, el ritmo tan intenso que ha caracterizado el desarrollo capitalista. De todos modos, ahí está esa técnica productiva, a disposición de quienes tengan la aptitud y perseverancia para asimilarla y aumentar la productividad del propio trabajo. Pero todo ello es ajeno a esta Introducción. El propósito que se persigue es subrayar un hecho, al cual, no obstante sus considerables proyecciones, no suele dársele el lugar que le corresponde, cuando se discute el significado de la industrialización en los países periféricos.

2. Un razonamiento simple, acerca del fenómeno que comentamos, nos permite formular las siguientes consideraciones:

Primero: Los precios no han bajado conforme al progreso técnico, pues mientras, por un lado, el costo tendía a bajar, a causa del aumento de la productividad, subían, por otra parte, los ingresos de los empresarios y de los factores productivos. Cuando el ascenso de los ingresos fué más intenso que el de la productividad, los precios subieron, en vez de bajar.

Segundo: Si el crecimiento de los ingresos, en los centros industriales y en la periferia, hubiese sido proporcional al aumento de las respectivas productividades, la relación de precios entre los productos primarios y los productos finales de la industria no hubiese sido diferente de la que hubiera existido, si los precios hubiesen bajado estrictamente de acuerdo con la productividad. Y dada la mayor productividad de la

industria, la relación de precios se habría movido en favor de los productos primarios.

Tercero: Como, en realidad, la relación según se ha visto, se ha movido en contra de los productos primarios, entre los años setenta del siglo pasado y los años treinta del presente, es obvio que los ingresos de los empresarios y factores productivos han crecido, en los centros, más que el aumento de productividad, y en la periferia, menos que el respectivo aumento de la misma.

En otros términos, mientras los centros han retenido íntegramente el fruto del progreso técnico de su industria, los países de la periferia les han traspasado una parte del fruto de su propio progreso técnico.^{1/}

^{1/} Véase lo que se dice al respecto en el informe citado, paga. 115 y 116:

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

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

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

Se supone, en un primer caso, que al aumentar la productividad, no suben los ingresos de los empresarios y factores productivos, sino que bajan los costos. Si los precios descienden de acuerdo con los costos, la rebaja en los precios primarios resulta menor que en los industriales, según señalan los índices correspondientes. Y en consecuencia, la relación entre ambos se ha movido en favor de los productos primarios, o sea de 100 a 116,7.

Esta es precisamente la relación que hubiera permitido a los productores primarios participar, con igual intensidad que los industriales, en el incremento de la producción final. En efecto, si la productividad primaria aumenta de 100 a 120, y si con 100 de productos primarios se puede comprar ahora, como acaba de verse, 116,7 de productos finales de la industria, ello quiere decir que los productores primarios pueden adquirir ahora 140 de tales productos, en vez de los 100 de antes, o sea que obtienen un aumento de la misma intensidad que el ocurrido en la producción final, aumento evidentemente, que también obtuvieron los productores industriales.

Estos resultados se alteran sensiblemente, cuando se varían los ingresos, en el segundo caso. Supóngase que, en la industria, el incremento de los ingresos es mayor que el incremento de la

Cuadro 2.

Ejemplo de la forma en que se distribuye entre el centro y la periferia el fruto del progreso técnico.

Producción Primaria (1)	Producción Industrial (2)	Producción Final (3)	Relaciones	
			$\frac{(1)}{(3)} \times 100$	$\frac{(2)}{(3)} \times 100$
Planteamiento: Aumenta la productividad según los índices siguientes:				
100	100	100	-	-
120	160	140	-	-
Primer caso: Los costos disminuyen de acuerdo con la productividad y los precios de acuerdo con los costos, sin aumentar los ingresos.				
100	100	100	100	100
83,3	62,5	71,4	116,7	87,5
Segundo caso: Los costos disminuyen como en el caso anterior, pero los ingresos aumentan en la siguiente forma:				
100	100	100	100	100
120	180	150	80	120
Precios resultantes después del aumento de ingresos				
100	100(a)	100	100	100
99,9	112,5	107,1	93,3	105

(a) Parte del precio correspondiente al valor agregado en la producción industrial.

productividad; y que en la producción primaria, ambos incrementos son iguales. En consecuencia, la relación de precios se mueve en contra de la producción primaria, pasando de 100 a 93,3; de tal manera, que los productores primarios, no obstante su aumento de productividad de 100 a 120, sólo pueden adquirir 112,0 de productos finales, contra 100 anteriormente. En cambio, un cálculo semejante permitiría demostrar que los productores industriales pueden adquirir ahora 168 de productos finales, contra 100 que adquirirían antes.

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

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

El empeoramiento de 36,5 por ciento en la relación de precios entre los años sesenta del siglo pasado y los años treinta del presente, sugiere la posibilidad de que haya ocurrido un fenómeno de este tipo.

4. En síntesis, si a pesar de un mayor progreso técnico en la industria que en la producción primaria, la relación de precios ha empeorado para ésta, en vez de mejorar, parecería que el ingreso medio por hombre ha crecido en los centros industriales, más intensamente que en los países productores de la periferia.

No podría comprenderse la razón de ser de este fenómeno, sin relacionarlo con el movimiento cíclico de la economía y la forma en que se manifiesta en los centros y la periferia. Pues

el ciclo es la forma característica de crecer de la economía capitalista y el aumento de productividad uno de los factores primarios de crecimiento.

Hay, en el proceso cíclico, una disparidad continua entre la demanda y la oferta globales de artículos de consumo terminados, en los centros cíclicos. En la creciente la demanda sobrepasa a la oferta y en la menguante ocurre lo contrario.

La cuantía y las variaciones del beneficio están íntimamente ligadas a esa disparidad. El beneficio aumenta en la creciente; tiene así a corregir el exceso de demanda, por el alza de los precios; y disminuye en la menguante y tiende así a corregir el exceso de oferta, por la baja de aquéllos.

El beneficio se traslada desde los empresarios del centro a los productores primarios en la periferia. Cuanto mayores son la competencia y el tiempo que se requiere para acrecentar la producción primaria, en relación al tiempo de las otras etapas del proceso productivo, y cuanto menores son las existencias acumuladas, tanto más grande es la proporción del beneficio que se va trasladando a la periferia. De ahí un hecho típico en el curso de la creciente cíclica: los precios primarios tienden a subir más intensamente que los precios finales, en virtud de la fuerte proporción de los beneficios que se trasladan a la periferia.

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

No hay contradicción alguna entre ambos fenómenos. Los precios primarios suben con mas rapidez que los finales en la creciente, pero también descienden mas que éstos en la menguante, en forma tal, que los precios finales van apartándose

/progresivamente

progresivamente de los precios primarios.

Véanse ahora las razones que explican esta desigualdad, en el movimiento cíclico de los precios. Se ha visto que el beneficio se dilata en la creciente y se comprime en la menguante, tendiendo a corregir la disparidad entre la oferta y la demanda. Si el beneficio pudiera comprimirse en la misma forma en que se ha dilatado, no habría razón alguna para que ocurriera ese movimiento desigual. Ocurre precisamente, porque la compresión no se realiza en esa forma.

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

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

De todos modos, aún cuando se conciba en la periferia una rigidez parecida a la del centro, ello tendría por efecto aumentar la intensidad de la presión de éste sobre aquélla. Pues al no

comprimirse el beneficio periférico, en la medida necesaria para corregir la disparidad entre la oferta y la demanda en los centros cíclicos, seguirán acumulándose existencias de mercaderías en éstos y contrayéndose la producción industrial, y por consiguiente la demanda de productos primarios. Y esta disminución de demanda llegará a ser tan fuerte como fuere preciso para lograr la necesaria compresión de los ingresos en el sector primario. El reajuste forzado de los costos de la producción primaria, durante la crisis mundial, nos ilustra acerca de la intensidad que puede adquirir este fenómeno.

La mayor capacidad de las masas, en los centros cíclicos, para conseguir aumentos de salarios en la creciente y defender su nivel en la menguante, y la aptitud de esos centros, por el papel que desempeñan en el proceso productivo, para desplazar la presión cíclica hacia la periferia, obligando a comprimir sus ingresos más intensamente que en los centros, explican por qué los ingresos en éstos tienden persistentemente a subir con más fuerza que en los países de la periferia, según se patentiza en la experiencia de América Latina.

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

/III. América Latina.

III. América Latina y la elevada productividad
de Estados Unidos

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

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

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

El aumento de ingresos, provocado por la mayor productividad, se extiende, en más o menos tiempo, a toda la actividad económica, por el conocido proceso que no es del caso recordar. Actividades en las cuales el progreso técnico ha sido insignificante o no ha

/existido

existido, como ciertos tipos de servicios, han aumentado también sus ingresos, en virtud de este proceso. En algunos grupos sociales, el incremento ha ocurrido con gran lentitud; mientras tanto, el resto de la colectividad disfrutaba de ventajas que, conforme se fué produciendo el necesario ajuste, tuvo que ir cediendo a aquéllos. Pero los nuevos aumentos de productividad fueron compensando, generalmente con creces, lo que se iba transfiriendo a los grupos rezagados.

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

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

Sin embargo, la teoría clásica había encontrado otra solución. Si las ventajas de la técnica no se propagaban a través de los precios, se extenderían de igual modo, por medio de la elevación de los ingresos. Acaba de verse que esto es precisamente lo que

/ocurrió

ocurrió en Estados Unidos, así como en los otros grandes centros industriales. Pero no sucedió lo mismo en el resto del mundo. Para ello, hubiera sido esencial que en el mundo entero existiese la misma movilidad de factores de la producción, que se produjo en el amplio campo de la economía interna de aquel país. Esa movilidad es uno de los supuestos esenciales de aquella teoría. Pero, en la realidad, presentóse una serie de obstáculos al fácil desplazamiento de los factores productivos. Sin duda los salarios de Estados Unidos tan altos con respecto al resto del mundo hubieran atraído grandes masas humanas hacia aquella nación, las cuales hubiesen influido muy desfavorablemente sobre esos salarios, tendiendo a reducir su diferencia con los del resto del mundo.

Tal hubiera sido el efecto de la aplicación de una de las reglas esenciales del juego clásico: rebajar sensiblemente el nivel de vida de la población de Estados Unidos.

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

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

Según ya se dijo, Estados Unidos ha llegado a un bajísimo coeficiente de importaciones, no mayor del 3 por ciento. En el año 1929 era del 5 por ciento. El descenso no es un fenómeno nuevo, sino de larga data. En los últimos cien años, el ingreso nacional

/aumentó

aumentó alrededor de dos veces y media más que las importaciones.

El progreso técnico es uno de los factores que más contribuyen a explicar este fenómeno. Aunque parezca paradójal, la mayor productividad ha contribuido a que aquel país prosiga y acentúe su política proteccionista, después de haber alcanzado la etapa de madurez económica. La explicación es sencilla. El progreso técnico, en una época determinada, no obra por igual en todas las industrias. Pero al extender a las industrias de menor progreso los mayores salarios provocados por la gran productividad de las industrias avanzadas, las primeras pierden su posición favorable para competir con industrias extranjeras, que pagan menores salarios. Si se recuerda que hoy los salarios en Estados Unidos son dos o dos veces y media mayores que en Gran Bretaña, se tendrá una idea del significado de este factor. Han necesitado así protección actividades más eficaces que las exteriores, pero de menor productividad que el nivel medio del propio país. Por ejemplo, no obstante el gran perfeccionamiento de la técnica agrícola, se ha necesitado proteger la agricultura, para defender algunas de sus ramas, importantes en razón de sus ingresos relativamente altos, comparados con los de competidores extranjeros.

Inglaterra siguió una política diametralmente opuesta, cuando lo tocó obrar anteriormente como centro propulsor. Pero no podría afirmarse que volvería a hacerlo y a desarticular su economía, si recorriera nuevamente el mismo camino histórico. Los Estados Unidos constituyen una unidad económica poderosa y bien integrada, y, en gran parte, lo deben a su política deliberada cuya trascendencia se está, pues, muy lejos de desconocer. Pero tampoco ha de ignorarse que ello ha traído, para el resto del mundo condiciones incompatibles con el funcionamiento de la economía internacional, tal cómo éste existía antes de la primera

guerra mundial, cuando el centro británico practicaba las reglas del juego en la moneda y el comercio exterior.

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

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

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

Segundo: El desarrollo técnico se manifiesta continuamente en nuevos artículos que, al modificar las formas de existencia de la población, adquieren el carácter de nuevas necesidades, de nuevas formas de gastos el ingreso de América Latina, que generalmente substituyen a formas de gasto interno.

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

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

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

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

/IV. El problema

IV. El problema de la escasez de dólares
y sus repercusiones en América Latina.

1. Tan pronto como van apareciendo ciertos síntomas de un problema de escasez de dólares, es natural dirigir la mirada al pasado, no muy lejano, en que los Estados Unidos concentraban en sus arcas una cantidad cada vez mayor del oro del mundo, como se comprueba en los gráficos 1 y 2. Antes de la primera guerra, tenían el 26,5 por ciento de las reservas mundiales ; y al comenzar la segunda, ya habían llegado al 50,9 por ciento; y si bien la terminaron con el 36,5 por ciento, están ahora acrecentando otra vez su participación, hasta llegar nuevamente alrededor de la mitad de dichas reservas, en 1948.

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

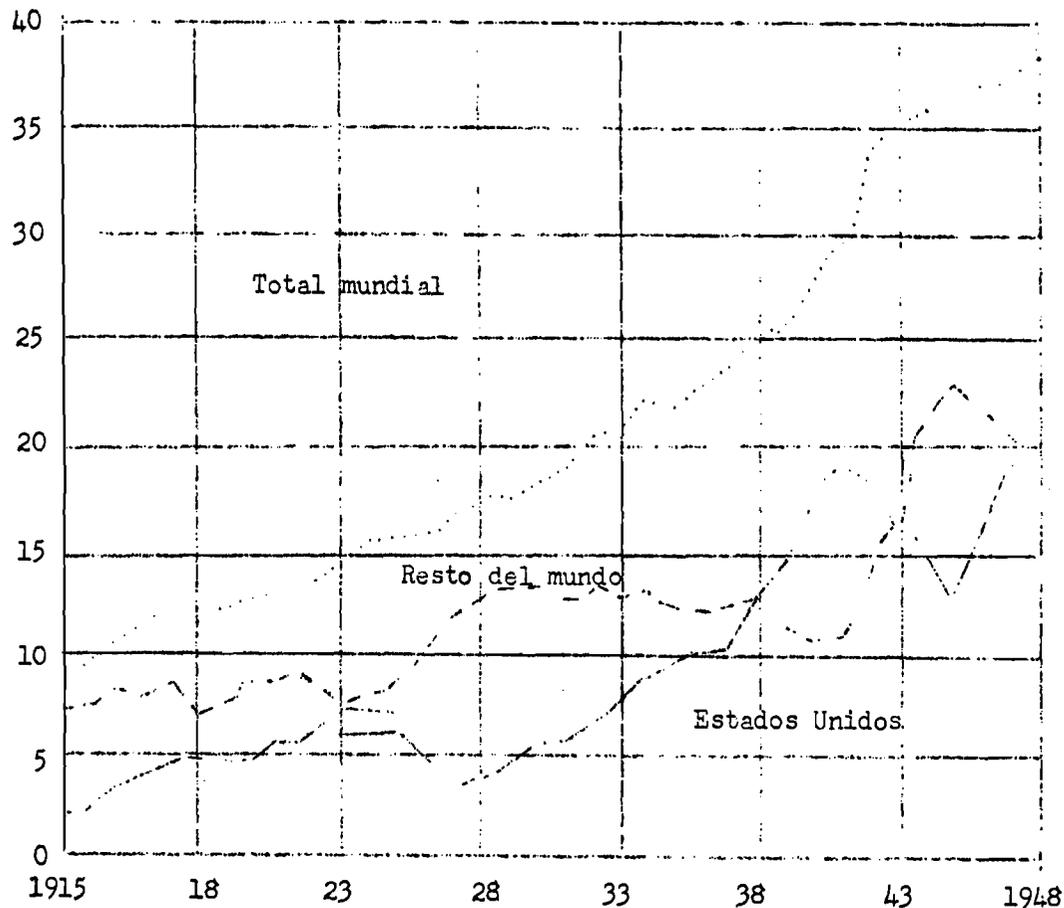
Por más que esta disminución de reservas no tarde en provocar perturbaciones monetarias, la atracción de oro hacia el centro cíclico principal, si es persistente, no constituye un mero problema monetario: es la expresión manifiesta de un fenómeno dinámico mucho más profundo, relacionado con el ritmo y el modo de crecimiento económico de los distintos países.

Según sea el tipo de su propio crecimiento, la acción del centro principal puede manifestarse, a través de las oscilaciones cíclicas, en una tendencia continua a expulsar el oro que a él afluye y estimular el desarrollo económico del resto del mundo por el contrario, a atraerlo tenazmente con efectos adversos para las fuerzas dinámicas mundiales.

Gráfico 1

Reservas de oro de Estados Unidos y del resto del mundo

Billones de dólares.



Nota. De las tendencias de oro de Estados Unidos se ha eliminado la cifra de los activos netos a corto plazo en dólares pertenecientes a los países del resto del mundo, puesto que ellos representaban haberes monetarios de estos y no de aquél. Dada la gran cantidad de estos activos netos en ciertos períodos, los resultados del reajuste son importantes. Por ejemplo en 1947 los Estados Unidos tendrían el 60% del oro del mundo, en tanto que eliminando los depósitos en dólares, su participación se reduce al 48,6%.

Para hacer este reajuste se ha procedido en la siguiente forma: a) desde 1931 en adelante y hasta el año 1936 inclusive se han tomado los datos publicados por el Banking and Monetary Statistics, (Washington 1943) páginas 574 a 589 y, a partir de 1937, los del International Financial Statistics del International Monetary Fund, (Washington, January 1949, pág. 130) b) Para los años anteriores a 1931 se han calculado las cifras utilizando los saldos netos del movimiento de capitales a corto plazo según los datos de los balances de pagos de Estados Unidos publicados en The United States in The World Economy, Economic Series No. 23, United States, Department of Commerce, Bureau of Foreign and Domestic Commerce - Appendix B, - Las partes de las curvas anterior a 1923 no ha podido ser reajustada por falta de datos.

El total mundial ha sido tomado del Federal Reserve Bulletin - hasta 1940, y de las Memorias Anuales del Banco Internacional de Ajusted de Basilea desde 1940 en adelante.

Los datos para 1948 son preliminares. Todas las cifras han sido calculadas a razón de 35 dólares la onza.

El centro cíclico británico actuó históricamente en la primera forma. También lo hizo así en los años veinte el nuevo centro cíclico principal. Pero no en los treinta, en que prevaleció la segunda de estas formas y los países del resto del mundo se vieron precisados a reajustar sus relaciones con aquel centro cíclico a fin de seguir creciendo, a pesar de la influencia depresiva de éste y su fuerte absorción de metálico.

Los países de América Latina compartieron duramente con los otros la experiencia de los años treinta. Compréndese, entonces, que frente a los síntomas presentes de un nuevo problema de escasez de dólares, interroguen al pasado, con mejor perspectiva que antes, para cerciorarse de si los mismos factores que obraron en aquella época tornan hoy a cobrar aliento.

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

Cuando el centro principal contrae sus ingresos, en la menguante cíclica, tiende a propagar la contracción al resto del mundo. Si los ingresos de éste no bajan simultáneamente, con la misma intensidad, sino con cierto retraso, surge un desequilibrio en el balance de pagos: el centro, por disminuir más pronto sus ingresos, restringe también sus importaciones y demás partidas pasivas con más fuerza que el resto del mundo, con lo cual éste se ve forzado a enviarle oro. Si fuera concebible el equilibrio - que no lo es en la realidad cíclica - el balance llegaría a nivelarse, cuando el descenso de los respectivos ingresos hubiese llegado a ser de la misma intensidad.

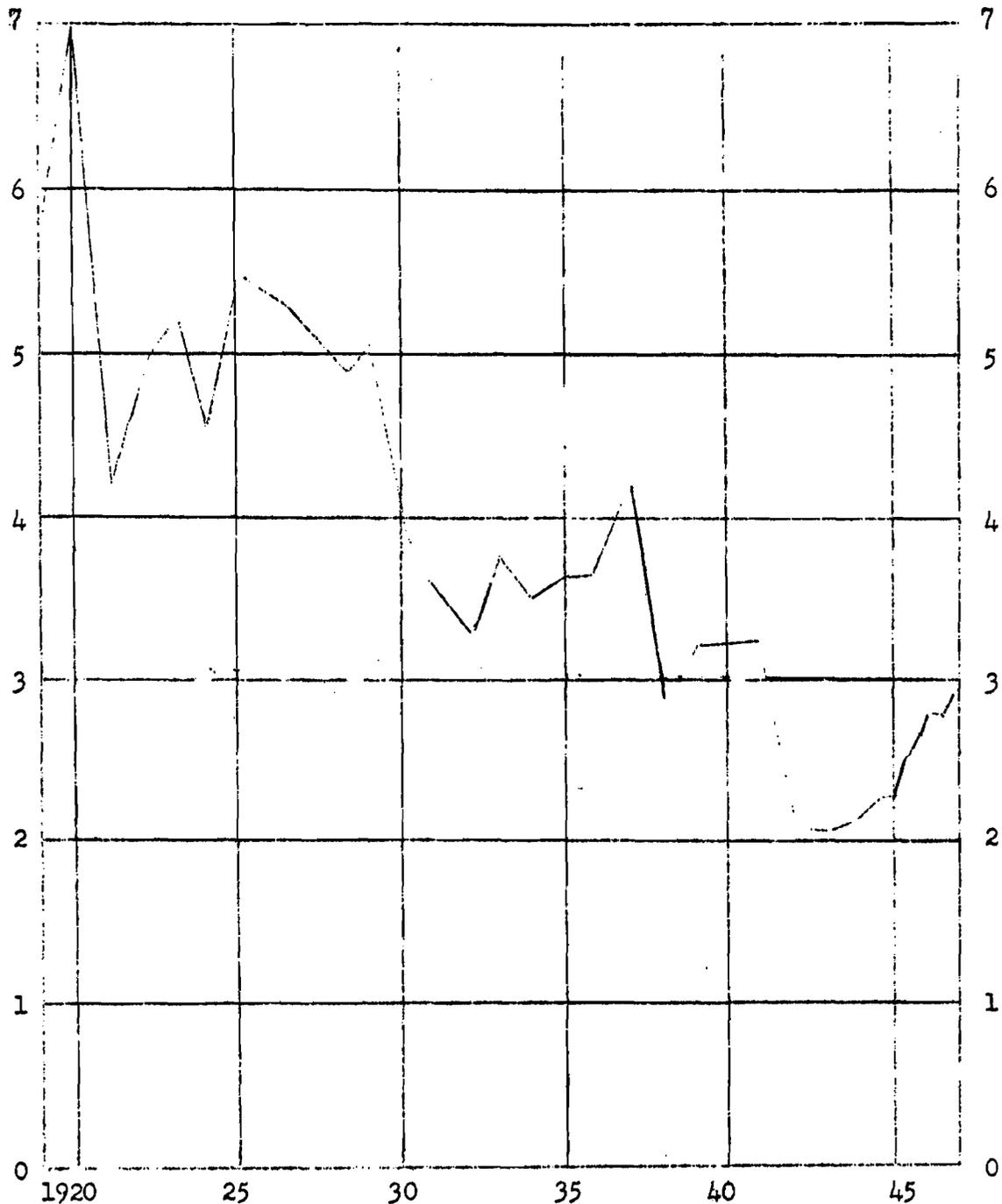
Pués bien,

Pués bien, la contracción cíclica ocurrida en Estados Unidos, después de 1929, hubiera bastado para atraer a gran parte del oro expulsado en el auge anterior, según acontecía típicamente en los ciclos del viejo centro principal. Pero en este caso, vino a obrar un factor, que jamás había operado en la experiencia británica: el descenso del coeficiente de importaciones. Este descenso obedeció a dos hechos: la elevación de las tarifas aduaneras en 1929, por una parte, y por otra, la baja más intensa en los precios de los productos primarios importados, con respecto a los productos finales de la industria (que son los que influyen preponderantemente en el ingreso nacional). En el gráfico 3 puede apreciarse la intensidad de este fenómeno.

El descenso del coeficiente de importaciones, en el centro cíclico principal, acentúa la tendencia a la acumulación de oro, resultante de la contracción de los ingresos. En efecto, las importaciones descienden allí con más intensidad aún que en el resto del mundo, y el desequilibrio del balance se vuelve más adverso aun para este. No sólo se necesitaría, como en el caso anterior, que los ingresos del resto del mundo se contrajesen con la misma intensidad que los del centro cíclico principal, para que el balance se nivelara, sino con una intensidad mucho mayor. Los ingresos del resto del mundo tendrían que caer por debajo de los del centro cíclico principal, con tanta mayor fuerza, cuanto más haya descendido el coeficiente de importaciones y otras partidas pasivas. Ha de recordarse que estas otras partidas además de las importaciones, se redujeron también sensiblemente, en virtud de la cesación de los empréstitos exteriores de Estados Unidos.

Después de haberse alcanzado el punto mínimo de la menguante, en 1933, sobrevino una nueva creciente. De acuerdo con la

Coefficiente de importación de los Estados Unidos
 (Relación de las importaciones con respecto de los ingresos)
 Por ciento



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

experiencia cíclica británica, el centro cíclico-principal debió expulsar oro, como había ocurrido, en efecto, en la expansión de los años veinte. Sin embargo, sucedió todo lo contrario, y las reservas monetarias de Estados Unidos crecieron con extraordinaria amplitud, aun eliminando de las cifras, como se ha hecho en todos los gráficos, la gran cantidad de fondos exteriores, que, por otros motivos, fueron a depositarse en dólares en aquel país.

En ello desempeñó su papel el descenso del coeficiente referido. Para que el centro principal dejase de atraer oro, después de la contracción, y comenzase a expulsarlo, hubiese sido necesario que sus ingresos crecieran mucho más intensamente que los del resto del mundo: con tanta amplitud, cuanta fuese necesaria para compensar primero y sobrepasar después los efectos del descenso del coeficiente. Por ejemplo, si el coeficiente se reduce a la mitad, los ingresos del centro principal han de crecer al doble de los del resto del mundo, sólo para contrarrestar los efectos de tal reducción.

Lejos de haber ocurrido este crecimiento relativamente mayor, los ingresos de Estados Unidos tardaron más tiempo que los del resto del mundo en alcanzar el nivel que habían tenido en 1929, si se juzga por lo acontecido en un grupo importante de países, según es dable observar en el gráfico 4.

No es de extrañar, entonces, que el oro haya seguido acumulándose pertinazmente en el centro cíclico principal. Fué ingente, en efecto, la concentración de metálico en los Estados Unidos. Prácticamente toda la producción de oro monetario del mundo, muy abundante por ciento después de 1933, fué a parar a aquel país. Las reservas del resto del mundo más bien declinaron ligeramente, como se observa en el cuadro I-1. ^{1/}

^{1/} Se han examinado en el texto los factores concernientes a Estados Unidos que hicieron a este país atraer oro durante los años treinta. Pero también actuaron factores concernientes al resto del mundo que tendieron a expulsar el oro. Entre ellos tienen gran importancia los que se pusieron de manifiesto en las dos guerras mundiales. Los Estados Unidos adquirieron grandes cantidades de oro por ... a las reservas del resto del mundo. Esto que sólo pudo haber

Si el resto del mundo, en los treinta, se hubiera atendido en su desarrollo económico, al solo estímulo proveniente de las importaciones y demás partidas pasivas de Estados Unidos, el ascenso de los ingresos en aquél habría sido mucho menos intenso que en éste. La causa, como ya se sabe, reside en la acción depresiva de la baja del coeficiente, según se dijo tantas veces. Pero no sucedió así, como acaba de verse en el gráfico 3, pues los países allí representados aumentaron sus ingresos mas ampliamente que Estados Unidos.

Si estos países, como los demás del resto del mundo hubieran acrecentado así sus ingresos, sin modificar a su vez su coeficiente de importaciones, es obvio suponer que, al poco tiempo, les habría sido imposible continuar haciéndolo, sin grave menoscaba de sus reservas monetarias. Si ello no ocurrió, fué justamente porque, para atenuar la contracción propagada desde el centro, ya habían reducido antes su coeficiente de importaciones y otras partidas pasivas, y especialmente el de importaciones procedentes de Estados Unidos, que bajó más que el de otras procedencias.^{1/} Ello permitió al resto del mundo no solamente

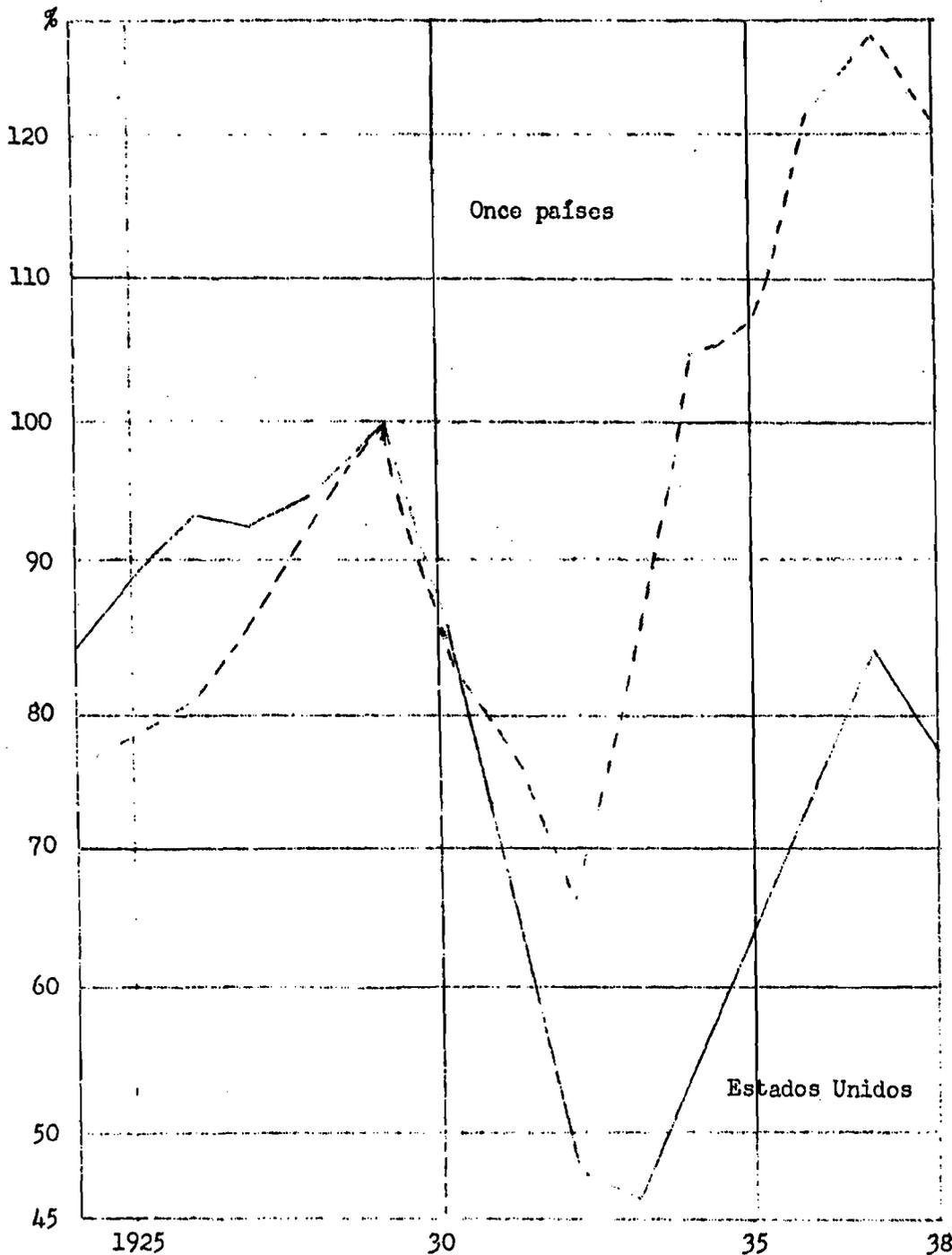
sido expulsado por una expansión inflacionaria de los ingresos aquel país, considerablemente más fuerte que la ocurrida en realidad. Basta mencionar esta posibilidad para descartarla. Pero no fué ese el unico fenómeno de redistribución del oro, a raíz de ambas guerras. Una parte del oro que los Estados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

^{1/} Véanse los gráficos para distintos países, publicados en "The United States in the World Economy", páginas 67, 68 y 69.

Ingreso Nacional de Estados Unidos y de once países del resto del mundo

(Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Francia, Holanda, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido y Suecia)

Números índices: Base - 1929 = 100



Fuentes. Datos tomados de National Income and its Composition, by S. Kusnez, New York, 1941, para el ingreso nacional de los Estados Unidos en el período 1924-1928 inclusive (pags. 310-11); Statistical Abstract of the United States, 1948, para el período 1929-38; World Economic Development, Effects on advanced industrial countries, by Eugene Staley, Montreal, 1945 para el ingreso correspondiente a

crecer en la forma que se dijo, sino también, en varios casos, emplear parte de sus exportaciones en dólares, para reducir sus deudas en los Estados Unidos.

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

¿Cuáles fueron las reacciones de América Latina ante los fenómenos acaecidos durante esos años en el centro cíclico principal? No es el caso de repetir la crónica, por demás conocida, de la forma en que tales fenómenos se reflejaron en esta parte del continente, sino procurar extraer de ellos aquellas experiencias que pudieran esclarecer y definir lo que más conviniera al interés latinoamericano.

La reacción latinoamericana fué semejante a la de otros países del resto del mundo: reducir el coeficiente de importaciones por medio de la depreciación monetaria, la elevación de los aranceles, las cuotas de importación y el control de cambios.

Jamás se habían aplicado semejantes medidas, con el carácter general de aquellos tiempos. Como que nunca había surgido anteriormente un problema de escasez de libras, bajo la hegemonía monetaria de Londres.

La imperiosa necesidad de reducir prontamente las importaciones y de contener el éxodo de capitales, explican la rápida difusión del control de cambios. Pero este no sólo fué un

instrumento para restringir las importaciones, sino también para desviar hacia otros países, principalmente los de Europa, importaciones que antes provenían de Estados Unidos por su menor costo y su mayor adecuación a las necesidades de América Latina. Mal podría negarse, por razones formales, esta verdad evidente: el control de cambios ha constituido, en muchos casos, un instrumento "discriminatorio" en el comercio internacional, contrario a las sanas prácticas que tanto habían costado arraigar, mediante la aplicación general de la cláusula de la nación más favorecida. Pero es forzoso reconocer que al verse un país privado de los dólares necesarios para pagar sus importaciones esenciales la única salida a tan crítica situación parecía radicar en importaciones pagables en las monedas recibidas en pago de exportaciones.

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

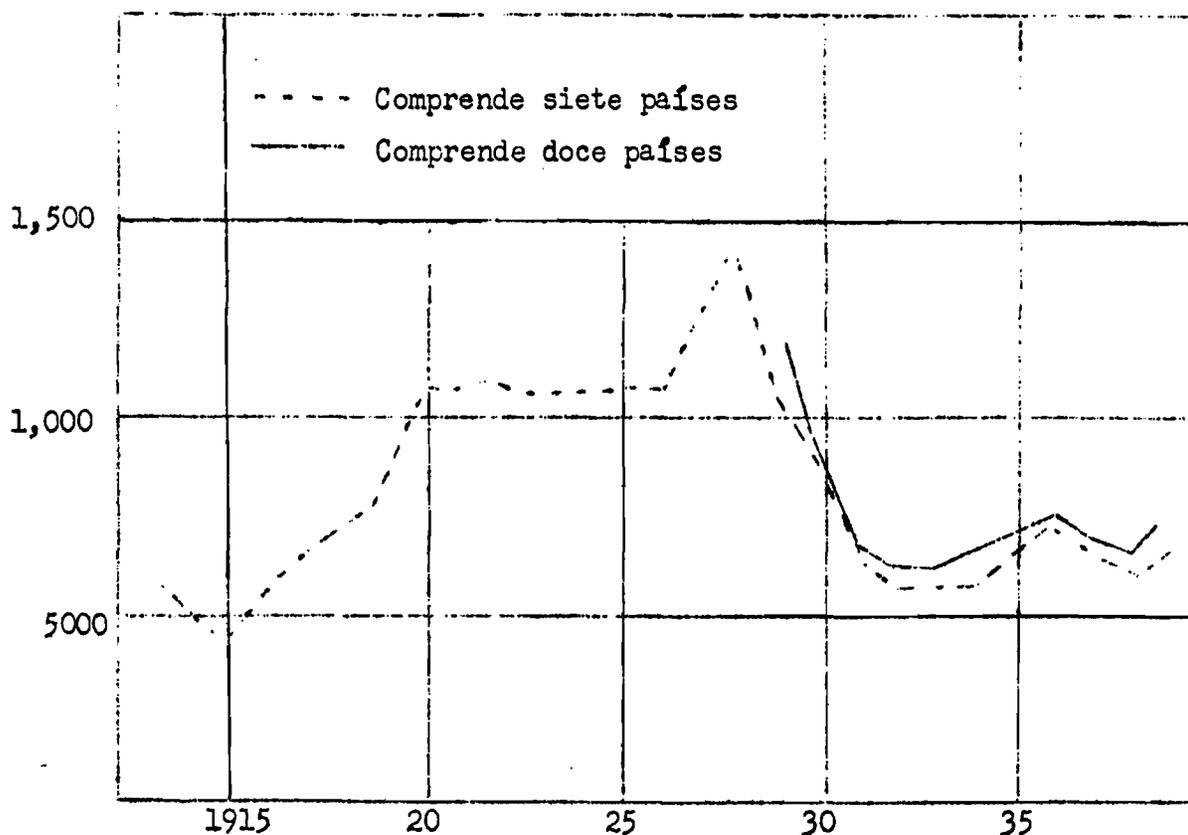
El control de cambios no fué el resultado de una teoría, sino una imposición de las circunstancias. Nadie que haya conocido de cerca las complicaciones de toda suerte que el sistema trajo consigo, podría haber optado por él, de haberse presentado otras alternativas o haber estado en manos de los países de América Latina la eliminación de las causas profundas del mal.

4. Desgraciadamente estas se prolongaron demasiado. Traspuesto el momento más difícil de las crisis mundial, y en pleno restablecimiento económico, pudo pensarse en el abandono del control de cambios. Pero la forma de funcionar del centro

Gráfico 5

Reservas de oro de América Latina

Millares de dólares



Nota. Como para los primeros años de este período, a partir de 1913, sólo se dispone de cifras para siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela) se ha presentado la curva correspondiente hasta 1939, y a esta curva se le ha superpuesto otra con cinco países más a partir de 1929 (Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y México). Estas cifras corresponden solamente a las reservas de oro. Todos los datos están expresados a razón de 35 dólares por onza.

Fuentes. Monetary and Banking Statistics, Washington, 1943 para el período 1913-1936; International Financial Statistics, Washington 1949, para el período 1937-39.

cíclico principal fué alejando esta posibilidad.

Basta observar el gráfico 5, relativo a las reservas monetarias de América Latina para comprender la índole de las dificultades. En general, se fueron gastando en importaciones y otras partidas pasivas todos los dólares que se incorporaban a las reservas, y aún empleando parte de éstas en dichas importaciones. El control de cambios, como se dijo, cumplió la función de desviar hacia otras partes las importaciones que no lograban cubrirse en esa forma. Y a pesar de ello, no pudo evitar que el conjunto de reservas monetarias se mantuviese durante los años treinta en un nivel sensiblemente más bajo que en el decenio anterior.

Tal fué el sentido del control de cambios, en aquellos tiempos. Bien o mal manejado, constituyó el instrumento de que pudo disponerse para atenuar las graves repercusiones de acontecimientos exteriores sobre la actividad interna de los países latinoamericanos. Pero después su función fué muy distinta. El control de cambios se ha empleado y sigue empleándose en contener los efectos de la expansión inflacionaria interna sobre las importaciones y otras partidas pasivas del balance de pagos. Es claro que, en tal caso, el control de cambios no corrige los efectos de la inflación, sino que desvía la presión inflacionaria hacia la actividad interna, acentuando el alza de los precios.

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

/preocupados como están

preocupados como están por la seriedad de este problema.

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

Se ha explicado ya cómo el alto grado de ocupación logrado en América Latina requiere un volumen considerable de importaciones en dólares. Los Estados Unidos, por otro lado, al llegar en su ingreso nacional a una cifra elevadísima, han acrecentado también sus importaciones de la América Latina y de los demás países del resto del mundo. En 1948, llegaron las importaciones totales norteamericanas a 6900 millones de dólares, con un coeficiente de 0,03 por ciento. Al coeficiente de 0,05 por ciento registrado en 1929, las importaciones habrían llegado a 11500 millones. Estas cifras reflejan la magnitud de los efectos que la baja del coeficiente ha producido.

Es pronto aún para decir si la participación que en tales importaciones corresponde a América Latina basta o no para cubrir aquellas necesidades de importación, juntamente con las demás partidas pasivas que hay que pagar a Estados Unidos. No podría aún formarse juicio definitivo. La información es todavía muy deficiente y no permite examinar la composición de las importaciones, en el grado preciso para determinar qué cuantía de su incremento ha sido provocada por la redistribución de ingresos típica de la inflación. Se conocen, desde luego, casos que revelan haberse empleado cantidades apreciables de dólares en importaciones totalmente ajenas al propósito de industrialización o mecanización de la agricultura, pero no

sabría decirse hasta qué punto estos casos representan un fenómeno general.

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

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

No obstante el gran crecimiento de las exportaciones brasileñas en dólares, la misión ha comprobado que no son suficientes para atender las importaciones en la misma moneda. Aprueba pues la restricción de las importaciones no esenciales, por medio de aplicación más eficaz del sistema de control de cambios, y reconoce la necesidad de "obtener esas importaciones esenciales, en cuanto sea posible, de países de monedas débiles, con los cuales (el Brasil) ha tenido un balance favorable, en años recientes"; y agrega: "una medida que podría ayudar a reducir el total de importaciones en moneda fuerte, pudiera consistir en una revisión, por las autoridades de control, de todas las compras en la zona del dólar, que se proponen realizar los departamentos del gobierno del Brasil y las reparticiones autónomas". 1/

No deja de llamar la atención que, en un informe de esta naturaleza, se preconice, no sólo la restricción de importaciones

1/ Informe de la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos, Capítulo II.

mediante el control de cambios, sino la aplicación de medidas de tipo "discriminatorio".

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

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

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

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

crecimiento económico.

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

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

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

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

Por lo que se dijo al explicar la experiencia adversa de aquellos años, si no hubiese existido plena ocupación en Estados Unidos, el resto del mundo no hubiera podido mantener

continuamente, con respecto a aquel país, un coeficiente de importaciones, que no se ajustara al coeficiente de Estados Unidos, con respecto al resto del mundo, puesto que ningún país puede soportar un déficit permanente en el balance de pagos. Pero habiendo ocupación máxima, los hechos podrían ocurrir de muy distinta manera. Se justifica un breve razonamiento para demostrarlo.

Supóngase que, merced al coeficiente relativamente alto del resto del mundo, o si se quiere, de la ampliación de este coeficiente, en virtud de la industrialización de América Latina, aumenta intensamente la demanda de exportaciones de Estados Unidos. Supóngase también que, en virtud del crecimiento de los factores productivos, el incremento anual de ingresos es de 6.000, para tomar cualquier cifra, de los cuales 4.000 corresponden a los factores empleados en las industrias de exportación, para satisfacer aquella gran demanda, y los 2.000 restantes en las industrias destinadas a las necesidades internas, con un volumen equivalente de producción.

Es obvio que este volumen será insuficiente para atender la demanda interna, provocada por el gasto de los 6.000 de ingresos. Habrá pues un exceso de la demanda sobre la oferta, que, no pudiendo satisfacerse internamente, por estar todos los factores plenamente ocupados, tendrá que cubrirse con importaciones, haciéndolas crecer en la cuantía indispensable para satisfacer el déficit de producción para las necesidades internas.

Si los factores productivos no estuviesen plenamente ocupados, el exceso de la demanda sobre la oferta tendería a estimular preferentemente la producción interna; y las importaciones, lejos de crecer en la medida del exceso, como acaba de verse, tan sólo aumentarían en una exígua cantidad:

en la parte de ese exceso que apenas se manifiesta en demanda exterior, en virtud del bajísimo coeficiente de importaciones.

No cabría extenderse en un razonamiento más complejo, dado el carácter de esta reseña. Sólo se debe señalar que, para que actúe un mecanismo semejante, sería indispensable que el resto del mundo pudiera suministrar a Estados Unidos el incremento de importaciones requerido por su mayor demanda; de lo contrario, el proceso sería inflacionario. Por otro lado, se necesitaría además que los países que aumentan su coeficiente o acrecientan sus ingresos reales, pudieran contar con los recursos necesarios para afrontar desequilibrios transitorios en sus balances de pagos, mientras reacciona el centro cíclico principal.

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

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

bajar en general el coeficiente de importaciones y estimular el desarrollo de ciertas industrias de consumo interno, a expensas de las importaciones y exportaciones.

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

10. Permítase, al final de esta parte, otra consideración teórica, muy atinente a los asuntos que se acaban de tratar. Hasta ahora, no se había logrado resultado positivo alguno, en el empeño de interpretar, con ayuda de la teoría clásica, las variaciones de los balances de pagos y de los movimientos internacionales del oro, en los años treinta. Mal pudo haberse logrado tan empeño, pues la teoría clásica, como se sabe, se basa en el supuesto de la plena ocupación. Si éste supuesto llega a realizarse en los hechos, se podría comprobar la validez esencial del razonamiento clásico, acerca de los movimientos del oro, sin perjuicio, desde luego, de las correcciones parciales que requiere la teoría. Como dijo Lord Keynes, en su "General Theory", habiendo plena ocupación, nos volveríamos a encontrar con toda seguridad en el mundo ricardiano. No es de extrañar, por tanto,

el sentido de las palabras que acerca de esto escribiera en su artículo póstumo del "Economic Journal": "No es la primera vez que me siento llevado a recordar a los economistas contemporáneos, que las enseñanzas clásicas encerraban algunas verdades permanentes, de gran significación; si nos inclinamos hoy a olvidarlas, es porque las vinculamos con otras doctrinas, que no sabríamos aceptar sin muchas reservas. Hay en estas materias, corrientes que trabajan profundamente, fuerzas naturales, como podríamos llamarlas, y hasta "la mano invisible", que procuran llevarnos al equilibrio ...". Desde luego, si la medicina clásica ha de operar, es esencial que los aranceles y los subsidios a la exportación no neutralicen progresivamente la influencia de aquéllo. En este sentido, la presente disposición de ánimo del gobierno de Estados Unidos, y también, según creo, la de su pueblo, nos da cierta tranquilidad provisional, a juzgar por las propuestas sometidas a la consideración de la Conferencia sobre Comercio y Ocupación. Se trata de propuestas sinceras y completas, presentadas en nombre de Estados Unidos, y expresamente dirigidas a permitir la acción de la medicina clásica. ^{1/}

/V. La formación

1/ The Balance of Payments of the United States, Lord Keynes, The Economic Journal, June 1946.

V. La formación del capital en la América Latina
y el proceso inflacionario

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

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

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

Las grandes disparidades en la distribución de los ingresos pueden ser y han sido históricamente un factor favorable a la acumulación del capital y al progreso técnico. Sin desconocer lo que ello ha significado también en estos países, hay notorios

/y frecuentes

y frecuentes ejemplos de cómo esas disparidades distributivas estimulan formas de consumo propias de países de alta productividad. Hallógranse así, con frecuencia, importantes posibilidades de ahorro y de eficaz empleo de las reservas monetarias en importaciones productivas.

Es el aumento de la productividad lo que ha permitido a Estados Unidos y en menor grado a otros países industriales disminuir la jornada de trabajo, aumentar los ingresos reales de las masas y su nivel de vida, y acrecentar, en grado considerable, los gastos públicos. Todo esto, sin perjuicio de una ingente acumulación de capital.

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

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

En el fondo, estamos en presencia de un problema de valoración de necesidades. Los recursos para satisfacer las enormes necesidades privadas y colectivas de América Latina son relativamente estrechos; y el aporte posible del capital extranjero es también limitado. Hay pues que valorar esas necesidades, en función de la finalidad que se persigue, a fin

/de distribuir

de distribuir esos recursos limitados, en la forma más conveniente, Y si tal finalidad consiste en acrecentar el bienestar mensurable de la colectividad, el aumento del capital por hombre tiene que ocupar lugar de prelación muy principal. Hay, en este sentido, tipos de inversiones públicas o privadas de indiscutible utilidad, pero que no hacen más productivo el trabajo; no podrá salir de ellas, por lo tanto, el incremento de ahorro para nuevas inversiones. En cambio, inversiones equivalentes realizadas en bienes de capital eficaces, acrecientan inmediatamente la productividad del trabajo y desarrollan un margen de ahorro que, transformado en nuevas inversiones, dará nuevos incrementos de productividad.

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

3. La presión considerable de aquellas necesidades privadas y colectivas, sobre una cantidad relativamente escasa de recursos, suele traer consigo fenómenos inflacionarios, como los que, con tanta razón preocupan en estos momentos a los gobiernos.

Simultáneamente, se ha ido desarrollando un modo de pensar, que no sólo se manifiesta en los sectores favorecidos, sino en quienes, atentos solamente al interés general, consideran que la inflación es un medio ineludible de capitalización forzada, allí en donde el ahorro espontáneo es notoriamente insuficiente.

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

/Dispónese,

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

Esta experiencia implica una enseñanza positiva y otra negativa. ^{1/} La positiva concierne, desde luego, al asunto referido, por cuanto el aumento de ocupación vino a acrecentar el margen potencial de ahorro. También le concierne la enseñanza negativa. El haberse exagerado el estímulo que se necesitaba para llegar a la ocupación máxima, condujo internamente a una presión inflacionaria excesiva que, al dilatarse de nuevo, con la reanudación posterior del intercambio, el coeficiente de importaciones, comprimido antes por la guerra, agotó gran parte del oro y los dólares previamente acumulados.

^{1/} Se ha demostrado, en efecto, la posibilidad de una política racional de empleo de factores desocupados o mal ocupados. Las exportaciones habían constituido, en otro tiempo, el factor dinámico preponderante. Pero después de la crisis mundial, probaron ser insuficientes para cumplir bien su papel estimulante del crecimiento. Durante los años treinta, en algunos países de América Latina se había logrado ya, mediante una política de estímulo interno, suplir la debilidad del factor dinámico exterior. Para hacerlo, fué necesario reducir el coeficiente de importaciones, según se explicó en otro lugar. Los hechos que sobrevinieron con la segunda guerra mundial demostraron cuanto más trecno podía andarse por este camino. Pues la guerra impuso la violenta compresión del coeficiente, a la vez que aumentaba la fuerza del factor estimulante exterior.

4. Las informaciones fragmentarias disponibles sugieren más de una duda, acerca de si esas reservas han sabido emplearse, teniendo estrictamente en cuenta lo que requiere el desarrollo económico de América Latina. A fin de poder esclarecer las dudas referidas, sería interesante averiguar en qué medida las mencionadas reservas se han destinado preferentemente a la importación de los bienes de capital más necesarios, en cuál otra medida se han gastado en artículos no esenciales o que sólo responden a las formas de existencia de los grupos de alto ingreso, y hasta qué punto han servido para cubrir la salida de capitales, provocada por el desarrollo de la inflación. ^{1/}

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

Si en realidad una parte considerable de los beneficios resultantes de la inflación se hubiera ahorrado e invertido eficazmente, quienes exponen la tesis mencionada tendrían un punto de apoyo muy valioso. Pero no se dispone, por desgracia, de elementos fehacientes para poder pronunciarse. Las cifras aisladas no justifican generalización alguna. Sin embargo, los hechos que presenta la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos, con respecto al Brasil, son ilustrativos. Las grandes

^{1/} Es sugestivo comprobar que los depósitos de particulares de América Latina en Estados Unidos alcanzaban a 729 millones de dólares, al 30 de Junio de 1947.

compañías han reinvertido de un 30 a un 40 por ciento de sus beneficios, en 1946, y distribuido el resto a los accionistas. Lo distribuido por todas las compañías habría ascendido a 12.000 millones de cruzeiros, de los cuales, la cuarta parte, o sea apenas 3.000, se ha ahorrado en distintas formas. ^{1/} Del total de beneficios, por tanto, resultaría haberse invertido solamente alrededor del 50 por ciento en forma directa e indirecta, si se combinan esas cifras.

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

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

Pero es claro que tales resortes pueden también servir para emplear en mayores gastos fiscales lo que pudo ser ahorro, en

^{1/} Informe de la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos, Parte III.

desmedro del incremento de la productividad nacional.

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

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

fase: la de tensiones crecientes, y cede por fin en la tercera: la de penosos reajustes.

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

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

7. Sólo el examen imparcial de los hechos que hemos mencionado y de otros que de él surgieran, permitirá llegar a conclusiones valederas, acerca de la inflación como instrumento de ahorro colectivo. Cualesquiera que fueren las cifras a que se llegue, no podrá negarse, sin embargo, que la inflación ha tendido a desalentar formas típicas de ahorro espontáneo, que en algunos de los países latinoamericanos habían llegado a adquirir

importancia creciente. Allí está el germen del ahorro futuro para la industrialización, cuando pueda volverse a la estabilidad monetaria, de acuerdo con las nuevas reglas del juego, impuestas por la nueva realidad. En fin de cuentas, si el ahorro forzado, que pueda acumularse con la inflación, sale de capas numerosas de la colectividad, sin que les fuera dado recoger sus frutos por pasar ellos definitivamente a los grupos favorecidos, habría que preguntarse seriamente si no habrá posibilidad de encontrar otras formas de ahorro (espontáneas o de determinación colectiva), que, sin los graves inconvenientes sociales del ahorro forzado, permitan una más conveniente aplicación de los recursos a fines productivos.

8. Mientras tanto, la apelación al ahorro extranjero parece inevitable, según ya se dijo. Desgraciadamente, el problema que ha dejado la experiencia desastrosa de los treinta en esta materia, dista mucho de haberse despejado. Subsiste en los países acreedores el vivo recuerdo del incumplimiento del deudor; en cambio, tienden a olvidarse las circunstancias en que el incumplimiento se produjo y a difundirse la creencia equivocada de que, mediante ciertas reglas de conducta, podrá evitarse la repetición de pasados acontecimientos. En el fondo de todo esto, encontramos el mismo problema fundamental, que mencionamos al ocuparnos de las tendencias del comercio exterior. El Departamento de Comercio de Estados Unidos supo destacarlo, en un estudio publicado hace algunos años. ^{1/}

En 1929, este país suministró al resto del mundo 7.400 millones de dólares, en pago de importaciones, inversiones y otros conceptos; el resto del mundo pudo así pagar holgadamente los 900 millones de servicios financieros fijos del capital

^{1/} The U.S. in the World Economy - Economics Series, No. 23, Washington, 1943.

invertido por Estados Unidos, aparte de las remesas de utilidades. Pero en 1932, el suministro de dólares se redujo a 2.400 millones, mientras que los servicios, si se hubiesen cumplido, hubieran exigido la misma cantidad de 900 millones. Habrían pues quedado apenas 1.500 millones de dólares, para que el resto del mundo cubriese sus importaciones y otras partidas pasivas a Estados Unidos, contra 6.500 en 1929.

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

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

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

del trabajo y la desarrollo de la necesaria aptitud de reembolso.

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

VI. Los límites de la industrialización

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

El incremento del ingreso medio por habitante sólo podrá conseguirse de dos modos. Primero, por el aumento de la productividad, y segundo, dada una determinada productividad, por el aumento del ingreso del hombre, en la producción primaria, con respecto a los ingresos de los países industriales que importan parte de esa producción. Este reajuste, según se ha explicado tiende a corregir la disparidad de ingresos, provocada por la forma en que se distribuye el fruto del progreso técnico entre los centros y la periferia.

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

La agricultura presenta un caso típico de la influencia del progreso técnico. En ramas importantes de ella, el desarrollo técnico ha permitido seguir acrecentando la producción, con un crecimiento proporcionalmente inferior de gente ocupada. En otros términos, la agricultura absorbe una proporción menguante del incremento de población en edad productiva, con lo cual la

industria y otras actividades han podido aumentar con mayor amplitud su ocupación. No se trata entonces de un desplazamiento de gente ya ocupada, sino de una forma distinta de emplear la que llega a la edad de ocuparse. Sin embargo, en algunos casos, con el intenso desarrollo industrial de los últimos años, se han notado desplazamientos reales, con consecuencias desfavorables para la agricultura.

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

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

Pero no es la única. Dentro de la misma industria hay un potencial humano que se desperdicia por la baja productividad. Si se consigue aumentar ésta mediante la asimilación de la técnica moderna, ese potencial podrá emplearse, con gran provecho colectivo, en el desarrollo de las industrias existentes o en el de otras nuevas.

Finalmente, hay otra posibilidad, que no es desdeñable, según lo comprueba la experiencia reciente de ciertos países. El bajo ingreso prevaleciente en las clases más numerosas ha permitido a las de ingresos más altos disfrutar de productos manuales o de distintos tipos de servicios personales, a precios

relativamente bajos. Ello se debe a lo que hemos llamado población mal ocupada. Conforme va creciendo la productividad de la industria y mejorando el ingreso real por hombre, esa población tiende a trasladarse naturalmente hacia actividades industriales. Por mucho que este hecho perturbe en ciertos sectores, es la forma típica en que, dentro de un país, se propagan las ventajas del progreso técnico a todas las clases sociales, como ya se ha visto al recordar la experiencia de los grandes países industriales. No todo, sin embargo, consiste en aumentar la productividad. El destinar una parte exagerada de su incremento a aumentar el consumo o a disminuir prematuramente el esfuerzo productivo podría conspirar seriamente contra el propósito social de la industrialización.

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

No es posible formarse una idea aproximada acerca de la magnitud de estas necesidades potenciales de capital, y por tanto, de los recursos para satisfacerlos, pues ni tan siquiera es dable conocer satisfactoriamente la cantidad presente de capital por hombre ocupado, en los principales países de la

América Latina. Pero si se juzga por las necesidades que ya se han manifestado, en esta fase inicial del proceso de industrialización, los recursos provenientes de las exportaciones, al menos las exportaciones en dólares, no parecen ser suficientes para atenderlas, después de haber satisfecho otras importaciones y partidas pasivas.

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

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

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

producción industrial en substitución de las importaciones. _

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

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

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

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

El aumento de productividad requiere un incremento considerable

/de capital

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

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

Ya se han explicado las razones a causa de las cuales esta substitución de exportaciones por producción industrial podría significar una pérdida directa de ingreso real. Pero habría además otra pérdida. La tierra es un factor de producción que vale mucho, sin que haya costado nada. El capital que requiere agregársele es relativamente pequeño, si se lo compara con el que la industria absorbe. En consecuencia, al llevar a la industria los hombres que habrían podido producir eficazmente en la tierra, hay que dotarles de un capital mayor. Pero este mayor capital podría haberse aplicado más productivamente, si

en vez de diluirlo en todo el incremento anual de la población, se lo aplicase tan sólo a una parte de ese incremento: el más alto capital por hombre daría una mejor productividad. De manera que, por esta dilución del capital, antes que intensificarlo, se habría dejado de obtener el incremento de productividad, loggable de otro modo. Con lo que a aquella pérdida directa, se agregaría otra que, no por ser menos tangible, sería menos real.

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

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

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

Sería en extremo lamentable este hecho, pero si los países latinoamericanos no logran evitarlo, no tendrían otra solución que disminuir el crecimiento de sus importaciones o aún reducirlas en términos absolutos, a fin de ajustarlas a las exportaciones. En tal contingencia, el crecimiento

crecimiento del ingreso real por hombre sería menor de lo que pudo haber sido y hasta se concibe un descenso si se acentuara aquel fenómeno.

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

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

/este caso, podría

este caso, podría ir cediendo ante el esfuerzo combinado de países que, por su situación geográfica y sus modalidades, estarían en condiciones de realizarlo con recíprocas ventajas.

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

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

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

La posibilidad de ir ganando terreno, en esta materia, depende también de la aptitud para defender los precios de la producción primaria en las menguantes cíclicas, que es donde con frecuencia se ha perdido, en todo o en parte, la participación en el fruto del progreso técnico, que América Latina había alcanzado en la creciente. Hay en ello un campo muy propicio de colaboración económica internacional.

Parte Segunda

Bases para la discusión de una política anticíclica en
la América Latina

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

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

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

En los centros, la política inspirada en este objetivo trata de actuar sobre el volumen de las inversiones, a las cuales se atribuye el papel dinámico en el movimiento ondulatorio. No

/sucede así

sucede así en la periferia. Aquí ese papel corresponde a las exportaciones. Lo cual no es de extrañar, pues las alternativas de las exportaciones reflejan las del ingreso de los centros que, como se sabe, varían en estrecha interdependencia con aquellas inversiones.

No está, ciertamente, al alcance de la periferia influir sobre sus exportaciones de la misma manera en que los centros se proponen regular sus inversiones.^{1/}

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

Nos inclinamos más bien a creer que el desarrollo industrial hará más perceptibles las consecuencias del ciclo al acentuar el movimiento oscilatorio de la ocupación en las zonas urbanas. En un país esencialmente agrario las depresiones se manifiestan en el descenso de los ingresos rurales antes que en desocupación; es más, en muchos de nuestros países pudo observarse durante la

^{1/} Nos referimos a la imposibilidad de modificar por nuestra propia acción la forma en que varían las exportaciones; pero no a los efectos que podrían lograrse mediante la regulación de sobrantes de productos a que nos referimos al final.

gran depresión mundial, cómo las campañas volvían a absorber gente que había ido antes a encontrar trabajo en las ciudades. La desocupación se diluye, por decirlo así. No cabría esperar lo mismo cuando la industria ha concentrado masas relativamente grandes en las ciudades: el problema cíclico de la desocupación adquiriría, en tal caso, serias proyecciones sociales.

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

3. Examinaremos brevemente las distintas posibilidades que se presentan: en una de ellas, acaso la más difundida, se trata de atenuar o contrarrestar los efectos de las variaciones de la exportación sobre la actividad interna, mediante una política de carácter compensatorio, que hace variar las inversiones, principalmente en obras públicas, en sentido contrario al de dichas variaciones. Esta política traería consigo, ciertas exigencias. En la creciente cíclica aumentan las recaudaciones de impuestos y el mercado es propicio para la colocación de títulos públicos. A pesar de ello, el Estado no sólo debiera abstenerse de emplear estos mayores recursos en ampliar sus inversiones públicas, sino que tendría que restringirlas a medida que aumenta la ocupación privada. La creciente sería, pues, época de previsora acumulación de recursos para tiempos adversos, o de empleo de estos recursos en cancelar los créditos bancarios de que se hubiese hecho uso en la contracción anterior. Basta mencionar estas exigencias para darse cuenta de la dificultad de cumplirlas. Por lo mismo que estos países están en pleno desarrollo, hay siempre proyectos de inversiones muy superiores a los realizables con los limitados medios de que se dispone. Pretender que cuando

estos medios aumentan y se presenta la posibilidad de ejecutar tales proyectos, los hombres de gobierno, en vez de hacerlo, acumulen recursos para el futuro, de que talvez disfruten sus sucesores, significaría hacer depender el éxito de la acción anticíclica de actitudes que no siempre se concibían con respetables intereses políticos.

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

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

Supóngase, ahora, que en el curso de estos fenómenos se ha llegado al punto mínimo de la actividad interna. La ocupación ha declinado y los ingresos han disminuido correlativamente de un

máximo de 10.000, digamos, a un mínimo de 7.500; de estos 7.500, el 20 por ciento, o sea, 1.500, se gasta en importaciones requeridas para satisfacer, junto con la producción local, las necesidades corrientes de la población; y estas importaciones apenas pueden pagarse con la cantidad mínima a que se redujeron las exportaciones.

Si para llevar nuevamente la ocupación y los ingresos al máximo se siguiera una política expansiva similar a la preconizada en los grandes centros, aumentarían inmediatamente las importaciones, si es que no se hubiese modificado aquel coeficiente. De tal manera que al llegar el ingreso a 10.000, las importaciones serían por lo menos de 2.000, y si las exportaciones se mantuviesen en un nivel cercano a aquellos 1.500, habría un desequilibrio que, en tiempo relativamente breve, reduciría las reservas monetarias a exiguas proporciones.

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

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

La posibilidad de hacerlo, se encuentra limitada por obstáculos cuya importancia varía en cada país. Consideremos, para facilitar el razonamiento, que se ha conseguido superarlos y reducir gradualmente el coeficiente de 20 a 15 por ciento mediante modificaciones arancelarias. Merced a ello la ocupación y los ingresos han podido crecer sin aumentar las importaciones más allá de ese mínimo de 1.500, en torno al cual se mantienen

/las exportaciones;

las exportaciones; de manera que ha podido alcanzarse el máximo de ocupación sin perturbar el equilibrio del balance de pagos.

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

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

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

/duraderos de consumo.

duraderos de consumo.

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

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

Prosigamos ahora con nuestro ejemplo. Se había llegado ya al máximo de ocupación gracias a la política seguida. Pero, mientras tanto, las exportaciones habrían vuelto a crecer impulsadas por una nueva creciente. Con ello, la demanda de los productores primarios, que había caído también a su mínimo cíclico, se acrecienta nuevamente a medida que suben sus ingresos con el incremento de valor de las exportaciones. Si se está con ocupación máxima, es de toda evidencia que ese aumento de la demanda tendrá que provocar necesariamente el correlativo ascenso de las importaciones. También aumentarán en cierto grado los precios, en tanto lo permita el margen de protección arancelaria, con el consiguiente aumento en el beneficio de los empresarios. Ello hará subir también la demanda de éstos y acrecentará del mismo modo las importaciones.

En consecuencia, el incremento ordinario de ingresos

/provocado por

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

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, esa substitución de importaciones por producción interna, requiere la importación de bienes de capital con la consiguiente necesidad de ahorro, mientras se opera la reducción del coeficiente. Aún en el caso favorable de que esto pueda obtenerse internamente, para importar esos bienes de capital, será indispensable comprimir más el coeficiente de importaciones relativas al consumo corriente, con un mayor encarecimiento de este consumo. He aquí el segundo obstáculo que podría aliviarse, sin dudas, con la cooperación de entidades internacionales de préstamos, las cuales tendrían así la

/oportunidad de

oportunidad de demostrar que sus operaciones anticíclicas, a la vez que favorecen a los países periféricos, contribuyen a mantener en los céntricos la demanda de bienes de capital.

Finalmente, una política anticíclica de esta naturaleza podría necesitar desplazamientos de factores productivos que no siempre son fáciles de realizar. Pero el incremento de población en edad productiva y el empleo de la mal ocupada, como se ha explicado en otro capítulo, podrían atenuar, en gran medida, estos inconvenientes.

7. En nuestros países el punto mínimo en la curva fluctuante de las exportaciones e inversiones extranjeras, ha ido subiendo en sucesivos ciclos. Pero ello no quiere decir que aquellas no puedan caer a un nivel inferior al mínimo del ciclo precedente; el caso no es frecuente, pero ha ocurrido, por ejemplo, en la gran crisis mundial. Si se repitiese tal hecho, sólo podría mantenerse un alto nivel de ocupación en la medida en que hubiera reservas monetarias suficientes para cubrir el exceso de importaciones esenciales sobre las exportaciones mínimas, o en tanto cuanto las entidades internacionales de préstamo pudieran cumplir su misión anticíclica.^{1/}

8. Ya se ha señalado la necesidad de reducir las importaciones de artículos duraderos en la menguante del ciclo. ¿Será imprescindible tener un sistema de control de cambios para conseguirlo? La demanda de estos artículos, como ya se ha visto, proviene en última instancia del incremento de exportaciones; de manera que si no se agrega a esa demanda un incremento exagerado,

^{1/} Véase a este respecto, las opiniones del Dr. Hermann Max, en Significado de un Plan Marshall para América Latina.

proveniente de la expansión del crédito, no habría necesidad de medidas restrictivas. Estas sólo serían necesarias si la expansión fuera exagerada o si las exportaciones mínimas cayeran por debajo de las importaciones esenciales y no se dispusiera de recursos extraordinarios para pagarlas.

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

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

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

Es evidente, por otro lado, que si un país incurre en una exagerada política de crédito, se verá forzado a optar entre la depreciación monetaria o un sistema de control de cambios que, encubriendo esta depreciación, la traslade inflacionariamente a la actividad interna. Un instrumento eficaz de política anticíclica se estaría usando, entonces, como instrumento de política inflacionaria. En realidad, todos los resortes de la política monetaria pueden emplearse igualmente para bien o para mal. Con el agravante de que ni tan siquiera se tendría el justificativo del desempleo, pues ya se habría alcanzado la

ocupación máxima sin tener excusas valederas para proseguir la expansión crediticia.

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

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

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

Cuanto mayor sea este coeficiente, tanto más rápida será la

/salida a igualdad

salida, a igualdad de esos otros factores.

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

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

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

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

como aquella.

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

No se nos oculta que construir con ahorro una reserva adicional, en países que necesitan importar grandes cantidades de bienes de capital no es una solución halagadora. Es evidente, sin embargo, que si un país tuviera expedito el camino para obtener créditos internacionales en una bajante demasiado intensa, podría emplear más oro en la creciente para importar bienes de capital en vez de retenerlo como se ha visto. Se concibe, en efecto, que ello pudiera llegar a ser así, si se pudiera elaborar alguna vez un programa general de acción anticíclica en la periferia, dentro del cual el país que hubiese seguido una política sana, pudiera contar con el grado necesario de colaboración de las entidades internacionales en el descenso cíclico.

Se comprende muy bien que mientras se estaba desarrollando un proceso inflacionario en el centro principal, no se haya juzgado conveniente acentuarlo con operaciones de crédito internacional, además de las exigidas por las urgentes necesidades de Europa. Pero si llegara a producirse una contracción, el caso

/sería distinto

sería distinto y habría llegado el momento oportuno de entrar en una política anticíclica general sin las contradicciones que traería consigo la acción unilateral de cada uno de nuestros países.

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

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

11. La característica que acabamos de mencionar, según la cual la producción agraria desciende mucho menos que la industrial o casi no desciende, ha sido tomada en cuenta al esbozar anteriormente estas bases para la discusión de una política anticíclica. Supusimos allí que la reducción de exportaciones trafa consigo el descenso de ingresos en el sector de la

producción primaria; pero sin referirnos a la posible desocupación rural. La bajante se manifiesta más bien en la caída de precios que en la contracción de la producción. Pero al disminuir con ello los beneficios rurales también disminuyen las inversiones en la campaña, provocando cierta desocupación.

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

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

en general.

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

Además, no habría sido completa la mención que nos habíamos propuesto, al hacer en este planteamiento de los principales problemas atinentes a nuestro desarrollo económico sin dedicar atención a la política anticíclica. Esta política es un complemento indispensable de la política de desarrollo económico a largo plazo. Pues la industria, como ya se dijo, hará resaltar la vulnerabilidad de la periferia a las fluctuaciones y contingencias del centro. No basta aumentar la productividad absorbiendo con ella factores desocupados y mal ocupados. Hay que evitar también que, una vez lograda la ocupación productiva de sus factores, se vuelva a desocuparlos por obra de las fluctuaciones cíclicas.

Pero ambas políticas no sólo son compatibles en la meta que se trata de alcanzar, sino también en los medios de hacerlo. Pues una y otra requieren el reajuste del coeficiente de importaciones. La política anticíclica lo exige para que un país pueda satisfacer establemente sus necesidades corrientes y mantener el máximo de ocupación, a pesar de las exportaciones fluctuantes. Precisamente, las industrias y actividades que satisfacen estas necesidades son las que nuestros países pueden implantar con menos dificultades, merced a un mercado que se ensancha cada vez más conforme el incremento de productividad va aumentando el consumo. Si un país logra este objetivo, estaría en condiciones

de soportar tiempos adversos, sin detrimento de su consumo corriente y de su ocupación. No necesita para ello forzar la creación de industrias de capital. Si el grado de desarrollo industrial, destreza técnica y acumulación de ahorro lo lleva espontáneamente a ello, sería ciertamente muy halagadora esta comprobación de madurez. Pero habiendo mucho campo disponible para aumentar la productividad de las actividades destinadas al consumo corriente, no se advierte qué razón económica habría para seguir aquel camino.

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

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

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

En esto, como en muchos otros casos, nos encontramos con un

/conocimiento precario

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

Raúl Prebisch