



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# Las inversiones en el desarrollo económico

Neumann, Fidel Alberto

1958

Cita APA: Neumann, F. (1958). Las inversiones en el desarrollo económico.  
Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".  
Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

DIRECTOR: DR. JULIO ERCIDE

JEFE DE INVESTIGACIONES: DR. EUGENIO J. FOLCINI

-----  
TESIS DOCTORAL

TEMA: LAS INVERSIONES EN EL DESARROLLO ECONOMICO  
-----

ALUMNO: FIDEL ALBERTO NEUMANN

REGISTRO N° 14.708

AÑO 1958

*F. Neumann*

## RESUMEN

La presente tesis estudia la función de las inversiones en el crecimiento económico de los países que hoy se denominan "insuficientemente desarrollados". Por lo tanto, a pesar de su título de índole más general no se ocupa de dicho proceso en las naciones adelantadas sino por excepción, y solamente a efectos de compararlo con el de la periferia menos evolucionada.

El tratamiento del tema, de dimensiones tan vastas que se halla relacionado con casi todos los aspectos del desenvolvimiento económico, se ha dividido en cuatro secciones: una que hace las veces de introducción y otras tres que se ocupan concretamente del tema de fondo.

El objeto de la Sección Introductoria es el de esbozar el rol de las inversiones en cualquier proceso de desarrollo, y luego intentar la ubicación del asunto dentro del marco de condiciones económicas, demográficas y sociales en que se desenvuelven las naciones atrasadas. Así, en el capítulo I ("Las inversiones") se comienza definiendo qué se entiende por inversión real, inversión bruta e inversión neta; y más adelante se analiza el rol que cumple la acumulación de capital, tanto desde el punto de vista de la práctica -a través de una rápida incursión histórica- como del tratamiento que le ha dado la teoría económica en diversas épocas. El capítulo II ("El desarrollo económico contemporáneo") trae una síntesis de los esquemas teóricos y de política económica que orientan hoy el crecimiento de los países poco evolucionados, teniendo en cuenta que ellos conforman la realidad sobre la que actuarán las inversiones objeto de este trabajo. En forma panorámica se ven los aspectos más salientes del desarrollo periférico: sus fines y sus medios (industrialización, comercio exterior, capitalización, planeamiento de las inversiones, disminución de la vulnerabilidad exterior, colaboración internacional, etc.).

El estudio específico del tema principal se ha efectuado encarándose en primer lugar el proceso de la inversión en los territorios subdesarrollados y luego el del ahorro, ya que la conjunción de ambos dan lugar a la formación del capital, núcleo o corazón del desarrollo. Finalmente, se tratan los resortes económicos fundamentales que permiten pasar del uno al otro proceso con mayor beneficio colectivo.

La Primera Parte ("Destino de las inversiones") se ocupa de la aplicación final del ahorro en los distintos sectores de actividad interna. Comprende el capítulo III, donde se enumeran las deficiencias que presenta el estímulo para invertir en una economía de bajos ingresos y los recaudos más aptos para anularlas, y el capítulo IV, que se refiere a la orientación a imprimir a las inversiones de desarrollo, habida cuenta de las direcciones antisociales que toman si se las deja enteramente libradas a la iniciativa privada. En él se toca el tema de la intervención limitada del Estado en la materia, y se comentan los criterios generales y particulares más aconsejables para encauzar socialmente los capitales.

La Segunda Parte ("Origen de los recursos para invertir") abarca el estudio de las fuentes, tanto internas como externas, de donde proviene el ahorro indispensable para realizar las inversiones determinadas mediante el análisis anterior. Y se la ha colocado después porque en el desenvolvimiento económico de hoy, de profundo contenido social, los fines condicionan a los medios y sirven de guía para su búsqueda. Recién cuando se han fijado las metas a alcanzar en materia de capital productivo, a través de una investigación de las necesidades que al respecto presenta una región y de las inversiones destinadas a satisfacerlas, se hallarán los ejecutores de un programa de desarrollo en condiciones de afrontar el problema de dónde y cómo obtener los recursos requeridos. Y la solución de este problema es tanto o más importante que la del anterior, porque la base de cualquier política de inversiones que aspire a tener éxito perdurable debe ser el ahorro: su movilización, aumento y canalización hacia los sectores socialmente más eficientes.

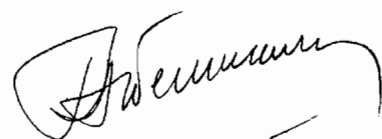
En consecuencia, el capítulo V se refiere al ahorro nacional, separándolo en voluntario y forzoso. Con respecto al primero se estudia qué relación guardan con él el volumen del ingreso nacional y su distribución; y en cuanto al segundo se analizan sus dos fuentes: la política monetaria y crediticia —que opera a través de la inflación, fenómeno frecuente en las áreas que crecen con celeridad—, y la política fiscal, con el impuesto y el superávit fiscal como principales instrumentos de acción.

El capítulo VI se ocupa del ahorro extranjero. Se abordan en él: las fuentes externas de capital para una economía insuficientemente desarrollada (capital público y privado proveniente de otros países, y mejoramiento de la relación de intercambio); la convenien-

cia de la inversión internacional de capitales, tanto desde el punto de vista de los países que lo exportan como de los que lo importan (especialmente en cuanto a sus efectos sobre la tasa de formación de capital de estos últimos, sus balanzas de pagos y su vulnerabilidad durante el ciclo económico); y los obstáculos que en la actualidad se oponen al aumento de la corriente internacional de capitales, ya se trate de préstamos o de inversiones directas.

Por último, en la Tercera Parte ("Canalización de los Ahorros hacia las inversiones de desarrollo") se enuncian los medios más idóneos para encaminar los capitales desde su nacimiento hasta su aplicación final más adecuada, lo que se hace en el capítulo VII, cerrándose el trabajo con un breve capítulo que compendia sus principales conclusiones.

La amplitud del campo abarcado, que fácilmente se advierte en las explicaciones precedentes, no ha permitido desarrollar los diversos puntos en profundidad, por lo que predominan los planteos de tipo teórico y general sobre los parciales y concretos. Los casos de países particulares sólo se han utilizado para ejemplificar, y en ese sentido las menciones más frecuentes han sido para América Latina, por la mayor afinidad de sus problemas con los de Argentina y las valiosas investigaciones de que ha sido objeto.



INDICE GENERAL

Prólogo..... 1

INTRODUCCION

CAPITULO I: LAS INVERSIONES

I. Concepto de "inversión"..... 6

II. La acumulación de capital como base del desarrollo económico..... 9

    a) En la práctica..... 9

    b) En la teoría..... 14

III. Contenido de la política de inversiones en un país insuficientemente desarrollado..... 23

    a) Diferencias con los países más desarrollados..... 23

    b) Características propias..... 29

        1. Ahorro..... 29

        2. Inversión..... 31

        3. Productividad de la inversión..... 32

CAPITULO II: EL DESARROLLO ECONOMICO CONTEMPORANEO

I. Sus fines..... 37

II. Medios de darles cumplimiento..... 38

    a) Industrialización adecuada..... 39

    b) Cambios en el comercio exterior..... 46

    c) Asimilación gradual de la técnica extranjera..... 50

    d) Aumento de la capitalización..... 52

    e) Atenuación de la vulnerabilidad exterior..... 53

    f) Programación del desarrollo..... 56

    g) Colaboración internacional..... 57

        1. Relación de intercambio..... 58

        2. Inversión de capitales extranjeros..... 65

        3. Política comercial del centro cíclico..... 65

PRIMERA PARTE

DESTINO DE LAS INVERSIONES

CAPITULO III: EL ESTIMULO PARA INVERTIR  
EN UNA ECONOMIA SUBDESARROLLADA

I. Debilidad inicial: causas..... 69

II. Soluciones posibles..... 74

III. Un problema teórico más general..... 81

CAPITULO IV: ORIENTACION DE LAS INVERSIONES

I. Justificación y límites de la intervención del Estado en esta materia.....	91
II. Criterios generales.....	99
a) Para la distribución de las inversiones en el espacio.....	99
1. Fijación de los límites óptimos del sector que produce para el mercado exterior y del que lo hace para el mercado interno.....	100
2. Orientación óptima de las inversiones dentro de ambos sectores.....	103
b) Para la distribución de las inversiones en el tiempo.....	107
1. Orden de prelación de las inversiones según la cantidad de capital que requieran.....	107
2. Secuencia anticíclica de las inversiones.....	110
III. Criterios particulares.....	114
a) Producción primaria.....	114
b) Producción industrial.....	117
c) Servicios.....	124

SEGUNDA PARTE

ORIGEN DE LOS RECURSOS PARA INVERTIR

CAPITULO V: AHORRO NACIONAL

I. Ahorro voluntario.....	132
a) Volumen del ingreso.....	132
1. Nivel absoluto.....	132
2. Nivel relativo.....	138
b) Distribución del ingreso.....	147
II. Ahorro forzoso.....	157
a) Política monetaria.....	158
1. Causas de las inflaciones en la periferia....	159
2. Efectos capitalizadores y sus límites.....	165
3. Otras consecuencias.....	168
b) Política fiscal.....	171
1. Importancia como instrumento decisivo de desarrollo.....	171
2. Formas que puede adoptar.....	177
3. Vinculaciones con la política monetaria.....	184

CAPITULO VI: AHORRO EXTRANJERO

I. Fuentes externas de capital para un país subdesarrollado..	188
a) Capital céntrico público y privado.....	188
1. Formas en que se halla disponible.....	191
2. Ventajas y desventajas de cada una.....	192
3. Tendencias en el pasado y en el presente.....	196

b) Mejoramiento de la relación de intercambio.....	204
II. Conveniencia de la inversión internacional de capitales...	206
a) Desde el punto de vista de los países exportadores de capital.....	207
b) Desde el punto de vista de los países importadores de capital.....	210
1. Efectos sobre la tasa de formación de capital	211
2. Efectos sobre la balanza de pagos.....	217
3. Vulnerabilidad durante el ciclo económico....	227
4. Naturaleza colonialista de ciertas inversiones.....	230
5. Escasez e inadecuada composición de los aportes.....	235
III. Obstáculos que se oponen al aumento de la corriente internacional de capitales.....	236
a) De los préstamos de capital público.....	237
b) De las inversiones directas de capital privado....	241
c) Remoción de ambas categorías de obstáculos.....	243

TERCERA PARTE

CANALIZACION DE LOS AHORROS

HACIA LAS INVERSIONES DE DESARROLLO

CAPITULO VII: RESORTES GENERALES A UTILIZAR POR EL ESTADO

I. Emunciación.....	247
II. Crítica.....	259
CONCLUSIONES.....	264
Notas.....	267
Bibliografía.....	297



## PROLOGO

En economía, las teorías tratan de interpretar los hechos reales y de adaptarse a las cambiantes circunstancias de la estructura económica mundial. En cada momento histórico predominan determinados problemas de fondo, a cuya solución dirigen su interés y aportan su esfuerzo los economistas. Así recrudescieron, después de la crisis mundial de los años treinta, las teorías sobre el estancamiento secular de la economía capitalista. Resultó lógico en ese entonces que la revolución keynesiana se orientara específicamente a combatir las depresiones. Mas la guerra de 1939 dió un vuelco fundamental al panorama: al poco tiempo de finalizada, fuera porque la aplicación de las recetas de nuevo cuño tuviera éxito, o porque el esfuerzo de la reconstrucción y más tarde el del rearme demandaran inversiones cuantiosas, determinando un auge mundial, lo cierto es que ya no se habló en términos de estancamiento sino de desarrollo.

Los países de ingresos bajos manifestaron visible interés en acortar la distancia existente entre el nivel de vida de sus habitantes y el de las poblaciones de las naciones industriales avanzadas. Los economistas, sobre todo los de los mismos países periféricos, se lanzaron a la revisión de las teorías tradicionales y de las normas de política económica que eran su consecuencia. Procuraron ver el verdadero resultado de la obediencia de esas normas por parte de las naciones que se habían especializado en la producción de artículos primarios; y trataron de dilucidar si los supuestos clásicos estaban conformes con la realidad, tal como las doctrinas keynesianas habían hecho pocos años antes con respecto a las economías altamente industrializadas. Cuestionaron la vigencia absoluta de los principios de la división internacional del trabajo y de la abstención del Estado en el proceso económico. Utilizaron el aparato de análisis de Keynes, pero señalando la poca posibilidad de aplicación de sus medidas antidepresivas en países donde la propensión a ahorrar es escasa y casi inexistente la desocupación abierta. Establecieron finalmente las diferencias entre el desarrollo de los grandes centros industriales -basado, según ideas generalmente aceptadas de Schumpeter, en la acción impulsora del empresario individual y en las innova-

ciones que introduce en la producción y distribución de bienes y el crecimiento de los países atrasados, que no crean nuevas técnicas sino que deben limitarse a asimilar las de los países avanzados, y en los que el Estado tiene que ser el encargado de empujar y orientar a la iniciativa privada.

Se elaboraron así, en forma dispersa y mediante el aporte de muchas personalidades, ciertas conclusiones coincidentes que poco a poco fueron transformándose en un conjunto armónico de principios teóricos y soluciones prácticas. Tal vez el mérito mayor en estos esfuerzos de generalización teórica sobre problemas de países tan variados corresponda a la Comisión Económica para América Latina (C.E.P.A.L.), dependiente de las Naciones Unidas, y en forma no tan orgánica y sistemática a los restantes organismos especializados de la U.N. Se obtuvieron de ese modo nuevos datos estadísticos sobre las regiones atrasadas y nuevas formas de interpretarlos, que habilitaron a los estudiosos del mundo entero para comprender mejor sus problemas característicos. Siguió intentos de profundización y polémicas altamente estimulantes, tanto en la periferia como en los centros. Pero lo cierto es que cualquier trabajo sobre un aspecto determinado del desarrollo económico contemporáneo debe basarse todavía hoy, en buena medida, en los informes de los investigadores internacionales que marcaron el rumbo a seguir.

Conviene señalar aquí qué es lo que se entiende en estos estudios por "países insuficientemente desarrollados", "periféricos", "en crecimiento", "atrasados" u otros términos similares que se emplean indistintamente para significar el mismo concepto. En general, se desea caracterizar así a las economías en que el ingreso real per cápita es reducido en relación con el que exhiben las naciones industriales más evolucionadas: Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental, Australia y Nueva Zelanda. Aunque el ingreso por habitante deja bastante que desear como elemento exclusivo de medición del desarrollo económico de un país, ha sido corrientemente adoptado por razones de comodidad y porque es el que mejor refleja el nivel de vida predominante. Habrá diferencias lógicas entre cada una de las economías comprendidas en esta definición de áreas atrasadas, al comprender la misma un ámbito geográfico tan grande: disparidades en cuanto a la etapa de desenvolvimiento en que se encuentran, a la diversidad de sus recursos naturales y a la densidad y capacidad productiva de sus poblaciones y capital

invertido. Maspero, las diferencias anotadas son más bien de grado que de esencia. No llegan a alcanzar, desde el punto de vista de la teoría del desarrollo, una magnitud tal que impida el estudio conjunto de los grandes problemas comunes y el hallazgo de soluciones de carácter general también comunes.

En ese sentido, es fácil concretar en seguida una serie de rasgos de los países subdesarrollados que los individualizan y les dan fisonomía propia: la común exigüidad de los capitales nacionales, en virtud del ahorro deprimido que procuran los pobres ingresos prevalecientes; la elevada proporción de población activa que trabaja con poca productividad en las actividades primarias y artesanales, utilizando métodos precapitalistas de producción y provocando fenómenos de subocupación más que de desempleo liso y llano; la marcada propensión a consumir de sus habitantes que, unida a su débil capacidad de ahorro, origina tendencias a la inflación crónica y no a la deflación que amenaza corrientemente a los centros; el acelerado crecimiento de la población, con tasas de incremento vegetativo muy altas que dificultan el ascenso rápido de las rentas individuales; el deterioro secular de los términos del intercambio de estos países exportadores de materias primas y alimentos; las dificultades surgidas en el crecimiento de sus exportaciones durante el último cuarto de siglo, con la consiguiente imposibilidad de traducir en divisas su ahorro interno en la medida necesaria para importar todos los bienes de capital, materias primas, combustibles y otros artículos exigidos por el desarrollo, todo lo cual da nacimiento al desequilibrio crónico de sus balanzas de pagos; y la importante participación del comercio exterior en su renta nacional, que explica la extrema vulnerabilidad que muestran frente a contingencias exteriores, en especial las que tienen afinancia con el ciclo internacional.

Conviene decir algunas palabras sobre el método que se seguirá en el presente trabajo para encarar el estudio del papel de las inversiones en el crecimiento económico. Se ha considerado que dicho estudio debe comenzar esbozándose cuál es el rol de las inversiones en cualquier proceso de desarrollo. Ello implica definir con claridad qué se entiende por inversión y señalar luego la función que cumple la acumulación de capital. Recién entonces se podrá aquilatar su valor en el desenvolvimiento de un país atrasado. A estos puntos se dedica el capítulo I. También se juzgó de utilidad una referencia panorámica a los nuevos aspectos teóricos

y prácticos que presidan el crecimiento actual de las naciones subdesarrolladas, ya que ellos conforman la realidad sobre la que actuarán las inversiones objeto de este trabajo y señalan la orientación a seguir por una "política" inversora. De ahí que en el capítulo II, que junto con el anterior forman la Introducción, se haya tratado de resumir en la forma más sintética posible el esquema del desarrollo periférico: sus fines y sus medios. Se ha tendido con esto a que la investigación no comience suspendida en el vacío, con lo que, al par que se evitan posteriores explicaciones fragmentarias, se obtiene de entrada una visión de los obstáculos que debe remover una moderna política de inversiones.

El tratamiento específico del tema principal se ha dividido en dos partes generales, correspondientes la una al proceso de la inversión y la otra al proceso del ahorro, y una tercera que sirve de nexo entre ambas. La primera parte se denomina "Destino de las inversiones" y se ocupa de la aplicación final del ahorro en los distintos sectores de actividad. La segunda parte, "Origen de los recursos para invertir", comprende el estudio de las fuentes, tanto internas como externas, de donde proviene ese ahorro. Se ha preferido tratar inicialmente todo lo que se refiere a la orientación de las inversiones porque en el desarrollo económico de hoy, de profundo contenido social, los fines condicionan a los medios y sirven de guía para su búsqueda. Parece entonces más lógico establecer primero qué condiciones se consideran indispensables para el crecimiento y cuáles son los criterios que deben informar su selección, y analizar más tarde el origen de los recursos requeridos para efectuar las inversiones de desarrollo determinadas mediante el análisis anterior. Recién cuando se han fijado las metas a alcanzar en materia de capital productivo, se hallarán los ejecutores de un programa de inversiones en condiciones de afrontar el problema de dónde y cómo obtener los recursos necesarios. Y este aspecto es tanto o más digno de profundización que el anterior, porque tratar las inversiones sin ocuparse del ahorro carece de sentido. Ambos procesos unidos dan forma al de la acumulación de capital, núcleo del progreso económico. En consecuencia, la base de cualquier política de inversiones que aspire a tener éxito perdurable debe ser el ahorro; y su movilización, aumento y canalización hacia los sectores socialmente más productivos constituirá la misión de aquella política.

La primera parte abarca los capítulos III y IV. En el primero

se analizan las deficiencias que presenta el estímulo para invertir en una economía de bajos ingresos, y los recaudos más aptos para anularlas. El capítulo IV se refiere a la orientación a imprimir a las inversiones de desarrollo, habida cuenta de las direcciones antisociales que toman si se los deja enteramente libradas a la iniciativa privada. Se aborda allí el tema de la intervención limitada del Estado en la materia, y se comentan los criterios generales y particulares aconsejables para encauzar socialmente los capitales. En la Segunda Parte, el capítulo V se ocupa del ahorro nacional y el VI del ahorro extranjero.

Tratados el destino de las inversiones y su origen en el ahorro, no podía quedar completa la investigación sin una enunciación de los medios de encaminar los capitales desde su nacimiento hasta su aplicación final más adecuada. Es lo que se hace en la Tercera Parte. El capítulo VII ha sido dedicado entonces al tratamiento de los resortes generales a utilizar por el Estado para cumplir tal función. Por último, sin perjuicio de que en el curso de la exposición se adelanten las conclusiones con respecto a cada punto estudiado, se ha preferido concretarlas al final en un breve resumen.

Encarado así este trabajo, establecido su objeto y delimitados sus contornos, quedan simultáneamente fijadas sus limitaciones. Las mismas se derivan de la amplitud del campo abarcado. Lamentablemente no será posible profundizar demasiado en casos concretos, salvo para citar ejemplos, a fin de no incurrir en una excesiva prolongación del tema. La búsqueda se orientará más hacia las soluciones teóricas y comunes que hacia las parciales y concretas de cada país, es decir, ha de apuntar en mayor grado a la extensión que a la profundidad. Las menciones particulares más frecuentes serán para las naciones de América Latina, en virtud de ser este continente el que ha sido objeto de estudios más completos y, además, porque es el que presenta problemas más afines con los de nuestro país. Es posible también que el elemento subjetivo de una definida inclinación personal por los aspectos más generales de la economía haya influido fuertemente en la manera de enfocar y desarrollar este trabajo.

INTRODUCCION

## CAPITULO I

### LAS INVERSIONES

#### I. Concepto de inversión

Keynes consideró como inversión el exceso de producción sobre el consumo de una comunidad. Igualó así en todo momento a la inversión con el ahorro, que se define como el ingreso social (1) no gastado en consumo. Ambas definiciones son globales e nacionales. Forman siempre una igualdad por ser diferencias en que a valores iguales (producción física total e ingreso monetario total) se les resta idéntico valor: el consumo nacional. Esa igualdad continúa entre ahorro e inversión, que tantas discusiones ha suscitado, es meramente una tautología desde que se obtiene por definición. Pero la utilidad del concepto de inversión expresado reside en su uso para fines estadísticos, habiendo sido adoptado en los estudios numéricos sobre ingreso nacional de los principales países y organizaciones internacionales.

En realidad, la concepción keynesiana de la inversión comprende tanto la inversión activa -bienes de capital que se producen voluntariamente bajo el incentivo de invertir- como la que se ha denominado "inversión pasiva". Esta última es la acumulación involuntaria de artículos no vendidos, que por tanto no han podido ser consumidos o utilizados en la producción de otros artículos. Las existencias o acumulaciones de inventarios pueden consistir tanto en bienes de consumo como en bienes de capital. En un país atrasado serán casi exclusivamente del primer tipo, porque generalmente los países que merecen esa denominación no producen máquinas y equipos sino en etapas posteriores de progreso. Ahora bien: cuando se habla de inversión en materia de desarrollo se debe restringir el concepto a los bienes de capital únicamente. En los fenómenos de crecimiento la inversión interesa fundamentalmente por su capacidad para elevar el producto nacional, ya que el objetivo del desarrollo actual es aumentar los ingresos individuales. Las existencias de bienes de consumo no tienen esa virtud de incrementar la capacidad de producción, y si se las considera en la relación producto-capital (2) tienden a deprimirla. Por las razones anotadas, "la inversión consistiría en toda adición al capital existente de bienes de la misma clase, o, lo que es lo mismo, el proceso mediante el cual una

parte de los bienes disponibles por una comunidad, en un período dado, es sustraída al consumo final e incorporada a la capacidad productiva" (3). Este es el concepto de inversión real que corresponde tomar en cuenta aquí.

A los fines del presente trabajo se considerará entonces como inversión a toda creación de bienes de capital, es decir, aquéllos que sirven para la producción de otros bienes y servicios. Al respecto conviene aclarar dos puntos. Primero: que la inversión no incluye la simple compra de instrumentos de capital ya existentes. Hoy la inversión se expresa en términos de colectividad, no en términos individuales; desde el punto de vista del ahorrista particular carece de importancia si los instrumentos que compra son viejos o nuevos, pero desde el punto de vista de la comunidad es inversión solamente la que da origen a nuevos bienes de producción. Lo otro es una mera transferencia de poder adquisitivo, nunca un proceso de inversión creadora. Y segundo (a fin de diferenciar claramente el concepto de inversión del concepto de ahorro): la inversión significa formación de capital real, compuesto por bienes tangibles, mientras que el ahorro representa formación de capital en términos monetarios. En consecuencia, la inversión es el acto de usar el ahorro monetario aplicándolo a la producción física de nuevos bienes de capital. Esto cuando se utiliza ahorro previo o "ex ante". El ahorro puede ser también creado "ex post". En tal caso, como se verá en el capítulo V, el proceso mismo de la inversión financiada con crédito bancario, en reemplazo del ahorro genuino, desata repercusiones en el nivel del ingreso nacional o en su distribución que conducen a la aparición del ahorro con posterioridad al acto inversor.

No hay en general una línea precisa de demarcación entre los bienes de capital y los de consumo. Algunos bienes, como los alimentos y los artículos de vestir, son claramente de consumo, al par que otros -fábricas, equipos, ferrocarriles- constituyen sin lugar a dudas una inversión. Pero las casas-habitación y los artículos duraderos de consumo no son ya tan fáciles de clasificar; y el hecho de que a las primeras se las considere generalmente bienes de producción y a los segundos bienes de consumo no ha dejado de ser discutido. En los casos dudosos lo importante no es tanto la adopción de tal o cual clasificación como el hecho de que la que resulte elegida sea firmemente mantenida, dentro siempre de las li-



mitaciones que imponen un criterio de elección apto para el fin perseguido. A esos efectos, se considerará aquí que la inversión abarca los siguientes rubros: equipo durable y máquinas de todo tipo, incluyendo tanto la producción interna como la importación; construcciones y mejoras -salvo las obras militares, que no agregan nada a la capacidad productiva de un país-, comprendiendo trabajos públicos y edificación privada de todo carácter, ferrocarriles y mejoras agrícolas; y aumento en las existencias de ganado. La suma de los bienes de este tipo acumulados en el tiempo, disminuida en su valor por el desgaste operado, constituirá el capital existente en una economía. La inversión es el capital físico que se crea en un solo período; es diferencia del capital existente en que éste comprende también todos los períodos anteriores. Se excluyen del capital existente la tierra, los bienes de consumo duradero como autos, heladeras y otros aparatos, las existencias no ganaderas y los metales preciosos. Estos criterios se adoptan por ser suficientemente lógicos desde el punto de vista teórico y porque son los que con más frecuencia utiliza la Comisión Económica de América Latina en sus trabajos estadísticos, de los que se hará amplio uso en las próximas páginas.

Finalmente, es preciso distinguir con nitidez el concepto de inversión bruta del de inversión neta. La primera contiene una porción que no consiste en adiciones propiamente dichas al capital existente, sino en la reposición de aquella parte del capital que se ha destruido o desgastado en el proceso productivo durante un período dado. De modo que comprende bienes de capital que aumentan el acervo total y bienes del mismo tipo que sólo reemplazan a los equipos depreciados. Si se denomina depreciación a la diferencia entre el valor del equipo productivo al fin de un período y el valor del mismo equipo al comienzo del período, se puede definir a la inversión neta como igual a la inversión bruta menos la depreciación.

En cuestiones de desarrollo económico, el coeficiente de inversiones que tiene mayor significación es el que se puede vincular con el incremento de ingresos que se tiene en vista como meta social. El nexo entre los dos conceptos reside en que, al trabajar una cantidad dada de mano de obra apoyada cada vez por más capital, logra producir mayor número de bienes en menor tiempo. Si se define la productividad del trabajo como lo producido por la unidad de trabajo en la unidad de tiempo, aquélla se habrá

elevado y los salarios y otros ingresos se hallarán en condiciones de subir también. El coeficiente de inversión bruta comprende una proporción de capital renovado que sólo sirve para mantener la capacidad productiva, sin agregar esencialmente nada nuevo que implique ascenso de la productividad. La tasa neta de inversiones es por lo tanto la que realmente indica el aumento que durante un período determinado, experimenta en un país el capital generador de mayores ingresos.

## II. La acumulación de capital como base del desarrollo económico

Precisado ya qué es la inversión o formación de capital real, concepto que generalmente se presta a confusiones, corresponde hacer una referencia a la función que ha cumplido y cumple en el crecimiento económico. Se verá en forma rápida cómo se desarrolló el proceso de la acumulación de capital en la práctica del desarrollo histórico, y luego cómo fué considerado por la teoría económica.

### a) En la práctica:

Una sociedad puede consumir una cantidad igual, mayor o menor que la producida en un lapso dado. En el primer caso será una sociedad estacionaria; en el segundo estará empobreciéndose y consumiendo sus reservas o endeudándose; en el último habrá tenido lugar una acumulación. Esa acumulación es lo que permite el desarrollo económico. En una economía capitalista, con técnica suficiente para fabricar bienes de capital, constituye el único procedimiento susceptible de garantizar para el futuro una producción de bienes de consumo aumentada en una cantidad superior a la merma que la sociedad se impone en el consumo -y consiguiente nivel de vida- presente.

Aún en sociedades anteriores a la capitalista se ha producido la acumulación. En las más rudimentarias, con técnicas tan primitivas que prácticamente no se usaban bienes de capital, salvo algunas herramientas, los bienes acumulados no pudieron ser otros que los de consumo; y ello a pesar de que la tendencia espontánea de esas poblaciones era la de consumir toda su producción normal y, en caso de un aumento inesperado de esta última, dedicarlo también al consumo. Tenían aún amplias necesidades que

satisfacer; por otra parte, al ser perecederos los bienes se perdían si no eran consumidos. Nadie podía tener un natural interés en guardarlos. ¿Cómo pudo verificarse la acumulación en tales condiciones? Ella fué posible porque, como sostiene Celso Furtado, "en todas las sociedades han existido siempre grupos minoritarios que, de una o de otra manera, supieron apropiarse del excedente de producción, permanente o eventual, del conjunto de la colectividad. Este hecho, extremadamente simple y de observación universal, constituye la base del proceso acumulativo. En las sociedades primitivas la creación de un excedente de producción era, por regla general, un fenómeno sujeto al azar: resultaba de la acción de factores discontinuos y exógenos, como condiciones climáticas excepcionales, descubrimiento de mejores tierras, imposición externa de una línea de comercio, etc. Si el fruto de ese aumento de producción se distribuía uniformemente dentro de la colectividad, se consumía en seguida y el efecto era poco persistente. La apropiación por un grupo reducido facilitaba la acumulación" (4).

De acuerdo con la interpretación histórica de Furtado, los sectores minoritarios que se hicieron dueños del excedente de producción fueron primero las clases beneficiarias del sistema de esclavitud imperante en la antigüedad, y más tarde el sector comercial que fué apareciendo como consecuencia de las mayores necesidades de consumo experimentadas por aquellos grupos de altos ingresos y de la imposibilidad de satisfacerlas localmente. Se gastó de ese modo la irradiación universal de las corrientes comerciales, hasta que la capacidad de las economías de crecer hacia afuera quedó colmada y la creciente competencia internacional tornó indispensable reducir los costos y aumentar la productividad en lo interno (5).

Fué entonces cuando el capital mostró su verdadera trascendencia como factor productivo y el mecanismo de su acumulación se transformó en la esencia del desenvolvimiento económico. Al terminarse la expansión de la frontera geográfica, los ahorros dejaron de ser utilizados en extensión para comenzar a invertirse en profundidad dentro de la frontera establecida, trasladándose el centro de gravedad del sistema desde el comercio exterior hasta la organización interna de las empresas y la técnica de la producción. Se pasó así del capitalismo comercial al capitalismo industrial: con el perfeccionamiento de los métodos de producción y de las

herramientas empleadas, el sector del comercio fué transfiriendo gradualmente su condición de elemento dinámico de la economía al empresario individual de que habla Schumpeter. Y también se creó en el sistema la necesidad orgánica de crecer, que no existe en una economía comercial. En ésta los ingresos de la clase dinámica se forman fuera del sistema y nada malo ocurre en el mismo si no se utilizan en el ámbito nacional, o en ningún otro. En una economía industrial, por contraste, el desarrollo es immanente y no contingente. Si los empresarios no invierten los ingresos que reciben directamente o por conducto del sistema bancario, quedan bienes sin vender dentro del mismo sistema. Y si no hay crecimiento económico, es decir, si no hay inversión continua y progresivamente mayor a medida que aumenta el ingreso, el sistema termina por hundirse: la falta de una demanda capaz de absorber toda la producción conducirá irremisiblemente al desempleo general y acumulativo. (6).

Sin embargo, no por esto la economía de los nuevos centros dejó de apoyarse subsidiariamente en el comercio internacional. Durante el siglo XIX parece ser que en Europa las ganancias crecieron más que los salarios, lo que significó un mercado interno relativamente deprimido; pero el obstáculo fué salvado con la demanda de bienes de consumo que entonces surgió en el exterior como consecuencia del desarrollo periférico. Los países subdesarrollados se desarrollaron en ese período hacia afuera, dedicándose a producir alimentos y materias primas para la exportación. Satisficieron con ellos la gran demanda de la industria céntrica, al mismo tiempo que sirvieron de mercado para la colocación de los sobrantes de productos terminados y capitales de las naciones industriales (7).

El factor dinámico de la economía continuó evolucionando. Hoy se admite que la individualidad del empresario schumpeteriano ha perdido terreno ante el avance impersonal de la técnica. Las investigaciones tecnológicas son realizadas como trabajo de rutina por las grandes empresas céntricas. Ahora bien, como la creación y difusión de esas innovaciones absorben ingentes recursos, el incremento de la dosis de capital por hombre empleado se transforma en el elemento principal del que depende el aumento de la productividad. Las inversiones constituyen hoy el motor de la actividad económica, y la formación de capital el núcleo del proceso del desarrollo. En tales condiciones, el mantenimiento a largo plazo del crecimiento de los centros avanzados sólo será posible -en opinión casi

unánime de los economistas que se han ocupado del tema- sobre la base de un adelanto tecnológico ininterrumpido, que provea nuevas y más adelantadas formas de producción para invertir en ellas los crecientes ahorros de poblaciones con un alto standard de vida.

Todo lo anterior desde el punto de vista de la producción. Situándose en el ángulo de la distribución, puede afirmarse que los grupos minoritarios que se apropiaron del excedente de producción social cumplieron una función tan injusta como útil cuando los bienes que se consumían eran sin excepción de consumo, y muy bajo el nivel de ingresos predominante. Forzaron una acumulación que naturalmente no se hubiera producido, y con el tiempo estimularon el comercio y el desarrollo económico. Su función dejó en parte de ser necesaria cuando se propagaron los bienes de capital, con la consiguiente posibilidad, si sólo se mira el proceso de la producción, de una acumulación social espontánea. Mas si se repara en el aspecto distributivo, la concreción de tal posibilidad estaba sujeta a que hubiera grupos en la colectividad -aparte del minoritario- cuyas rentas sobrepasaran el nivel de subsistencia y pudieran ser no consumidas. La progresiva elevación de los ingresos en los países de mayor expansión económica los llevó a tal altura que la capacidad de ahorro se extendió a algunas otras capas sociales, aumentando sobre todo de modo sustancial la de los grupos de altos ingresos que ya antes acumulaban.

Incluso en las economías capitalistas muy avanzadas, al crecer el capital y el ingreso a ritmo más acelerado que la población, el ahorro tendió a ser excesivo comparado con el aliciente privado para invertirlo, como demostraron las explicaciones de Keynes y sus continuadores. La existencia de grupos minoritarios apropiadores e intensamente ahorradores llegó a considerarse, entonces, como un estorbo más que como un incentivo para el progreso económico. Los incrementos de productividad debieron repartirse equitativamente entre las diferentes clases de la sociedad, como una exigencia misma del sistema para que éste funcionara; y aún se propició la redistribución del ingreso, no sólo de sus incrementos, para evitar depresiones causadas por la subinversión del ahorro abundante. Por donde se comprueba que la necesidad de ahorro varía de una etapa a otra en un mismo país, según sea el nivel de su ingreso, y que debe ser considerada con criterio histórico. Si se toman todos los países del mundo en un momento dado,

estáticamente, entonces debe diferenciarse entre ellos según el grado de su crecimiento para determinar qué tasa de ahorro es la que más les conviene, es decir, si por norma la frugalidad debe ser relativamente combatida (países ricos) o relativamente fomentada (países pobres o de capital escaso).

En las zonas insuficientemente desarrolladas las cuestiones referentes al adelanto tecnológico y a la formación de capital son fundamentalmente distintas a las que han quedado descriptas como características de las naciones más evolucionadas, así como el factor que da la tónica en la dinámica de sus economías.

En cuanto a este último, como se verá más adelante, el empresario individual debe ser orientado en su conducta inversora por el Estado. Es muy difícil que, de no procederse así, la iniciativa privada tome adecuado impulso en las primeras etapas de un programa de expansión. En estos territorios, además, no es la creación de nuevas técnicas y combinaciones productivas el estimulante fundamental de las inversiones, sino la asimilación de técnicas extranjeras ya existentes. Ello es así porque la prolongada especialización en la producción de alimentos y materias primas hizo que el adelanto tecnológico sólo se asentara en sectores aislados de las economías atrasadas: los que se dedicaban a la exportación, y no en todos ellos ni en alto grado. El resto de la actividad interna quedó estancado o directamente no dió señales de existir. Se trata ahora de hacer llegar los beneficios de la tecnificación también a esos sectores, por medio de una adecuada industrialización, y de intensificar el proceso en las actividades primarias. "El desarrollo económico de los países periféricos es una etapa más en el fenómeno de propagación universal de las nuevas formas de la técnica productiva o, si se quiere, en el proceso de desarrollo orgánico de la economía del mundo" (8). Por eso se ha dado el nombre de "desarrollo derivado" al que hoy se observa en estas regiones: porque no se funda en las innovaciones propias sino en la absorción y adaptación de las innovaciones de otros países (9).

En lo que respecta a la formación de capital, las diferencias entre las naciones menos desarrolladas y las más evolucionadas se irán viendo en el curso de la exposición. Mas desde ya puede asegurarse que el ahorro de las primeras no tiende a ser excesivo en relación con las oportunidades de inversión, sino que ocurre precisamente lo contrario. Los requerimientos de inversiones en un país

en desarrollo son cuantiosos, en tanto que el ahorro nacional destinado a cubrirlos resulta notoriamente escaso. Lo es tanto en términos absolutos, en virtud de la pequeñez de las rentas nacionales, como en términos relativos (baja tasa de ahorro, o proporción de la renta nacional que se dedica a ahorrar). La crecida propensión al consumo deriva, en buena medida, de la influencia que las formas de vida de las naciones ricas ejercen sobre los patrones de consumo de los países pobres, a través de la creación de nuevas necesidades y de nuevas formas de satisfacerlas, así como del conocimiento que de todo ello toma el mundo subdesarrollado con el progreso de las comunicaciones.

¿Qué camino les queda entonces a las áreas atrasadas para crecer persistentemente? No hay otro que el de estimular, por la vía de medidas estatales, la acumulación voluntaria o forzosa de capital hasta el máximo que se considere compatible con las necesidades de un consumo postergado. El ahorro absoluto se elevará al mismo tiempo que sube el ingreso total, y la tasa de ahorro deberá ser fortalecida con medidas de austeridad en el consumo. Las restricciones de éste tendrán que referirse sólo a los eventuales incrementos de ingreso, como se verá más adelante, a fin de no castigar más aún el deprimido nivel de vida general. La esencia del desarrollo económico consiste, en la periferia de hoy como en cualquier otro lugar y época, en desviar al ahorro e inversión una parte de los ingresos de la comunidad que normalmente se consumen, acrecentando en esa forma el acervo de bienes de capital y asegurando una futura expansión del consumo total y, consiguientemente, del bienestar individual.

#### b) En la teoría:

Para tener una somera idea acerca de cómo ha abordado el tema de la acumulación de capital la teoría económica, y qué variaciones de interpretación y enfoque ha experimentado con el transcurso del tiempo y el cambio de los acontecimientos, conviene comentar separadamente algunas notas salientes que se aprecian en el conjunto.

1. Hasta hace muy poco los análisis fueron casi exclusivamente estáticos, es decir, no contemplaron la incidencia del factor tiempo; o dinámicos sólo en el corto plazo (ciclos). Ciertos datos económicos que varían pausadamente se tomaron como constantes

a los efectos de esos razonamientos: el capital existente, el estado de la técnica, la población o mano de obra disponible, los hábitos de los consumidores, sus gustos con respecto a la diversidad de bienes susceptibles de demanda. Es recién en los últimos años, durante y después de la segunda guerra, cuando aparecen los esquemas dinámicos de Harrod, Domar, la C.E.P.A.L., etc. Y en ellos el proceso de cambio de aquellas variables "lentas" -entre las que figura el capital acumulado- adquiere importancia decisiva, con lo que se amplía el horizonte y la utilidad de la ciencia económica.

2. Aunque se ocuparan principalmente de una economía estática o a lo sumo cíclica, no dejaron los autores clásicos, neo-clásicos y keynesianos de efectuar predicciones sobre el futuro de la economía capitalista, con lo que en cierta forma abordaron el tema del desarrollo económico a largo plazo y de la acumulación del capital en función del tiempo. Pero fundaron en herramientas estáticas sus razonamientos sobre problemas dinámicos, circunstancia que afecta seriamente su validez. Y las consideraciones que formularon fueron casi siempre secundarias o marginales en sus escritos (10), lo que no contribuyó a poner sobre el tapete los problemas de crecimiento, que quedaron encubiertos bajo el tratamiento de otros asuntos.

3. Lo curioso, sin embargo, es que el uso de instrumentos estáticos para el análisis a largo plazo condujo siempre a la misma conclusión desalentadora: la tendencia al estancamiento económico. Ricardo, J. S. Mill, Marx, distintos autores de la escuela neo-clásica, Keynes, Hansen, etc., llegaron todos, aunque por caminos disímiles, a la misma enrucijada. El desarrollo de las economías capitalistas debía producir secularmente sociedades estacionarias o en crisis.

Adam Smith no arriesgó cálculos de esta naturaleza, pero atribuyó al tipo de beneficio del capital una tendencia decreciente debido al simple hecho de que en una sociedad progresista el capital se torna cada vez más abundante. John Stuart Mill elaboró hasta sus últimas consecuencias los argumentos pesimistas de David Ricardo, creando así su célebre y melancólica visión del futuro Estado estacionario. El estancamiento debía ser la obligada consecuencia de la disminución secular de los beneficios de los capitalistas puesta de manifiesto por Ricardo. El descenso



mencionado se produciría en virtud de la mezquindad de la naturaleza y de la renta diferencial progresivamente mayor que brindaba a los propietarios de la tierra, habida cuenta del aumento de la población conforme al ritmo malthusiano y de su creciente necesidad de alimentos. Como los salarios, según los clásicos citados, no podían exceder ni bajar del límite fijado por el nivel de la subsistencia, la situación de los obreros no variaría; pero sí la de los dueños de la tierra —los adversarios ricardianos—, que mejoraría al elevarse el precio de los alimentos. Y esa renta creciente a favor de una de las clases que intervenían en el reparto del producto, junto con la participación constante que tendría la mano de obra en la porción restante, presionaría a la baja la cuota de la tercera clase, la de los que acumulaban capital. De esta forma éstos verían disminuir sus beneficios y el incentivo para ahorrar, deteniéndose la acumulación y el progreso de la sociedad.

La teoría de Marx sobre la tendencia al descenso del tipo de beneficio se relaciona con la naturaleza misma que para él tiene el capital más que con la avaricia de la tierra. Su tesis catastrófica del hundimiento final de la sociedad capitalista halla su sustento en la fatal concentración futura del capital en un número cada vez menor de manos, y en la revolución social que tal circunstancia incubaría con las mejores probabilidades de éxito para los oprimidos, que serían muy superiores en número.

Los autores neoclásicos consiguieron desprenderse de la ley de Malthus y su derivada, la ley de bronce de los salarios. Establecieron, en efecto, que los salarios tenderían a elevarse con el desarrollo económico al crecer el capital más rápidamente que la población, como en efecto sucede en las economías avanzadas. La remuneración de los factores dependía para ellos de su productividad marginal, y ésta a su vez de la escasez relativa de dichos factores. Si el trabajo tendía a hacerse comparativamente más escaso que el capital, por lógica los salarios debían ascender ante el juego de la oferta y demanda de trabajo, ya que esta última está en relación con la cantidad de capital que se ofrece para ser puesta en funcionamiento productivo, que sube más velozmente que la oferta de trabajo. Desaparecía así toda posibilidad de un exceso permanente de producción que mantuviera los salarios en el nivel de la subsistencia. No habría desocupación siempre que los obreros aceptaran por su trabajo el precio correspondiente a

su productividad marginal, nivel de salarios que proveería de empleo a todos; y tal nivel de productividad y salarios iría continuamente en ascenso. Pero la visión socialmente optimista de una productividad creciente del trabajo tenía su contrapartida en la productividad decreciente del factor capital que llevaba implícita. La que, con el correr del tiempo, conduciría al estancamiento económico: al disminuir la tasa media de rentabilidad del capital, habría desanimación progresiva en el ritmo de su formación, y por último paralización completa.

El pensamiento de lord Keynes giró alrededor del desempleo cíclico. Sus teorías son el resultado de un típico análisis a corto plazo. Hizo sin embargo consideraciones seculares, pero sin elaborarlos plenamente ni poner su acento en ellas. Si bien no llegó a hablar de estancamiento, en toda su "Teoría General" se presiente ese concepto, desarrollado más tarde por Hansen(11). Keynes sostiene que la eficacia marginal del capital tiende a disminuir paulatinamente porque los rendimientos previstos para las inversiones irán descendiendo al aumentar y competir entre sí los bienes de capital (en este aspecto se parece mucho a Adam Smith). Y además piensa que la tasa de interés no podrá bajar al mismo ritmo, con el consiguiente retraimiento de la iniciativa de los empresarios impulsores de la actividad económica, que sólo invierten cuando la eficiencia del capital supera a la tasa de interés.

Alvin Hansen, siguiendo la línea keynesiana, completa el esquema de las variaciones cíclicas de la demanda efectiva con el de su insuficiencia secular. Impresionado por el espectáculo de la gran depresión, concluyó que en tal etapa la economía capitalista había llegado a su "madurez". A tres factores, de acuerdo a su pensamiento, se debieron la expansión económica y la aplicación satisfactoria de los ahorros registrados durante el siglo pasado y comienzos del presente: el aumento acelerado de la población mundial, el continuo ingreso al sistema de territorios con nuevos recursos naturales y mercados, y el progreso técnico. Señala Hansen que al promediar el siglo actual los dos primeros factores habían dejado de actuar, y que el tercero, en virtud de ciertas orientaciones que había tomado, no permitía abrigar esperanzas de llenar el hueco creado. En consecuencia, tenderían a desalentarse las inversiones y el ahorro demasiado abundante no encontraría colocación, provocando el paro crónico y frenando la acumulación de

capital.

La rápida incursión efectuada exterioriza al pesimismo subyacente en la teoría con respecto al futuro del capitalismo avanzado. Quizá esta idea tan arraigada del estancamiento secular haya sido la responsable de que los autores no se esmeraran, sino hasta épocas muy recientes, en perfeccionar sus instrumentos de análisis del "tiempo económico" y entrar de lleno a las cuestiones del desarrollo.

4. La teoría de la dinámica económica a largo plazo que hoy se va gestando parece arribar a conclusiones en general más optimistas. Son notorios en este sentido los estudios de E. D. Domar sobre crecimiento (12), y sus investigaciones referentes al futuro comportamiento de ciertos parámetros que actúan en las relaciones económicas. Tal su demostración de que, si se considera un ingreso nacional en aumento, pierde su razón de ser la idea corriente de que una deuda pública en constante ascenso termina transformándose en carga abrumadora para cualquier economía; o su tesis alentadora acerca de los efectos que puede producir el pago de los servicios de préstamos internacionales crecientes sobre las balanzas de pagos de los países acreedores, que rechaza temores deflacionarios muy comunes en los centros (13).

Con respecto a la acumulación de capital y a su mantenimiento secular, los recientes estudios dinámicos también hacen surgir mejores perspectivas. No obstante, casi todos terminan por coincidir en que la fluidez del desarrollo céntrico, que a su vez da vigor al crecimiento del resto del mundo, se asegurará sólo con una inversión constantemente creciente. El estímulo más apropiado y digno de confianza de ésta será el adelanto sin solución de continuidad de la técnica, con lo que todo termina fundándose en la inagotable inventiva del hombre y en su capacidad para seguir realizando nuevos descubrimientos científicos.

El desarrollo periférico podrá ser la otra gran fuente de demanda de inversiones para el ahorro exuberante de los países altamente industrializados, hasta tanto el nivel de rentas y ahorros de las naciones subdesarrolladas no alcance un punto parecido al de aquéllos. Las exportaciones de capital hacia las zonas atrasadas -dejando a un lado obstáculos que hoy las entorpecen y que son removibles- tendrán finalmente que tener lugar porque el capital, al ser relativamente exiguo en ellas, presenta allí más

productividad social, aunque no siempre privada, que en las economías de alta capitalización. En otras palabras: aún en ausencia de nuevos inventos en los centros, estaría teóricamente asegurada una demanda potencial muy grande de capital hasta el momento en que se hayan difundido y propagado plenamente en el mundo subdesarrollado las formas de producir adelantadas de los primeros. Recién cuando el universo económico presente el mismo grado de desarrollo en todas sus partes, podrá darse el caso de que la aplicación de nuevos recursos se mantenga exclusivamente a fuerza de innovaciones tecnológicas (aparte de la demanda de capital para absorber productivamente el incremento vegetativo de la población mundial, y la que origine el descubrimiento de nuevos recursos naturales).

Naturalmente, estas proyecciones en el plazo largo coinciden de ciertos factores circunstanciales. La reconstrucción de las regiones devastadas por la última contienda, y el rearme que más tarde sobrevino, provocaron una extraordinaria demanda de ahorros que compitió con la de los países en desarrollo, hasta ahora con desventaja para los últimos. Las necesidades periféricas juegan hoy un papel todavía secundario en la utilización del capital céntrico. No hay duda que un desarme general favorecería la afluencia de recursos extranjeros a los territorios poco evolucionados.

5. Si se analiza la extensión que los autores clásicos y neoclásicos concedieron en sus estudios a la formación de capital, así como la certeza de sus conclusiones al respecto, se comprueba que, a pesar de considerarla fundamental para el desenvolvimiento económico, no se ocuparon mayormente de ella o la trataron con enfoques incompletos que distorsionaron los resultados. Por lo común, al acentuar ciertas características o facetas de la cuestión descuidaron las restantes (14).

Adam Smith atribuyó el ascenso de la productividad y por ende el crecimiento de la riqueza a la división del trabajo, de la que hizo depender la acumulación de capital. Se ocupó luego extensamente de la acumulación —en lo que no fue seguido por sus discípulos—, pero al basar el desarrollo económico en la división del trabajo y no en la capitalización, distrajo la atención de sus continuadores de la función que cumple el capital: en su esquema los incrementos de productividad no se debían a él sino al trabajo

Ricardo, Say, Bastiat, Mill y demás autores clásicos se ocuparon mucho más de la distribución que de la producción, haciendo en consecuencia escasos aportes a la teoría de la acumulación y el crecimiento (15). Su preocupación primordial fué determinar cómo se dividía el ingreso entre las distintas clases de la sociedad, y en este terreno sí formularon apreciaciones a largo plazo, como se vió. Pero el aspecto distributivo no es el más importante desde el punto de vista del desarrollo actual, que busca primero acrecentar el producto para luego repartirlo mejor.

Los tratadistas neoclásicos intensificaron el enfoque distributivista de los clásicos. No obstante, se ocuparon en mayor medida que ellos de la formación de capital, aunque abordándolo exclusivamente desde el lado de la oferta de ahorro. Resultó lógico que tal hicieran, si se tiene en cuenta que sus teorías se fundaban en un "equilibrio general" al que debía tender de manera espontánea el mundo económico. Como aceptaron íntegramente la ley de los mercados de Say, no les atrajo el problema de la demanda de inversión. Esta, por medio de las variaciones de la tasa de interés, debía bastar constantemente para que el sistema alcanzara el equilibrio en el punto correspondiente a la ocupación plena. Sus investigaciones se inclinaron por lo tanto a indagar los fundamentos -"sacrificio" en Cassel, "espera" en Marshall- del ahorro; y, preocupados por la productividad decreciente del capital, sólo procuraron ver cómo podía estimularse permanentemente el ahorro a fin de no paralizar el progreso económico.

Es sabido hasta qué grado Keynes corrigió este enfoque al derribar la ley de Say, y cómo trasladó el acento del proceso residual del ahorro al dinámico de la inversión, destacándolo con brillantez como la fuente de energía de toda economía capitalista y reemplazando el estudio particular de la empresa por el análisis macroeconómico, adoptado hoy universalmente. Pero quizá como reacción contra las creencias y sugerencias neoclásicas, la "Teoría General" contiene expresiones despectivas para con el ahorro. Tales juicios, si bien son aplicables en ciertos casos a las economías de alta capitalización, pierden validez si se trata de extenderlos a los países atrasados y con urgente necesidad de capitales (16). Las zonas de bajos ingresos no pueden todavía darse el lujo de descuidar su ahorro y dedicarse con exclusividad a fomentar la inversión, pues si así obraran las consecuen-

cias serían inflaciones galopantes como algunas de las presenciadas en los últimos años.

En cuestiones de desarrollo merecerá siempre mención especial un autor neoclásico. Su aporte impercedero fué el de haber señalado por primera vez al crecimiento económico como un fenómeno digno de ser aislado y estudiado específicamente. Se trata de Joseph A. Schumpeter, quien en 1911 publicó su famosa "Teoría del Desarrollo Económico", de tan amplia aceptación entre los estudiosos de los países avanzados en cuanto al esclarecimiento del progreso de sus economías. Schumpeter otorgó al adelanto técnico la importancia que merecía como factor estimulante de las inversiones. A pesar de que muchas veces se ha considerado su libro como una teoría de los ciclos exclusivamente, es en verdad una explicación del desarrollo capitalista y de su característico avance a saltos. Para Schumpeter el empresario innovador, a fin de aumentar sus ganancias -las que en estado de equilibrio son cero-, crea constantemente combinaciones y mejoras en los factores de la producción. Al ser introducidas en la actividad económica con el apoyo del sistema bancario, las mejoras técnicas provocan ondas recurrentes de progreso industrial y subsidiariamente el aumento de la renta real, no obstante los dislates propios de cada período cíclico.

Naturalmente que una obra tan ambiciosa no podía dejar de recibir ciertas críticas. Así, por ejemplo, el empresario de Schumpeter, dinámico, innovador, inquieto, verdadero agente del progreso económico, ha perdido un poco su influencia desde la época en que fué escrita su obra. Hoy en día en las economías evolucionadas las innovaciones tecnológicas no se logran generalmente por la acción de un dirigente audaz. Son más bien el fruto de inversiones realizadas por las empresas en costosos laboratorios de investigación, formación de personal técnico, experimentaciones especiales, etc. El empresario individual se ha diluido un poco. Por otro lado, esas inversiones no son siempre consecuencia del "espíritu de empresa" sino que pueden resultar de la aplicación de recursos que las grandes compañías acumulan en forma casi mecánica. Tal circunstancia oscurece un poco la concepción schumpeteriana del empresario pobre (17).

Pero la objeción fundamental, desde el punto de vista del tema específico que se considera, es que por todos estos hechos el

crecimiento económico de hoy deseanca en esencia en el proceso de la acumulación de capital, y no en la acción particular de esta o aquella persona en la actividad económica. "Las innovaciones schumpeterianas son indudablemente un elemento dinámico en el proceso de desarrollo. Sin embargo, la espina dorsal de éste no está en la innovación, sino en la acumulación de capital. Schumpeter reacciona como si la introducción de una nueva combinación provocase un salto y transformase automáticamente el sistema productivo. Ahora bien, el desarrollo tal como lo concebimos no resulta tanto de la introducción de la nueva combinación como de su propagación, y ésta casi necesariamente exige la acumulación de capital. Acumular capital significa, las más de las veces, difundir o extender a nuevos sectores una técnica superior ya disponible... Aislar del proceso acumulativo el avance de la técnica -como hace Schumpeter- equivale a apartarse del punto central del problema. La teoría de las innovaciones tiene enorme importancia, pero sería equívoco pretender formularla con independencia de la teoría de la acumulación de capital" (18).

6. De lo expuesto en los párrafos anteriores se desprenden tres conclusiones principales: que la teoría económica llegó con abrumadora frecuencia, cuando se apoyó en análisis estáticos o dinámicos de plazo breve, al estancamiento económico como punto final del desarrollo capitalista, profecía que la realidad se empeñó reiteradamente en desmentir; que parecen preferibles entonces los métodos dinámicos modernos para estudiar el desenvolvimiento económico; y que la acumulación de capital, que en el pasado nunca fué abordada sistemática y simultáneamente desde todos los ángulos que abarca, constituye el centro o corazón del desarrollo económico.

En consecuencia, las cuestiones referentes al ahorro y la inversión deben tener preeminencia casi absoluta en las investigaciones teóricas y en la política económica de los países subdesarrollados. Y se observa en la realidad actual que la tendencia es a seguir esta senda. Lo demuestran los importantes estudios que sobre el tema han hecho y siguen haciendo instituciones internacionales de prestigio y calidad como las que integran los equipos económicos de las Naciones Unidas, y el interés con que los gobiernos y economistas de las naciones atrasadas ven esos esfuerzos y los secundan en la práctica.

### III. Cometido de la política de inversiones en un país insuficientemente desarrollado

En este trabajo, por política de inversiones se entenderá el conjunto de medidas -impositivas, de obras públicas, monetarias crediticias, cambiarias y de programación- tendientes a actuar sobre el proceso de formación de capital de una economía subdesarrollada a fin de estimularlo y dar a las aplicaciones de ese capital el mejor destino posible. En otras palabras, es la parte de la política económica cuyo objeto consiste en conseguir determinados montos de ahorros y lograr que su utilización, a través de las inversiones, eleve al máximo la productividad del factor trabajo, incrementando las rentas reales de los integrantes de la comunidad.

Por razones de comodidad, conviene dividir la secuencia del proceso acumulativo en tres períodos: ahorro, inversión, y productividad de la inversión. El primero abarca la acumulación propiamente dicha, el segundo la incorporación de los recursos acumulados a la producción, y el tercero su transformación en fuente de ingresos. Este último es el que da contenido social a la política de inversiones y, al mismo tiempo, el que permite que se reinicie el proceso mediante los ahorros extraídos de los nuevos ingresos.

#### a) Diferencias con los países más desarrollados:

En general, se puede decir que la política de inversiones de los países más desarrollados hace hincapié primordialmente en el segundo de los aspectos mencionados: la inversión. Si en el estímulo de ésta se obtiene éxito, el volumen de ahorros comúnmente no representa allí un problema. Sólo lo será en el caso de que fallen las medidas para alentar la demanda de capital. Lo dicho va como afirmación general, válida únicamente cuando no existen incentivos artificiales como el conflicto de 1939, la reconstrucción de post-guerra o la guerra fría actual, factores todos que en los últimos tiempos originaron en los centros una tendencia a la inflación más que a la deflación característica del período de entreguerras. En cuanto al tercer aspecto, el de la productividad de la inversión, no adquiere en los países industriales tanta trascendencia como en los subdesarrollados. El mecanismo de los precios, que orienta la distribución de los recursos dentro de la economía, tiene allí mejores probabilidades de hacer coincidir la productividad privada o



rentabilidad de la inversión con su productividad social, como se verá más adelante.

Las naciones insuficientemente desarrolladas, en cambio, deben preocuparse tanto de la inversión como de los otros dos aspectos de la formación de capital. No pueden pensar únicamente en la promoción de las inversiones y dejar que los problemas relativos al ahorro y a la productividad del capital se solucionen por sí solos. Su escaso nivel de ahorro se emplea en inversiones insuficientes y mal dirigidas, cuyo rendimiento colectivo, en ausencia de correctores adecuados, es muy inferior al que podría lograrse si los recursos se utilizaran en otros sectores de la economía. En este trabajo se considera, pese a la pareja importancia de las tres cuestiones en un país atrasado, que en el lado del ahorro está para él el problema esencial, aunque esto no excluye que pueda ser resuelto con ayuda del capital extranjero. Como el ahorro suplementario que venga del exterior tiene que ser devuelto en su oportunidad, al par que se debe aprovechar al máximo la reducida capitalización nacional, adquieren posteriormente relieve similar las inversiones de desarrollo que se realicen y la productividad social de tales inversiones.

Las anotadas son las diferencias más generales entre ambos grupos de países en cuanto a política de inversiones se refiere. Es útil particularizar el análisis y precisar mejor las disparidades, por sus consecuencias sobre una orientación óptima de los recursos.

1. En los centros los impulsos cíclicos dependen de las variaciones de la inversión nacional, ya que en ellos las inversiones extranjeras desempeñan un papel poco significativo. En épocas normales no necesitan ahorro de afuera, tendiendo en cambio a exportar sus propios capitales. Tal exportación tiene efectos dinámicos particularmente cuando existe desempleo, porque en ese caso la inversión en el exterior no se efectúa a costa de la interna; todo lo contrario, posiblemente la expansión de aquélla estimule la de ésta, a través de un aumento en la exportación de equipos. Keynes vió claramente el punto, pero al mismo tiempo suministró una serie de medidas locales de orden fiscal y monetario cuya adopción, al incrementar suficientemente el empleo y la demanda interior de capital, hizo innecesaria la inversión en otros países como arma

anticíclica. De modo que la inversión dentro de las propias fronteras -factor interno- es el elemento dinámico por excelencia en los países avanzados.

La clave de la dinámica de los países insuficientemente desarrollados se halla, por contraste, en sus relaciones comerciales y financieras con el exterior. El comercio externo representa una fracción generalmente grande de su renta nacional. En el promedio del mundo subdesarrollado, esa fracción fluctúa alrededor del 20 %. En algunos países puede llegar incluso al 60 %, como es el caso de Venezuela. Para apreciar la significación de esta cifra basta recordar que en Estados Unidos el coeficiente de intercambio exterior es aproximadamente del 4 %.

Los movimientos de capitales y el pago de servicios ocupaban una posición de relevancia en lo tocante a los vaivenes de la actividad económica general de la periferia antes de la gran crisis. Aunque después sufrieron un brusco descenso y fueron estrechamente controlados, siguen constituyendo un elemento dinámico trascendente. La distinta ubicación del centro de gravedad de los impulsos cíclicos según se trate de países más o menos desarrollados quedó patentizada durante el año 1930 y siguientes: las naciones industriales procuraron combatir la crisis actuando sobre las inversiones internas, principalmente las obras públicas, mientras que las economías esencialmente exportadoras de artículos primarios recurrieron al control de cambios y a intentos anticíclicos tales como, en el caso de la Argentina, la compra estatal de cosechas no exportadas.

Lo dicho significa que la política de inversiones plantea en los países poco desarrollados mayores complicaciones que en los centros, porque debe actuar íntimamente vinculada con dos factores externos: el comercio internacional y los capitales foráneos. Las naciones industriales tienen la ventaja de poder concentrar su atención en circunstancias interiores de manejo más fácil por un solo país.

2. Hay otra diferencia, que es la que se desea hacer resaltar cuando se habla de una "política" de inversiones. Se refiere a la productividad social del capital.

Para Keynes, el problema principal de los países de altos ingresos era cómo mantener la demanda efectiva a un nivel suficiente para asegurar la ocupación plena. Dicho de otra forma, se preo-

ocupaba esencialmente del volumen de la inversión —cuánto se debe invertir— y no de la distribución de los recursos productivos —cómo se debe invertir—, acentuando esta distinción con palabras bien explícitas (19). Mas en los mismos países céntricos ya muchos economistas posteriores (20) no se conformaron con el solo arbitrio de aplicar medidas compensatorias para que la inversión total fuese estable y garantizara el pleno empleo. Fueron en duda también la capacidad del sistema de precios para distribuir las aplicaciones del factor capital de acuerdo con el interés de la sociedad. Y como lógica consecuencia aconsejaron que se cuidasen ambos aspectos de la inversión: volumen suficiente y correcta distribución, ya fuera a través de una planificación rígida (economistas socialistas) o de una orientación más elástica (planificadores no socialistas). Si esta ampliación en las exigencias para con las inversiones ocurrió en los mismos países avanzados, con más razón todavía se debe plantear en la periferia mundial.

Las economías subdesarrolladas, en efecto, presentan ciertos rasgos no observables en las céntricas que dan lugar a que el rendimiento privado de una inversión difiera con mucha mayor frecuencia y amplitud de su productividad social. Por un lado, la producción de artículos primarios para mercados mundiales inestables se traduce en cierta inseguridad de las inversiones, por la variación intensa de sus resultados económicos de un año a otro, lo que origina la concentración inconveniente de fondos en operaciones "seguras" desde el punto de vista individual. La adquisición de oro y saldos en monedas extranjeras, la compra de tierras o de inmuebles urbanos, las operaciones especulativas y las de simple cobertura de inventarios, adquieren así preeminencia exagerada y absorben recursos de usos alternativos más fructíferos. Por otro lado, la gran disparidad que existe en la utilización de los factores productivos de un sector a otro de la economía hace que los simples desplazamientos de factores o una mejor combinación de éstos arrojen notables aumentos de ingreso total, sin que el hecho quede reflejado en la rentabilidad privada de esos desplazamientos. Lo dicho se aplica en especial a las inversiones en sectores fundamentales como el transporte y la energía, que traen sustanciales economías externas y reducciones del costo de producción en otros sectores de la economía, haciendo posible además producir y transportar muchos bienes que de otra forma permanecerían inexplorados.

Tales inversiones rinden por lo común beneficios pecuniarios inferiores o nulos, no obstante ser de elevada productividad social en las regiones en crecimiento.

La mejor distribución de los factores en las economías avanzadas hace que el capital tenga en ellas un fruto —en términos de renta nacional— parecido en cualquiera de los sectores susceptibles de recibirlo, y que la rentabilidad de la inversión sea lo suficientemente pareja como para que no se observen desniveles económicos tan grandes ni discrepancias tan manifiestas entre el interés privado y social de la inversión. También desde este punto de vista la política de inversiones es más delicada en los países insuficientemente desarrollados, porque las inversiones deben orientarse deliberadamente en mucha mayor medida que en los centros para que cumplan su fin social. El punto de cómo se invierte adquiere así tanta o mayor importancia que el de cuánto se invierte.

3. En lo que respecta al volumen adecuado de inversiones, su cometido hay que juzgarlo en los países menos desarrollados con un criterio distinto al aplicable a los más evolucionados. Como se vió, en éstos el objetivo fundamental es asegurar empleo para todos. En aquéllos, en cambio, una cantidad suficiente de inversiones es importante no tanto para garantizar la ocupación plena como para acelerar el crecimiento del ingreso mediante la transferencia de población activa de sectores escasamente productivos a otros de mayor productividad. No hay aquí problemas de desocupación motivados por un exceso de ahorro que no logra invertirse. En vez del desempleo visible característico de las depresiones cíclicas de los centros, existe subocupación (en las regiones relativamente poco pobladas) o desempleo disfrazado (en las pobladas más densamente), aunque éste no excluye a aquélla.

La subocupación es el resultado de la existencia de sobrantes virtuales de población, que se transformarían en reales si las actividades primarias en que trabajan con atraso notorio pudieran ser mecanizadas al nivel que permite la técnica moderna. El desempleo disfrazado se presenta, por su parte, cuando cierta cantidad de trabajadores pueden ser retirados —sin necesidad de inversiones adicionales ni de nuevos procedimientos técnicos, sino con sólo organizar mejor el trabajo colectivo— de la producción en que están empleados sin que la misma disminuya sensiblemente. Aún se puede dar el caso de que aumente, si la productividad marginal de su trabajo es negativa o, lo que es lo mismo,

si los trabajadores se estorbaban unos a otros. Para Europa Sud-oriental se han hecho estimaciones, anteriores a la segunda guerra mundial, que indicaban que del 25 al 35 % de la población agrícola se hallaba en ese entonces en estado de desocupación oculta; y para Egipto la cifra se ha hecho ascender hasta un 40 a 50 % (21) cantidades impresionantes si se tiene en cuenta que en estos países la población agrícola constituye del 60 al 80 % de la oferta total de trabajo.

El subempleo periférico ha sido clasificado en cíclico, estructural y de fomento (22). El primero surge en economías primarias de exportación cuando la demanda externa disminuye, y es tanto mayor cuanto más importancia tenga en tales países el comercio exterior y la economía de subsistencia. Este último sector, que casi siempre opera sobre la base del trabajo familiar, es el que generalmente absorbe con productividad ínfima el excedente de mano de obra, amortiguando las oscilaciones cíclicas de la demanda exterior. El subempleo estructural es originado por la insuficiencia del equipo productivo, que no alcanza para difundir por toda la economía los últimos adelantos tecnológicos. No se debe a deficiencia en la demanda de capital sino en su oferta efectiva. Se traduce en sobrantes potenciales de la población ocupada, como se dijo, los cuales tienden a mantener deprimidos los salarios correspondientes a todas las ramas de la actividad económica; pero la tecnificación, si bien debido a ello no consigue en una primera etapa elevar perceptiblemente los salarios de ninguno de los sectores, produce en cambio un alza del nivel general de salarios al transferir trabajadores de actividades menos productivas, y consiguientemente peor pagadas, a otras más eficientes y de mejor remuneración. Por último, la desocupación de fomento es denominada así porque aparece en períodos de expansión económica. Generalmente el traslado de mano de obra del campo a la ciudad, que acompaña a toda industrialización rápida, trae como resultado un exceso de trabajo urbano, a causa de la incapacidad del capital y demás bienes complementarios de producción para aumentar al mismo ritmo que la oferta de trabajo. Ese exceso de población activa se ve obligada entonces a aceptar ocupaciones urbanas de productividad muy bajas: vendedores ambulantes de frutas o billetes de lotería, limpiadores de calzado, mozos, cuidadores de automóviles, changadores, etc. (23).

Todos los tipos señalados de subocupación, salvo en parte

el cíclico, se deben a la escasez de bienes de capital para absorber a los excedentes subempleados. La capitalización de la economía no alcanza para dotar de equipos a tod a los desplazamientos y absorciones productivas de capital humano que se podrían realizar. El interés social reside más en efectuar estos desplazamientos a través de un volumen suficiente de inversiones que en usar los recursos para dar ocupación a obreros completamente parados, que casi nunca abundan. Por donde también aquí es más difícil la tarea que en los países industriales: el obrero parado es una manifestación obvia de desperdicio de recursos, mientras que cuando hay desocupación encubierta no se puede individualizar qué particular obrero es el que no está produciendo nada. La pérdida social se reparte equitativamente entre todos los que se hallan en la condición indicada.

Esta pérdida no puede ser anulada con expedientes propios de los centros, tales como la expansión de la demanda monetaria. Para usar con éxito los instrumentos que actúan sobre los medios de pago se requeriría capacidad productiva ociosa, y ella sólo existe en grado muy reducido en los países subdesarrollados. En consecuencia, lo que hace falta es precisamente más capacidad productiva para hacer posibles las transferencias de población descritas.

#### b) Características propias:

Para hacer resaltar estas características, resulta muy útil la cita de algunas cifras significativas sobre los tres aspectos de la acumulación de capital en las zonas atrasadas.

1. Ahorro: En la mayor parte de los países insuficientemente desarrollados, la tasa de ahorro neto —es decir, excluidos los ahorros que incurren las depreciaciones— no llega al 6 % del ingreso nacional, en tanto que el mismo coeficiente supera el 10 % en casi todos los países de altos ingresos, y en algunos casos es varios puntos mayor. Por supuesto, el promedio no permite apreciar las diferencias entre diversas áreas atrasadas. Pero ellas existen y son importantes, como lo demuestran las siguientes cifras, expresadas en porcentajes de ahorro neto sobre la renta nacional: América Latina, 8 %; África, excluido Egipto, 5,5 %; Medio Oriente, incluyendo a Egipto, 6 %; Asia Meridional Central (India, Paquistán y Ceilán), 5 %; Lejano Oriente, sin incluir al Japón, 3 % (24). Si se toman conjuntamente a las tres

últimas regiones, arrojan un promedio para toda Asia del 4,2 %. A su vez, el coeficiente de ahorro neto para todo el mundo subdesarrollado da una cifra de aproximadamente 5,5 %. Se observa en este sentido la posición superior de América Latina, que ha alcanzado ya una tasa bastante interesante.

Mas no sólo importa la proporción de renta total que deja de consumirse; interesa también relacionar el ahorro realizado en un país con el número de sus habitantes. El monto ahorrado per cápita indicará la capacidad capitalizadora individual y las posibilidades de aumentar la productividad y remuneración de cada habitante a través de una mayor dosis de capital por hombre empleado. En general, la renta per cápita en las naciones subdesarrolladas es de 10 á 5 veces inferior a la que se obtiene en los países más evolucionados; las poblaciones periféricas, por su parte, crecen a un ritmo más veloz que las de los centros; y su alta propensión al consumo hace que la fracción del ingreso que ahorran sea también más baja, como se ha visto. Debido a la reunión de estas tres circunstancias, "el ahorro per cabeza en los países muy poco desarrollados puede alcanzar un promedio menor al 5 % del ahorro per cápita que se efectúa en los países económicamente avanzados" (25). Quiere decir que si el habitante promedio ahorra en los Estados Unidos, por ejemplo, 300 dólares anuales, el habitante de ciertas economías muy pobres puede llegar a ahorrar tan sólo la vigésima parte de esa suma, o sea 15 dólares, lo que ni lejanamente alcanza para dotar a su trabajo de la costosa técnica que perentoriamente requiere.

De por eso que en muchas zonas insuficientemente desarrolladas el ahorro nacional apenas si proporciona empleo al nivel de salarios imperante -muy pobre, por cierto- al incremento vegetativo de la población. Se dispone de una suma insignificante de nuevo capital para elevar el nivel medio de vida, porque el capital crece allí en forma pausada, casi al mismo ritmo que la población. Hay países superpoblados en que aumenta aún más lentamente que ésta, como fué en algunas épocas el caso de la India, con lo cual el standard de vida individual no sólo no mejora sino que tiende a descender.

Naturalmente que todos los datos estadísticos citados se ha referido al ahorro nacional exclusivamente. No va incluido en ellos el capital extranjero que complementa al propio, y que en ciertos países puede tener bastante significación.

2. Inversión: En el coeficiente de inversiones si se incluyen los capitales foráneos que se utilizan en una economía. Las estadísticas generalmente hacen referencia a la inversión bruta, o sea que comprenden los equipos destinados a renovar los desgastados. Veamos algunos datos del continente que más de cerca nos atañe, el de América Latina.

Según un trabajo de la Comisión Económica para América Latina (26), su tasa de inversión bruta fué del 15,6 % en el período 1946-53. Se calcula en el mismo informe que el 6 % del ingreso total bruto de la región corresponde a la depreciación que sufre anualmente su capital, como es costumbre considerar también en otros lugares, lo que daría una tasa de inversión total neta del 9,6 %. En otro estudio (27), el mismo organismo estima las inversiones extranjeras en América Latina en el período 1950-53 en un 12 % de la inversión total neta. Como ésta es de 9,6 %, aplicándole el porcentaje anotado y restando de 9,6 el resultado que se obtiene, surge una tasa neta de inversión con recursos únicamente nacionales del 8,5 %. La cantidad obtenida coincide bastante con el coeficiente latinoamericano de ahorro nacional neto del 8 % citado antes y calculado por otra institución internacional.

Se han efectuado trabajos por diversos organismos de las Naciones Unidas, tales como la F.A.O., comisiones especiales, la C.E.P.A.L., etc., tendientes a precisar el coeficiente de inversión que sería necesario para elevar los ingresos per cápita en diversas zonas atrasadas en un 2, 3 ó 4 % anual, según el caso. Es interesante una conclusión coincidente que se desprende de todas las investigaciones: para cumplir el menos ambicioso de los objetivos cuantitativos mencionados, la inversión debería ascender a cantidades no inferiores en ningún caso al 15 % de la renta de todas las regiones subdesarrolladas como tasa neta o al 20 % como tasa bruta. Por supuesto, ante las cifras de formación de capital existentes hoy en la realidad periférica, que no alcanzan en promedio ni a la mitad de las propuestas como metas, estos organismos terminan aconsejando que la diferencia se cubra con capital extranjero.

Hay disparidades notables entre los datos disponibles de inversión bruta de diversos países, según su grado de desarrollo. Para algunas naciones insuficientemente desarrolladas se tiene, por ejemplo, en el año 1954: Brasil, 13,1 %; Argentina, 20,5 %; México,



13,5 %; Colombia, 23,7 %; Ecuador, 14 %; Chile, 9 %; Birmania, 18 %; Grecia, 12 %; Filipinas, 6%; mientras que en idéntico período los porcentajes de diversas economías avanzadas son: Australia, 26 %; Canadá, 22 %; Francia, 17 %; Dinamarca, 31 %; Alemania Occidental, 24 %; Nueva Zelanda, 20 %; Noruega, 36 %; Suecia, 21 % (28). Las estimaciones de Kuznets dan a su vez una cifra de aproximadamente el 21 % como tasa de formación de capital bruto en los Estados Unidos, como promedio del período que va desde 1869 hasta 1948.

Si bien las diferencias son grandes aún entre países de parecido nivel de desenvolvimiento, se aprecia el contraste existente entre las naciones menos desarrolladas y las más evolucionadas, que generalmente tienen un coeficiente superior al 20 %. Por tal razón, para que las economías atrasadas puedan siquiera conservar la relación entre sus ingresos y los céntricos, es que en los estudios mencionados más atrás se considera necesaria, como se vió, la elevación de su tasa bruta de inversión hasta llegar al 20 % como mínimo.

3. Productividad de la inversión: Este aspecto presenta sumo interés en las regiones poco evolucionadas. La magnitud del desarrollo económico depende primordialmente de dos factores: el volumen de las inversiones y su productividad social, dada por los ingresos que ellas generen para la economía en su conjunto. Dicho en otra forma, la intensidad del crecimiento es función de dos relaciones: el coeficiente de inversiones y la relación producto-capital, que mide la productividad de la inversión.

El cociente producto-capital es un instrumento de análisis relativamente nuevo en la ciencia económica, como que surge de los recientes estudios dinámicos iniciados por Harrod y Domar y continuados por otros economistas. Es la relación que existe entre el ingreso nacional de un país en un lapso dado y el capital reproducible que ha participado en la producción de ese período. El resultado se obtiene dividiendo el producto nacional neto de un año por el capital neto utilizado. Quiere decir que éste se calcula a su valor de reposición depreciado, porque las amortizaciones de equipo no crean ingreso sino que sólo lo mantienen.

Se pueden distinguir dos clases de relación producto-capital: la media y la marginal. La primera presenta como numerador el producto y como denominador el capital existente. La segunda tiene

como denominador la inversión neta en un período dado y como numerador el aumento de producto neto en el período siguiente. Ambos términos del cociente representan, en la relación marginal, incrementos: de capital en un caso y de renta en el otro. La relación marginal varía bastante de un año al siguiente. Influyen principalmente en ello los términos del intercambio, la composición del capital, el grado de su utilización y el tiempo de gestación de las inversiones. Pero si se toma un período suficientemente largo el promedio de las relaciones marginales no puede diferir mayormente de la relación media, que por su parte fluctúa muy poco (29).

La característica esencial de la relación producto-capital media es en efecto su relativa estabilidad. En el período 1945-55, verbigracia, dicho cociente ha arrojado los siguientes resultados de año en año para el conjunto de los países latinoamericanos: 0.46, 0.48, 0.49, 0.49, 0.47, 0.46, 0.47, 0.46, 0.45, 0.45 y 0.45 (30). De ese rasgo típico se deriva la utilidad de la relación. Desde el punto de vista teórico, proporciona un elemento de juicio muy importante para estimar la productividad social del capital en una región o país determinado; y en la práctica se convierte en un poderoso auxiliar del economista y del hombre de Estado. Cuando se quiere planear un desarrollo y hacer cálculos proyectados en el tiempo, el objetivo del programa es generalmente alcanzar un determinado nivel de renta nacional al final de su realización. La relación producto-capital es la única herramienta analítica que permite prever la inversión necesaria para lograr el incremento de ingresos perseguido y, de allí, qué cantidad de capitales podrán ser suministrados por el ahorro nacional y en qué medida deberán ser complementados con el aporte extranjero.

El cociente producto-capital expresa la productividad en potencia de toda la economía de una región. La composición de los factores trabajo, naturaleza, capital y técnica puede dar lugar a un complejo de alto rendimiento social con respecto a cada unidad de capital que se invierta, o puede en cambio reflejar un conjunto de potencialidades de productividad escasa. En realidad, cuando se calcula la relación producto-capital se está colocando a uno de los cuatro factores de la producción en el centro del análisis: el capital. El resultado no sólo expresará los cambios ocurridos en este factor sino también en los recursos naturales, la técnica prevaleciente y la fuerza del trabajo. Una misma inver-

sión, aplicada a recursos naturales ricos o a trabajadores capaces, producirá más frutos que si moviliza recursos pobres o mano de obra inferior. Tales circunstancias influirán sobre la relación producto-capital característica de cada zona, que será más elevada en el primer caso que en el segundo (31).

Un caso típico de esta clase de contraste es el que existe entre Japón y Argentina. El país asiático utiliza en su producción un capital por persona activa bastante más elevado que la Argentina, no obstante lo cual su renta por habitante es más reducida. El motivo está en la fertilidad de las tierras argentinas y en su escasez de población y abundancia de recursos naturales, en comparación con la pobreza de recursos y aridez de las tierras que la superpoblación existente en Japón obliga a utilizar (32). La técnica superior de los japoneses no alcanza a compensar las desfavorables circunstancias anotadas. De allí que la productividad media del capital sea mayor en la Argentina que en el Japón (y en general en América Latina que en Asia).

Ya se citaron las relaciones producto-capital anuales halladas por la C.E.P.A.L. para la América Latina en el período 1945-55, cuyo promedio da una relación media de aproximadamente 0.46. La cifra indicada significa que cada unidad de capital produce en este continente 0.46 unidades de ingreso. Tinbergen y Polak encontraron para Europa una relación marginal de 0.20 como promedio de los años que precedieron a la segunda guerra mundial. Kuznets sostiene que el resultado puede variar de 0.20 a 0.40 en distintos países y épocas (33). En Estados Unidos la proporción para los años anteriores a la Gran Depresión parece haber sido de 0.30, lo mismo que para Canadá en el período 1929-49. Para fechas posteriores al conflicto de 1939, en algunos países se han obtenido las siguientes cifras: México, 0.60; Turquía, 0.52; Chile, 0.40; Rhodesia del Sur, 0.33 (34). La relación producto-capital media ha sido en Brasil de 0.52 en el período 1939-53, y en Colombia ha ido subiendo paulatinamente de 0.22 en 1925 a 0.40 en 1954 (35).

De acuerdo con teorías tradicionales, la productividad media del capital tendría que ser mayor en los regímenes donde él es escaso en relación con los otros factores de la producción que en los países donde resulta relativamente abundante. Sin embargo, en estos últimos -los centros industriales-, a pesar de haber crecido el capital más rápidamente que el trabajo, su productividad no fué

descendiendo a largo plazo, como se suponía habría de suceder ante aquel hecho, porque las innovaciones tecnológicas tendieron a compensar los efectos de la mayor oferta de capital con una demanda igualmente fuerte y sostenida. Estadísticas efectuadas en Estados Unidos demuestran que allí el producto por unidad de capital, prescindiendo de las fluctuaciones a corto plazo, ha propendido a permanecer constante. Por su parte, una alta productividad del capital en las áreas atrasadas se halla trabada, entre otros numerosos motivos, por la misma escasez del capital. La simple adición de una pieza de equipo productivo no trae los aumentos de producción que cabría esperar: los servicios básicos, como la energía y el transporte, trabajan ya a su máxima capacidad y no es posible incrementarles la carga sin incluir también en la inversión una ampliación de los propios servicios básicos, o bien restar servicios a otras empresas, con lo cual la riqueza que se crea por un lado se pierde por el otro.

En consecuencia, si bien las estadísticas parecen mostrar una relación producto-capital ligeramente mayor para los países subdesarrollados, la diferencia no es tan notable como la que podría alcanzarse con una mayor dotación de capital. En el caso de que las inversiones no se acrecienten en el futuro en la medida esperada, las naciones insuficientemente desarrolladas no tienen otro camino a su alcance, para mejorar su ingreso real a pesar de todo, que orientar sus nuevas aplicaciones de capital hacia los sectores donde brinden un rendimiento social menos deficiente, con lo que maximizarán la productividad marginal de la inversión. Al mismo tiempo, deben elevar la productividad del capital existente -no sólo del nuevo- mediante una mejor utilización de los recursos naturales, las combinaciones técnicas y la mano de obra que trabaja con un equipo dado.

CAPITULO II

EL DESARROLLO ECONOMICO CONTEMPORANEO (36)

La preponderancia que últimamente ha adquirido el tema del desarrollo económico en la literatura mundial especializada podría hacer creer que se investiga con pareja dedicación el crecimiento de todo tipo de economías, prescindiendo de la etapa de desenvolvimiento en que se encuentran. No es así, sin embargo. Los estudios y el interés más agudos se concentran en los países denominados "insuficientemente desarrollados". Ante esta expresión, ¿debe entenderse que hay economías que se han desarrollado por completo? En absoluto: significa sólo que el calificativo "insuficientemente" se toma en comparación con otra categoría de países desarrollados en grado suficiente, en el sentido restringido de que han logrado un nivel de vida aceptable, aunque no definitivo, para sus habitantes. Es por ello que el área subdesarrollada ha sido caracterizada, siguiendo este criterio de relatividad, como "aquella que ofrece a sus habitantes un producto final de consumo y bienestar material apreciablemente inferior al que ofrecen las economías más desarrolladas" (37), única forma en que se la puede definir.

La limitación geográfica prevaleciente en los estudios modernos de crecimiento económico, habiendo sido adoptada también en este trabajo, impone la obligación previa de hacer un examen, aunque sea ligero, de las conclusiones teóricas más generales a que han arribado dichos estudios. La teoría actual del desarrollo económico trata de explicar, desde un punto de vista macroeconómico, el proceso mediante el cual asciende continuamente la productividad del factor trabajo. Al expandirse en un país el producto por unidad de tiempo de la fuerza de trabajo ocupada, aumentan los bienes y servicios a disposición de la población y, en consecuencia, mejoran sus condiciones de bienestar susceptibles de medición objetiva.

Conviene no tomar aumento de productividad en el plano microeconómico de las empresas como desarrollo económico, pues éste no se concibe hoy sino sobre la base del ascenso de la renta real por habitante. Las investigaciones del presente consideran por lo tanto a cada economía atrasada en su conjunto, como nación; y para ello se proponen una serie de fines y de medios, que resulta útil tratar por separado.

### I. Sus fines

De todo lo expuesto hasta ahora debe haber surgido claramente que la meta del proceso de desarrollo es en la actualidad eminentemente social: mejorar los niveles de vida individuales. El propósito se refiere sobre todo a las grandes masas humanas que viven en la situación económica más precaria y que son mayoría en las naciones insuficientemente desarrolladas.

Una idea de la situación postergada en que se encuentra el grueso de la población del orbe, justificativa de todo intento de mejorarla, puede obtenerse transcribiendo un cuadro de la distribución del ingreso mundial en relación con el número total de habitantes. En él se incluyen como "países de ingresos altos" -desde luego per cápita- a Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental, Australia y Nueva Zelanda; como "países de ingresos medianos" a la Argentina, Uruguay, Japón, Sudáfrica, Israel, Unión Soviética y algunos otros países de Europa Oriental; y como "países de ingresos bajos" a las restantes naciones del mundo, es decir, a la mayor parte de Asia, Africa, Europa Sudoriental y América Latina. La estadística se expresa sobre la base común de dólares de los Estados Unidos con poder de compra tomado en el año 1949 (38).

	<u>Ingreso mundial</u>	<u>Población mundial</u>	<u>Ingreso per cápita</u>
Países de ingresos altos	67 %	18 %	US\$ 915
Países de ingresos medianos	18 %	15 %	" 310
Países de ingresos bajos	15 %	67 %	" 54

Las dos terceras partes de la producción del mundo corresponden al 18 % de su población, mientras que los países de ingresos bajos, que alojan a las dos terceras partes de la población mundial, perciben apenas algo más de la séptima parte del ingreso total.

No es de extrañar, entonces, que hoy se busque subordinar todo el aparato económico de la periferia a la elevación del po-brísimo nivel de vida de su población en ascenso. Se observa en seguida la diferencia con el desarrollo pretérito de estos países primordialmente productores de artículos primarios, ocurrido durante el siglo pasado y los treinta primeros años del actual. Dadas las condiciones del mundo en aquella época, dicho crecimien-

to fué impulsado por los mercados exteriores y se orientó a satisfacer las necesidades de materias primas y alimentos de los grandes centros industriales. Habiendo decaído la demanda externa a partir de la Gran Crisis, las economías primarias tuvieron que vigorizar su dinámica con impulsos interiores, basándose principalmente en la industrialización. En consecuencia, en la actualidad el punto de mira se ha trasladado al mercado nacional, y el fin principal es el de elevar la capacidad de consumo de la población propia.

Conviene no olvidar que casi siempre al objetivo social se suma uno político, que en ocasiones puede llegar a predominar sobre aquél. Se trata del robustecimiento de la autodeterminación económica de estas naciones, en el sentido de que los gobiernos aspiran a eliminar posibles presiones extranjeras en la conducción interna, así como a atenuar la dependencia de la actividad interior con respecto a las fluctuaciones del ciclo internacional y a imprevisibles contingencias exteriores. Mientras no degeneren en utópicos intentos de autarquía, este objetivo político es tan interesante como el social y puede alcanzar su misma significación en cuanto al nivel de vida general, ya que tiende a evitar el desamparo en que quedan sumidas las economías débiles cuando hay guerras generalizadas o se producen depresiones céntricas de gravedad.

Se comprueba así que los fines del desarrollo son esencialmente extraeconómicos, y que dentro de la jurisdicción de los economistas sólo cabe el estudio de los medios más aptos para alcanzar aquéllos.

## II. Medios de darles cumplimiento.

De acuerdo con los diversos estudios teóricos y estadísticos que se irán citando en el curso de la exposición, los propósitos sociales y políticos del crecimiento son susceptibles de realización si se cumplen una serie de condiciones, las unas de exclusiva incumbencia de los gobiernos nacionales y las otras sin posibilidades de ser satisfechas a menos que medie la colaboración internacional.

El primer grupo de medidas comprende las siguientes: industrialización, cambios en el comercio exterior, asimilación económica de la técnica extranjera, aumento de la capitalización, atenuación de la vulnerabilidad exterior, y programación del desarro-

llo. Las medidas de orden internacional se refieren a la relación de intercambio de los países insuficientemente desarrollados, a las inversiones extranjeras en esos países, y a la política comercial del centro cíclico principal: Estados Unidos.

a) Industrialización adecuada:

Casi todos los economistas de la periferia, y muchos céntricos también, sostienen hoy la industrialización de los países atrasados como premisa básica para conseguir el aumento de las rentas reales en el interior de sus territorios. Llegan así a una conclusión diametralmente opuesta a la de la denominada en forma global "teoría clásica", que propugnaba rígidamente la división internacional del trabajo y señalaba las ventajas que la especialización reporta a cualquier economía. Aún hoy se sigue defendiendo en círculos académicos la especialización tajante de la periferia mundial en la producción de artículos primarios, lo que le permitiría, mediante el consabido juego de los costos comparativos, adquirir mayor cantidad de productos industriales importándolos que fabricándolos dentro de sus fronteras.

En realidad, nadie discute la perfección de la teoría si se la analiza dentro del marco de sus supuestos básicos. Lo que se pone en duda es que tales supuestos hayan coincidido con la realidad que debían interpretar (39). La falsedad de las premisas condujo a que, al ponerse en práctica la teoría, unos países se vieran indubidamente perjudicados y otros favorecidos con la distribución de los frutos que proporcionaba la división internacional del trabajo. Las economías beneficiadas fueron las industriales, a través de la ventaja secular que obtuvieron en su relación de intercambio con respecto a las economías productoras de materias primas y alimentos, debido a la escasa movilidad internacional de los factores productivos. Pero este problema, que se vio agudizado por cambios estructurales después de los años treinta y por modificaciones en la composición de la demanda mundial, será analizado en otro lugar.

Las naciones subdesarrolladas se enfrentan actualmente con dos hechos de especial significación para su desenvolvimiento y para la orientación industrial o no industrial del mismo. Primero, su población crece a un ritmo acelerado, más rápido que el de las poblaciones céntricas. Segundo, sus actividades primarias, que en la mayor parte de los casos se hallan en condiciones muy deficientes de explotación, requieren una intensa tecnificación a fin de aumen-



tar su productividad. Pocas cifras bastan para patentizar la magnitud de ambos fenómenos.

La tasa de crecimiento de la población de América Latina es la mayor del mundo: 2,5 % anual. El resto de la periferia presenta tasas mucho menores: África, 1,25 %; Corea del Oriente, 1,5 %; Lejano Oriente, 0,75 % (40). El problema en estas últimas regiones es de números absolutos y no de porcentajes: como se hallan mucho más densamente pobladas que las latinoamericanas, se encuentran cada año, como consecuencia del incremento vegetativo de su población, con numerosos contingentes a los que deben procurar empleo, sin que el capital necesario para ello crezca con la intensidad requerida.

En cuanto a la proporción de población activa empleada en el sector primario cuya eficiencia debe ser urgentemente mejorada, varía en el mundo subdesarrollado entre un 60 % y un 75 %, según el cuadro que se ha insertado en el capítulo IV, lo que indica el enorme potencial humano que puede liberar la tecnificación actualmente en camino. Y no hay en estos países producción de bienes de capital que, como aconteció históricamente en los centros, absorba a los trabajadores liberados por el desempleo tecnológico dándoles ocupación en la fabricación del mismo equipo que se les había quitado.

La conjunción del aumento demográfico vegetativo con el fenómeno de la mecanización agrícola produce en los países insuficientemente desarrollados idéntica consecuencia: la aparición de excedentes de población que no logran encontrar empleo adecuado en ningún sector de la economía. Es respecto de esos sobrantes reales o virtuales de gente que corresponde sea determinado por la teoría en qué actividad rendirán mayores beneficios desde el punto de vista de la comunidad. Hablando en general, sólo cabe elegir entre dos caminos posibles: ocupación de nuevo en la producción de alimentos y materias primas, o absorción en actividades industriales y afines a fomentarse.

Para optar por la primera solución, de corte netamente ortodoxo, sería necesario que el incremento de producción primaria que más tarde se obtuviera lograra exportarse en la proporción promedio de exportaciones sobre ingreso nacional existente en el país. De no ser ello así bajaría la tasa de desarrollo, porque el aumento de las rentas reales, en el caso de una especialización completa, se basa en la expansión ininterrumpida de las exportaciones y consiguientes importaciones. Cabría suponer en este ejemplo que aunque

no se demandara en el exterior la proporción normalmente exportada de producción primaria del país, igualmente el incremento de dicha producción primaria podría ser absorbido por el mayor consumo interno que se derivaría de la elevación del ingreso nacional. No obstante, habría entonces un desequilibrio creciente en la balanza de pagos debido al funcionamiento del coeficiente de importaciones, o porcentaje del ingreso que se dedica a importar. La tendencia espontánea del coeficiente de importaciones, en países de bajo nivel de vida, es a aumentar a medida que crece el ingreso por habitante. El coeficiente es muy bajo en los sectores de ingresos individuales escasos pero asciende paulatinamente conforme se pasa a los grupos de rentas mayores. De tal modo, cuando sube la renta individual los grupos favorecidos elevan su propio coeficiente aumentando el de todo el país. Aún en el caso de que el coeficiente permaneciera constante, el solo hecho del ascenso del ingreso total traería como consecuencia un incremento de las importaciones, tornando imprescindible un correlativo aumento de las exportaciones a fin de evitar desequilibrios de divisas imposibles de sostener por mucho tiempo.

Todo lo anotado, por supuesto, se aplica al caso de que se dejen actuar libremente las fuerzas económicas y no se fuerce a la baja al coeficiente de importaciones con medidas tales como el control de cambios o la protección aduanera encaminada a estimular la producción interna sustitutiva de importaciones. Si bien esto es lo que se han visto obligados a hacer los países en desarrollo durante los últimos tiempos, aquí corresponde dejar de lado esa hipótesis porque se está razonando en términos ortodoxos, es decir bajo la premisa de que el Estado se abstiene de intervenir activamente en los acontecimientos económicos.

Y no es sólo el aspecto de la balanza de pagos el que interesa. En este primer camino, aparte de resentirse progresivamente las reservas de activos extranjeros, aparecería de modo simultáneo un obstáculo que afectaría el impulso dinámico del desarrollo. En efecto: la fase interior del desequilibrio externo es la insuficiencia de demanda para la producción local que se ofrece. Al dirigirse a otros países una demanda mayor que la de equilibrio, queda sin vender una parte equivalente de producción nacional en el mercado interno.

Se observa cómo es siempre indispensable un aumento inco-

sante de las exportaciones para escoger la evolución clásica. Pero aún queda otro aspecto por considerar, el más importante de todos: si el crecimiento basado en los mercados exteriores trae una mejora constante de las rentas reales en la comunidad. Para que el nivel de vida no se deprima en la periferia en comparación con el prevaleciente en los países industriales —o aún en números absolutos—, se hace necesario que el precio de las exportaciones mantenga su relación con el de las importaciones, ya que éstas han de procurar los bienes que la producción interna no provee. Por donde es el valor de las exportaciones lo que interesa, más que su monto físico. Es más: el volumen acrecentado de las exportaciones debe referirse no sólo al valor total de las mismas sino al valor exportado por habitante. Para que haya mejoramiento en lo social es necesario que el ingreso (y en este primer camino las exportaciones) aumente más que la población, única forma de que crezca la renta individual. El propósito del presente razonamiento es demostrar que tal incremento de las exportaciones per cápita no es hoy posible, ni lo ha sido en los últimos treinta años, para los países productores de artículos primarios. Lo comprueban las estadísticas y el análisis teórico.

Con referencia a lo sucedido en la realidad, en un informe de la C.E.P.A.L. (41) se inserta un cuadro de los resultados registrados en América Latina. Se observa allí que en el quinquenio 1945-49 el volumen físico de las exportaciones latinoamericanas en conjunto superó solamente en 16,6 % la cantidad exportada en 1925-29, mientras que la población total del continente creció en ese lapso en un 44,3 %. Las exportaciones físicas per cápita descendieron así un 19 % durante el cuarto de siglo estudiado. Como lo que importa es el valor exportado por habitante, podría esperarse que la relación de intercambio hubiera compensado aquel fenómeno. Mas no ocurrió así: desgraciadamente lo agudizó, ya que después del receso mundial de los años 30 la relación fué por mucho tiempo contraria a los países exportadores de alimentos y materias primas. Por donde la capacidad para importar, total y por cabeza, de América Latina en el período analizado —sin considerar aquí las inversiones extranjeras, pues de hacerlo se acentuarían los resultados desfavorables de la comparación— descendió todavía en mayor grado que el volumen físico de las exportaciones, manteniéndose durante la mayor parte de los años posteriores a la Gran

Depresión por debajo del índice 100, asignado a 1937. Así, la capacidad de importación per cápita, que fué de 123,4 en 1928, descendió a 62,7 en 1932 y continuó con los siguientes índices deprimidos: 81,9 en 1935, 75,0 en 1938, 56,7 en 1942 y 71,2 en 1945.

Aparte de estas estadísticas, existen las más generales y trascendentes que muestran la tendencia secular al empeoramiento de los términos del intercambio de la totalidad de los países productores de artículos primarios. Ellas son el verdadero fundamento objetivo de la industrialización de las regiones atrasadas, y se analizarán más adelante al hablarse de la cooperación internacional en cuestiones de desarrollo. Hay también otras comprobaciones. En diversos trabajos (42), ha quedado establecido que la absorción de productos primarios extranjeros por los países industriales depende de los factores siguientes: el aumento de la renta nacional en los centros, las barreras aduaneras existentes en ellos, la elasticidad de su demanda de alimentos y materias primas con respecto a variaciones en su ingreso total, la intensidad con que substituyen importaciones por producción interna, y los precios de los productos primarios. Las economías insuficientemente desarrolladas sólo tienen poder para influir sobre el último factor de la serie. Y es el menos importante de todos, desde que casi nunca el recurrir a él trae un aumento equivalente en las exportaciones de la nación que busca esa forma de expandirlas; o cuando se lo alcanza, la caída de precios resultante impide a la economía exportadora recibir la mayor parte de los incrementos de ingreso que le corresponderían. Es que si bien un país subdesarrollado puede desalojar a otro del mercado por medio de una lucha de precios, el ascenso de la demanda total de alimentos y materias primas en el mundo no puede operarse de modo sensible con ese expediente sino a través de la modificación de las otras circunstancias enumeradas, que se hallan fuera de la órbita de acción de la periferia.

En los trabajos a que se ha hecho referencia se dan, por último, razones estrictamente teóricas para rechazar el camino que se está analizando. Dichas razones apuntan a las causas de la tendencia secular al desequilibrio de las balanzas de pagos de las economías primarias, que son también las que explican en parte el deterioro crónico de su relación de intercambio.

Por el lado de la oferta de producción, se tiene que:

"a) Las transformaciones técnicas, en su incesante creación de

productos nuevos, elaboran en forma cada vez más compleja o refinada las materias primas que requiere el proceso productivo y disminuye así la proporción de ellas en el producto final. En relación al valor total, la proporción de materias primas empleadas en la fabricación de un avión es así menor que en el caso de una locomotora y en ésta que en un carro de caballos; b) los adelantos técnicos permiten una mejor utilización de las materias primas, co-productos y subproductos, de tal suerte que una misma cantidad de materias primas se traduce en un valor proporcionalmente mayor que antes de artículos terminados;...c) las materias elaboradas por procedimientos sintéticos, como los nitratos, las fibras artificiales y los plásticos, substituyen a productos naturales en campos cada vez más importantes de la actividad industrial" (43).

Y por el lado de la demanda se advierten iguales resultados: "a) es un hecho bien establecido que al crecer el ingreso la demanda se diversifica y, mientras aumenta relativamente poco la de los alimentos usuales, después de pasado cierto límite, crece considerablemente la de los variados artículos en que van traduciéndose sucesivamente las innovaciones técnicas...; b) en esa misma tendencia a la diversificación crece la demanda de servicios personales y, por tanto, disminuye la proporción en que entran los productos primos en la satisfacción de la demanda global de la población" (44).

Quiere decir que el progreso técnico, por un lado, y la elevación continua de las rentas mundiales, por el otro, han hecho surgir una serie de circunstancias que tienden a debilitar a largo plazo la demanda mundial de artículos primarios, ya sean ellos materias primas o alimentos, en comparación con la demanda de productos industriales. Se ha estimado, en base a datos verificados en un número suficiente de países, que a cada incremento del 1 % en la renta per cápita de los Estados Unidos, la demanda norteamericana de productos primarios tiende a crecer sólo el 0.66 %, al par que una elevación similar del 1% en el ingreso por habitante de América Latina hace subir en un 1.58 % la demanda latinoamericana de artículos industriales (45). Esta diferencia de elasticidades-ingreso de la demanda entre países productores de artículos primarios y economías elaboradoras de bienes industriales está destinada a tener relevante influencia en el impulso industrializador de los países atrasados. Si la producción primaria de la periferia

orientada preferentemente hacia las exportaciones, se expande menos que los ingresos de los centros, persistir en su producción exclusiva significaría ampliar continuamente la diferencia entre los ingresos de los países industrializados y los de las naciones subdesarrolladas.

La proposición de emplear en las actividades primarias los sobrantes periféricos de población subocupada es, pues, impracticable en estos momentos. Conviene repetir las causas de ello: necesidad de absorber productivamente los excedentes de trabajadores que originan la mecanización de la agricultura y ganadería y el incremento vegetativo de la población; dificultades para fomentar a largo plazo y a precios constantes las exportaciones mediante medidas internas de los países poco desarrollados; descenso orónico en la demanda mundial de materias primas -en comparación con la de productos manufacturados-, debido al progreso técnico; y baja relativa en la demanda global de alimentos ante el continuo ascenso de las rentas individuales y la limitación de las necesidades físicas primarias.

Junto con el rechazo de la solución clásica, las circunstancias enumeradas señalan las ventajas del otro camino considerado más atrás como posible: el fomento de las actividades secundarias y afines. A ellas se debe agregar que la diversificación de las actividades internas, cuando es racionalmente conducida, disminuye la vulnerabilidad de un país subdesarrollado frente a las contingencias exteriores; y este solo motivo puede tener tanta o más importancia que los anteriores de índole estrictamente económica, ante la diversidad de conflictos y alternativas mundiales que pueden aislar y paralizar a una economía en un momento dado.

En Estados Unidos la población activa ocupada en la producción primaria fue hace 100 años del 60 % del total de habitantes, proporción idéntica a la que hoy presenta América Latina en su conjunto. En el país del norte el porcentaje ha bajado actualmente al 12 %. No hay razón para que las naciones insuficientemente desarrolladas no recorran la misma senda. A medida que la técnica moderna penetra en la agricultura periférica de escasa productividad, se requiere proporcionalmente menos gente que antes para atender al crecimiento de la demanda interna y externa de productos primarios. Y si baja la proporción de trabajadores empleados en esas actividades, debe elevarse la de los ocupados en

otras: industria, transporte, comercio y servicios en general (46). En ese traslado de población de actividades menos productivas a otras más eficientes consiste el desarrollo económico de hoy: no se trata, por lo tanto, más que de una exigencia derivada de la difusión mundial del progreso técnico.

Tal el cúmulo de justificaciones teóricas y prácticas de la industrialización de los países subdesarrollados. Casi sería mejor considerarla no como una alternativa que se puede emprender o no a voluntad sino como una imposición inexorable de los hechos. En verdad, hoy ya no hay posibilidades de elegir. Si no por vía de la razón pura, por lo menos por la de la intuición lo comprendieron así los países productores de bienes primarios que durante la crisis de la cuarta década de este siglo iniciaron sus tentativas de industrialización. En aquel entonces el fundamento científico del desarrollo "hacia adentro" no había sido suficientemente aclarado por la teoría. Pero los acontecimientos gravitaron con mayor fuerza que las abstracciones teóricas frente a la quiebra del sistema multilateral de intercambio que sobrevino, el proteccionismo con que los países industriales impulsaron su producción primaria, y la contracción de la corriente de capitales entre centros y periferia.

En cuanto a los límites y condiciones de este fomento industrial y a sus efectos sobre otros sectores de la economía, de tanto interés para la orientación de las inversiones de desarrollo, irán surgiendo del resumen teórico que sigue y de las consideraciones que se hagan cuando se entre directamente al análisis de la política de inversiones.

#### b) Cambios en el comercio exterior:

El desarrollo económico eleva por definición los ingresos individuales. A su vez, se vio ya que el coeficiente de importaciones de los países pobres tiende, por reacciones típicas en un ambiente de escasez y postergación de necesidades, a aumentar conforme se acrecienta el nivel de vida. Se vio también que aún cuando ello no sucediera, basta que se incremente la renta total de un país —y la adecuada absorción industrial de sobrantes subocupados produce ese resultado— para que se eleven sus importaciones por el simple funcionamiento de un coeficiente constante. Ahora bien, un aumento equivalente en las exportaciones periféricas a precios de

intercambio no deteriorados tropieza con numerosos obstáculos de fondo, que han quedado descriptos antes. Si esto se relaciona con aquel aumento de importaciones, se tiene precisado el motivo principal de la tendencia secular al desequilibrio de la balanza de pagos que se observa en los países que se desenvuelven económicamente.

La tendencia se agrava a este plazo por otra circunstancia: el desplazamiento de ingresos del consumo a la inversión, implícito en todo desarrollo que se pretende acelerar. El coeficiente de importaciones en la inversión es mucho más alto que el coeficiente de importaciones en el consumo, por lo que un descenso relativo del consumo de una comunidad —es decir, no en términos absolutos sino en relación con la proporción del ingreso que se invierte— se traduce en un aumento del coeficiente total de importaciones. En América Latina, por ejemplo, en el período 1946-1953 el coeficiente de importaciones de bienes de capital con respecto a la inversión total fué de 37.6 %, en tanto que el de bienes de consumo, materias primas y combustibles importados, tomados con respecto al consumo total, fué apenas del 10.7 % (47). De suerte que al ascender el coeficiente de inversiones se demandan más importaciones que antes, y esas importaciones adicionales deben obtenerse imprescindiblemente aunque las exportaciones no puedan expandirse de manera similar, debido a su carácter de esenciales.

El aumento del ingreso a mayor ritmo que el del valor de las exportaciones, y el desplazamiento de renta del consumo a la inversión, son dos hechos privativos del actual desarrollo interior. Antes de que la periferia comenzara a industrializarse, cuando el desarrollo "hacia afuera" se asentaba en el crecimiento de las actividades exportadoras, "la tensión en la balanza de pagos surgía al encogerse la capacidad de pagos exteriores de un país, después de una fase anterior de expansión. En tanto que ahora, el desequilibrio acontece cuando la capacidad de pagos exteriores se mantiene todavía a un elevado nivel" (48).

Para combatir su propensión crónica a la escasez de divisas, los países en crecimiento sólo pueden recurrir al expediente de orientar los sobrantes de población y los otros factores productivos hacia las actividades industriales sustitutivas de importaciones. Simultáneamente les es indispensable ir transformando la composición de los bienes importados en consonancia con las necesidades del naciente desenvolvimiento industrial. Tiende así a



registrarse una baja en las importaciones de artículos manufacturados de consumo y a aumentar, en cambio, lo que se importa en materia de bienes de capital, materias primas, combustibles y productos semielaborados. Como no existe en los países subdesarrollados ningún mecanismo que se encargue de realizar espontáneamente estos ajustes imprescindibles, es menester tomar ciertos recaudos para corregir el desequilibrio exterior hasta tanto comienzan a advertirse los efectos de aquellos dos remedios de fondo —sustitución y cambio de las importaciones—, que generalmente demandan un tiempo considerable. Los arbitrios han sido el proteccionismo aduanero y el control de cambios, y no cabe esperar que desaparezcan sino en un futuro muy lejano.

En efecto, la justificación primordial de la protección, admitido que el fomento industrial es una consecuencia inevitable del desarrollo contemporáneo, reside en las diferencias de productividad que existen entre los países avanzados y los insuficientemente desarrollados, las que a su vez se explican principalmente por las enormes disparidades en las dosis de capital que respaldan el trabajo de cada obrero industrial en ambos grupos de países. Si su productividad industrial más baja no se halla compensada en medida suficiente por menores salarios, las economías menos desarrolladas tienen como único camino de nivelación el de proteger sus industrias nacientes. La protección es teóricamente aconsejable hasta tanto se mantenga dentro de los límites exigidos por el crecimiento, es decir, mientras se utilice para estimular actividades receptoras de factores productivos que en otros usos alternativos sin protección serían socialmente menos eficientes.

Si respeta esos límites económicos y no los rebasa escudándose en móviles políticos de antarquía, este tipo de proteccionismo no crea ninguna tendencia a la disminución del comercio internacional, como algunos de sus opositores le han atribuido. Para demostrarlo basta recordar que las importaciones de una nación que crece no se retraen —todo lo contrario, según se vió— sino que simplemente cambian de composición. Disminuyen algunos renglones y aumentan otros, que son requeridos por las transformaciones estructurales de la economía o, simplemente, por la mayor demanda derivada de un mayor ingreso. Así como en el ámbito interno de una economía el nivel de producción e ingresos depende de la demanda efectiva, del mismo modo la magnitud del comercio internacional se rige por la demanda universal susceptible de exteriorizarse en el

mercado, y ella no puede sino aumentar cuando se elevan las rentas nacionales de los países poco evolucionados mediante una industrialización y protección adecuadas.

Son útiles también otros cambios en la política comercial de las economías que crecen. Aún sin descuidar el clásico intercambio de productos primarios por artículos manufacturados de los centros, que las proveerá de las divisas indispensables para su industrialización, ellas deben estimular un nuevo tipo de comercio: el de productos manufacturados entre los mismos países subdesarrollados. Es obvio que al principio sólo se podrá efectuar sobre una base regional, pero de cualquier modo es muy escaso en la actualidad. Este tipo de comercio cobra interés creciente durante un desarrollo; las industrias incipientes, si se toman medidas para que la demanda del mercado nacional se vuelque hacia ellas, podrán desenvolverse sin mayores problemas en cuanto a la colocación de sus productos; mas no ocurre lo mismo cuando, por el mismo progreso de la industria, se llegan a instalar empresas que sólo pueden tener éxito bajo condiciones de producción en gran escala. La fabricación en serie de ciertos artículos excederá entonces los límites del mercado nacional, y se agudizará un problema típico de todo desarrollo: el de la estrechez de los mercados, cuya importancia se hará resaltar en el capítulo III. Obviar este inconveniente es el principal objetivo del proyecto de integración económica limitada de los países de América Central, esfuerzo que es fomentado con ayuda técnica por los organismos de la U. N. Es también la base de los actuales sondeos para ir preparando un mercado común en toda América Latina y el establecimiento de industrias regionales que tiendan a la especialización dentro del continente, proyecto en cierta forma similar al que en Europa ha tenido principio de ejecución y que ha servido de acicate para los países latinoamericanos.

Las naciones más evolucionadas, que se desarrollaron industrialmente en el siglo pasado y comienzos del presente, pudieron eludir mejor la dificultad expuesta debido a la existencia de una periferia detrás de ellas, y a la consiguiente posibilidad, que con el tiempo se hizo efectiva, de gozar de mercados de ultramar. Pero la periferia actual, considerada en su conjunto, no cuenta con esa ventaja; detrás de ella no hay nada, ni cabe esperar que su producción industrial compita por ahora con la de los

centros. En consecuencia, los países poco desarrollados deben buscar la mejor forma de ayudarse entre sí para salvar este obstáculo, y el comercio recíproco puede coadyuvar a la mutua ampliación de sus mercados, aunque con las limitaciones que se señalarán en otro lugar. Tan provechoso intercambio es susceptible de ir aumentando progresivamente, pudiéndose realizar primero entre países vecinos, y luego entre regiones y aún continentes en desarrollo (49).

c) Asimilación gradual de la técnica extranjera:

La productividad del trabajo depende en un país de varios factores: la cuantía del capital invertido por persona ocupada, las aptitudes técnicas de la población activa, las existencias de recursos naturales, la extensión del mercado al que se abastece y el tipo y composición de la demanda. Pero el aumento de la productividad se halla principalmente subordinado al incremento de la dotación de capital por persona empleada; y en países que no tienen industrias propias de capital ello equivale a decir que depende de la introducción de la tecnología extranjera en sus economías atrasadas. A primera vista, una tecnificación de tal naturaleza parece no presentar más problemas que el de la obtención de divisas para importar bienes de capital del exterior y el de una suficiente asimilación de los conocimientos técnicos requeridos para ponerlos en funcionamiento de modo eficaz. En la práctica aparecen sin embargo otras dificultades de muy compleja solución.

La causa principal de todas ellas es la época o etapa de la evolución económica universal en que le ha tocado desarrollarse a la periferia de hoy. Cuando crecieron los grandes centros actuales, la técnica de producción exigía un capital por hombre comparativamente bajo, en consonancia con el ahorro nacional absoluto y relativo que aquéllas le iban extraer de su ingreso en aquel entonces. En el presente, en cambio, si bien las naciones poco desarrolladas tienen a su disposición combinaciones tecnológicas de alta eficiencia, elaboradas tras muchos años de trabajo intenso por los centros, se encuentran con que la elevada capitalización requerida por su importación está muchas veces fuera del alcance del ahorro que permiten sus reducidos ingresos (50).

Por añadidura, hoy los adelantos técnicos en los países más desarrollados tienden principalmente a economizar mano de obra, dejando un poco de lado el objetivo de aumentar la producción sin

liberar potencial humano. Es lógico que tal cosa suceda donde los salarios son altos y el capital tan abundante que su remuneración es comparativamente baja. En países como los subdesarrollados, en que hay abundancia relativa de mano de obra, por consiguiente mal remunerada, y escasez relativa de capital obtenible sólo mediante altas tasas de interés, resultaría mucho más adecuada otra clase de equipos, que tendieran menos a liberar mano de obra y más a ocupar aumentando el rendimiento por unidad de capital. La combinación óptima de capital y trabajo requiere en los países atrasados una densidad de capitales que es inferior a la de los centros. Ella será tanto menor cuanto más grandes sean las disparidades entre los niveles de intereses y salarios prevalecientes en ambas categorías de países. Es muy difícil que la técnica productiva de los centros se allane a las conveniencias de países cuya demanda de equipos en los mercados internacionales es sensiblemente menor que la de las naciones avanzadas. Y el hecho de que en una actividad cualquiera de una economía poco evolucionada se supere la cantidad óptima de capital acercándola a la magnitud óptima de los centros, supone una desventaja para toda esa economía. De allí que se deba estimular tal densidad óptima y estimular, mediante oportunas medidas, a los empresarios para que se cifren a ella, dentro de las limitaciones ya esbozadas en esta materia. Las inversiones que absorben sobranes improductivos son a todas luces preferibles a las que provocan una mayor desocupación, abierta o disfrazada.

Hay todavía algo más. El desarrollo pretérito de los centros gozó de la ventaja de que sus industrias de bienes de capital, que se expandieron en forma paralela, constituyeron el más poderoso factor de absorción del desempleo tecnológico que se fué produciendo en ellas como consecuencia de la mecanización de sus actividades. La periferia de hoy carece de industrias productoras de bienes de capital, salvo la de materiales de construcción y algunas manifestaciones incipientes de fabricación de equipos. Los beneficios obtenidos por los empresarios que reducen sus costos al adoptar innovaciones tienden a transferirse a los países elaboradores de bienes de capital cuando, como es lo usual, se emplean en la adquisición de nuevos equipos. Estimulan así la ocupación y el ingreso en el extranjero y no en las propias economías en crecimiento. De donde se deduce la conveniencia de fomentar desde el principio, aún con grandes sacrificios, cierta industria pesada cuando se programan

un conjunto de inversiones de desarrollo. De ese modo se posibilitará más tarde un desenvolvimiento económico integral, sin dificultades de divisas y con fuentes de ocupación diversificadas y acumulativamente extensibles (51).

d) Aumento de la capitalización:

Se dieron ya algunas cifras acerca de cómo se desenvuelve el proceso de formación de capital en las áreas atrasadas. Dado que también ese proceso y sus fuentes de alimentación constituyen el objeto de la segunda sección de este trabajo, sólo se dirán aquí pocas palabras sobre él.

El aumento de ingresos que se persigue con el desarrollo económico es esencialmente función de la tasa de inversiones. Por tanto, el medio más eficaz para alcanzarlo es lograr que la tasa de capitalización de los países subdesarrollados ascienda a un nivel mucho más alto que el que hoy prevalece y se mantenga en él. Sólo por excepción pueden darse las circunstancias propicias que tuvieron lugar en el período posterior a la segunda guerra mundial, durante el cual las economías periféricas hicieron amplio uso de las reservas de divisas acumuladas en el transcurso de la contienda elevando su coeficiente de inversiones, y tuvieron además términos del intercambio ampliamente favorables. En épocas normales no es concebible que estos países logren por sus propios medios una tasa de formación de capital que satisfaga su necesidad de inversiones, salvo que acudan a una contracción considerable de su consumo, llevándolo a niveles más deprimidos aún que los actuales.

De ahí que se necesite imprescindiblemente el aporte del capital extranjero para evitar el descenso inmediato de nivel de vida que se derivaría de una brusca elevación de la tasa de ahorro interna. El rol fundamental del ahorro foráneo será así de carácter transitorio: hacer subir el ingreso total hasta un nivel en que la tasa resultante de formación de capital permita proseguir luego el desarrollo sobre la base del ahorro nacional.

El otro tipo de medidas para acrecentar la capitalización, las de orden interno, ofrecen dos líneas de acción que no se excluyen entre sí: aumentar la tasa de ahorro voluntario, e imponer ahorros forzados a la población. El primer camino parece brindar pocas posibilidades inmediatas en los países pobres, dada la propensión a consumir característicamente elevada de sus habitantes. El ahorro

forzoso puede surgir tanto de la política fiscal como de la monetaria, aunque mientras los impuestos tienen repercusiones favorables sobre el crecimiento cuando son manejados con inteligencia, la capitalización forzada proveniente de la inflación monetaria es casi siempre perjudicial y nunca permanente. Por ello, y porque los préstamos e inversiones del exterior no pueden durar indefinidamente y en algún momento tienen que devolverse con recursos provenientes de la renta nacional, el impuesto es hoy el instrumento de gobierno más eficaz para dar forma -a través de los superávit presupuestarios y de diversas discriminaciones tributarias tendientes a favorecer la inversión en detrimento del consumo- al esfuerzo capitalizador implícito en todo programa de desarrollo, como se verá en el capítulo V.

e) Atenuación de la vulnerabilidad exterior:

Uno de los objetivos no estrictamente económicos del crecimiento es el de desligar a un país pobre, dentro de ciertos límites no franqueables, de su dependencia con respecto a las contingencias externas. La disminución de la vulnerabilidad exterior tiene así considerable importancia política, mas lo que interesa aquí es señalar sus favorables consecuencias económicas.

Para confirmarlo, basta recordar ciertas características que presentan la mayoría de los países insuficientemente desarrollados: la extremada influencia del comercio exterior sobre su ingreso, dados sus elevados coeficientes de importación y exportación; la escasa cantidad de artículos primarios que integran el núcleo principal de sus exportaciones -frecuentemente las de un país dependen casi por completo de un solo artículo: verbigracia Venezuela, cuyo petróleo produce el 90 % de sus divisas anuales-; las notables fluctuaciones de los precios internacionales de esos artículos y las variaciones aún mayores en las cantidades exportadas; la expansión continua de importaciones imprescindibles tales como maquinarias, materias primas y combustibles, originadas en los intentos de industrialización; y, coronando este panorama de inestabilidad y dependencia exterior, el fundamental papel desempeñado en las economías periféricas por las inversiones extranjeras, que en lugar de compensar los efectos del ciclo internacional los han agravado en la historia reciente.

Un trabajo estadístico de las Naciones Unidas demuestra,

analizando un período suficientemente extenso (1901-1950), que las fluctuaciones en las cantidades exportadas por los países subdesarrollados fueron mayores que las registradas en los precios de dichas exportaciones; y que, como ambas se produjeron generalmente en el mismo sentido, las oscilaciones en el valor total de las exportaciones fueron todavía más intensas (52). A su vez, las fluctuaciones en el valor exportado fueron superadas por las de los movimientos de capitales a las economías atrasadas, que tomaron la misma dirección y agravaron los efectos de aquéllas. La conjugación de todos estos factores se ha traducido en variaciones acumulativas aún mayores de las rentas nacionales de los países afectados. El carácter exagerado de estas oscilaciones las hace poco menos que incompatibles con la estabilidad y el continuado ritmo de inversiones que requiere una política de desarrollo.

Los posibles recaudos internacionales para combatirlos se verán más adelante, al hablar de la relación de intercambio de la periferia (53). Las medidas internas, a su vez, se pueden clasificar en estructurales y anticíclicas.

Las disposiciones de carácter estructural comprenden el desarrollo parejo y equilibrado de los diversos tipos de producción interior, la sustitución de importaciones, y la diversificación de las exportaciones y de sus mercados internacionales. Todas ellas tienden a vigorizar la infraestructura de la economía nacional, y se hallan en armonía con soluciones propiciadas en párrafos anteriores para otros problemas (industrialización y comercio exterior).

En cuanto a las medidas de carácter estructural, la formación de reservas adecuadas de oro y divisas durante las épocas de prosperidad del comercio exterior permitiría seguir una política compensatoria en las posteriores etapas depresivas, amortiguando así las consecuencias de las fluctuaciones de los factores externos. Tal política compensatoria incluiría recaudos impositivos, como los gravámenes que recaen sobre los aumentos de precios de los productos exportados en momentos favorables; crediticios, cuando existe un mercado organizado de títulos y se puede acudir a operaciones de crédito público, colocando obligaciones en el mercado abierto u obligando a los exportadores a suscribir una parte de las emisiones; o monetarios, consistentes en la esterilización transitoria de ciertos ingresos a través de la compra obliga-

toría por parte de los exportadores de títulos no negociables que devenguen interés, o la adquisición facultativa de divisas para futuras importaciones, asegurando el tipo de cambio. Se logra en todos estos casos que las disponibilidades excesivas de medios de pago internos afluayan al Estado o al Banco Central y no presionen sobre la balanza de pagos ni sobre el mercado interior de bienes y servicios.

No obstante, salvo cuando exista el peligro de prolongar infructuosamente situaciones inflacionarias agudas, los países atrasados no puedan posponer sus inversiones de desarrollo por mucho tiempo. Si se carga el acento sobre las medidas estabilizadoras, al poco tiempo se afectan las posibilidades de una política racional de crecimiento. El objetivo de ésta es efectuar la máxima cantidad de inversiones útiles compatible con los recursos de que se dispone, a fin de satisfacer necesidades que no admiten postergación. El mantenimiento de reservas proporcionadas al comercio exterior, que para un país rico no representa sacrificio alguno, puede constituir un lujo antieconómico en una nación pobre. Por otra parte, son conocidas las dificultades de aplicación que desde el punto de vista de la política interna obstaculizan todo plan compensatorio. Es difícil que un gobierno consienta en no usar las reservas para así permitir que otro gobierno posterior, que puede ser de matiz político distinto, las utilice con la consiguiente repercusión popular.

¿Cómo aprovechar las épocas de bonanza exterior para adquirir los equipos y otros bienes indispensables para el desarrollo, y evitar que más adelante las importaciones, y con ellas la inversión y el consumo, se vean restringidas sensiblemente a causa de un eventual ahogo de divisas? Se ha presentado en conferencias latinoamericanas recientes una propuesta que trata de coordinar la acción interna de los países poco desarrollados con la cooperación de las instituciones de crédito internacional. En esencia, busca introducir un elemento anticíclico en la política de crédito de estas instituciones. Ello se logra si aumentan sus préstamos cuando el efecto depresivo provocado por el decaimiento de sus cuentas exteriores no permita a los países en desarrollo obtener la cantidad de divisas necesarias para seguir creciendo. Los prestatarios podrían así utilizar los recursos provenientes de una mejora cíclica de su comercio exterior en el financiamiento de sus



programas de inversiones; y, una vez superada mediante empréstitos internacionales la posterior depresión, devolverían esos préstamos en las siguientes alzas coyunturales de sus balanzas de pagos, dedicando una parte de sus reservas a amortizarlos y la restante al financiamiento normal de su desarrollo.

Otras medidas nacionales —esta vez operando sobre las inversiones internas en lugar de hacerlo con los medios de pago exteriores— que pueda tomar un país en crecimiento en su lucha contra el ciclo internacional, serán examinadas en otro capítulo, al tratarse la secuencia anticíclica de las inversiones nacionales.

#### f) Programación del desarrollo:

Un programa orgánico de crecimiento, que tienda a superar las dificultades presentes y a prever las necesidades futuras mediante una visión de conjunto de la economía y la elaboración de proyecciones en el tiempo, se hace indispensable si se recuerda el carácter no automático del desenvolvimiento periférico presente y los graves obstáculos que deben removerse para posibilitar su aceleración.

Antes de la Gran Crisis, las cosas fueron mucho más sencillas para los países de producción primaria. No hubieron menester de ningún plan definido para expandir considerablemente su ingreso. El crecimiento de las exportaciones no mostró interrupciones y fué más intenso que el de la población, mientras que una copiosa corriente de capitales extranjeros regó convenientemente los sectores que producían los artículos solicitados en los mercados céntricos. Como después esas dos fuerzas dinámicas dejaron de actuar, los países subdesarrollados debieron cambiar el centro de gravedad de su crecimiento y expandirse en profundidad. Al trasladar los impulsos dinámicos al interior de sus economías, comenzaron a surgir una serie de escollos y desequilibrios estructurales, sin que se advirtiera la presencia de ningún mecanismo espontáneo apto para vencerlos. Corresponde, pues, al Estado la misión de cubrir esa ausencia, a través de una ágil y moderna orientación de los esfuerzos individuales. Podrá lograrse así que éstos no sólo rindan beneficios pecuniarios privados sino aumentos de producción para la economía en su conjunto.

Para reafirmar la necesidad de esta intervención planificadora del Estado, basta recordar los impedimentos que aparecen al

ponerse en práctica cada uno de los medios hasta aquí mencionados como idóneos para elevar las rentas individuales en los países atrasados. Entre otros, figuran el desequilibrio exterior inherente al desarrollo actual, la alta propensión a consumir de las poblaciones pobres, la mala dirección o inconveniente densidad de capital que tienden a tomar las inversiones privadas si no son encauzadas con estímulos positivos o negativos, la influencia anárquica derivada de la inestabilidad de las fuerzas exteriores, etc.

No se crea por esto que se necesite un rígido ordenamiento estatal de las actividades de la producción, detallista y coercitivo, con la consiguiente abolición completa de la libertad del productor y del consumidor. Lo que los gobiernos deben hacer es crear en el horizonte económico condiciones que estimulen o desalienten la acción del empresario privado según que ésta se oriente o no a promover el desarrollo, sin pretender regular compulsivamente sus decisiones individuales. Por tanto, una vez proyectado por grupos técnicos el programa a largo plazo, su ejecución por los poderes públicos implicará únicamente el manejo de los resortes fundamentales de la economía -política monetaria, crediticia, fiscal, cambiaria, aduanera y de inversiones básicas- y no la intervención directa del Estado con controles minuciosos ni su actuación como empresario, salvo casos transitorios o de interés público muy especial.

La programación del crecimiento, que en definitiva no es sino un plan de inversiones, es uno de los puntos que más relación guarda con el tema de este trabajo. De allí que, al ser objeto de un estudio especial en un capítulo posterior, no se insista más en él en esta sección introductoria.

#### g) Colaboración internacional:

De la adopción de todas las medidas enumeradas en las páginas anteriores son exclusivamente responsables los gobiernos nacionales de los países insuficientemente desarrollados. Pero ellas, si bien necesarias, no son suficientes para materializar un rápido crecimiento. Hay ciertos problemas cuya solución escape a la órbita

de influencia de las administraciones nacionales, requiriéndose para obviarlos la colaboración de otros países. Lo que no implica, por supuesto, que las naciones que crecen se consideren relevadas de tomar los indispensables recaudos internos para hacerse acreedoras a ella.

Sin embargo, la adopción precisa de tales recaudos nacionales desgraciadamente no garantiza en todos los casos la efectiva prestación de la ayuda exterior. Ahora bien, no es cuestión de adoptar una actitud fatalista y considerar que el desarrollo de la periferia ha de quedar por ello paralizado. Dicho desarrollo tendrá lugar siempre que se manejen bien los resortes internos. Lo que ha de ocurrir si falla la cooperación entre naciones es que se operará de modo mucho más lento y penoso. Todo lo cual permite afirmar que el grupo de condiciones que a continuación se analizará no es determinante del desenvolvimiento económico como el anterior, pero representa un complemento muy valioso para asegurar las posibilidades de éxito inmediato de una acertada política de inversiones.

1. Relación de intercambio: Se denominan términos de intercambio de un país a la relación que existe entre los precios unitarios de los productos que exporta y los precios unitarios de sus importaciones. Se dedicará especial atención a este punto porque tiene hondas repercusiones sobre la orientación general de las inversiones en los países poco desarrollados.

Al estudiarse en escala mundial los términos del intercambio, se parte en general del supuesto realista de que los países subdesarrollados exportan casi exclusivamente productos primarios -materias primas y alimentos- mientras que la mayor proporción de sus importaciones consiste en artículos industriales: maquinarias, bienes de consumo y productos semielaborados. De ahí que, a fin de analizar en períodos de tiempo suficientemente extensos cómo ha incidido la relación de intercambio en el centro y en la periferia, se haya hecho en estudios estadísticos de las Naciones Unidas una generalización adecuada: los precios de las importaciones británicas de productos primarios se tomaron, hasta la segunda guerra, como representativos de los que obtenían por sus exportaciones los países insuficientemente desarrollados y por sus importaciones las economías industriales, mientras que los precios

de las exportaciones inglesas de productos manufacturados se identificaron con los que conseguían las naciones céntricas por sus exportaciones y los países periféricos por sus importaciones. En un informe internacional (54) se llegó a la conclusión de que durante el período 1876-1938<sup>1</sup> fue adquirida un monto progresivamente menor de productos terminados con una cantidad dada de productos primarios. La relación de intercambio de los países especializados en la producción de estos últimos fue así descendiendo constantemente hasta llegar a su punto más bajo en la cuarta década de este siglo, en que los artículos primarios poseyeron solamente el 62 % de su poder adquisitivo de 1876-80. Con posterioridad al período tomado en esta serie numérica se operó una mejora a favor de los alimentos y productos alimenticios, cuyo máximo se alcanzó poco después de terminado el último conflicto mundial. Empeoró más tarde la relación, se recuperó algo con la guerra de Corea y, por último, en los años recientes ha desmejorado nuevamente para la periferia, sobre todo en algunos artículos que sufrieron bajas espectaculares de precios.

El mencionado estudio estadístico, que proviene de una fuente imparcial, tiene trascendencia porque es la base práctica de las teorías del desarrollo periférico que ha elaborado la C.E.P.A.L. y que tan amplia resonancia han tenido en la política económica del continente latinoamericano. Constituye, en efecto, el punto de partida de un profundo trabajo de Raúl Prebisch (55), sobre cuyos fundamentos teóricos se desarrollarían posteriormente las concepciones industrialistas de aquel organismo internacional. Tales concepciones fueron rudamente atacadas por un economista céntrico del nombre de Jacob Viner, aunque atribuyéndoles intenciones de resentimiento para con la agricultura que en verdad no existieron. Viner imputó caracteres de fatalismo histórico a meras interpretaciones de una estadística, sin conceder mayor atención al valor intrínseco que pudiera tener esta última. Con lo que nació la discusión de su verdadero campo y dejó abierta la puerta para la refutación de su crítica, que efectivamente se produjo (56).

Lo que quizá pueda suscitar objeciones de más peso es la identificación de periferia con países que exportan exclusivamente productos primarios, y la de centros con economías cuya única

exportación consiste en artículos industriales. El 95 % de la pulpa de madera, el 90 % del azufre, casi el 90 % del mineral de níquel, el 70 % del trigo y el 45 % del algodón que son objeto de comercio internacional se exportan por los países céntricos. Es además sabido que cierto número de economías atrasadas se ven obligadas a importar cantidades considerables de productos agrícolas y ganaderos para atender la alimentación básica de sus poblaciones. Ello no obstante, la relación periferia-centro basada en la vinculación entre bienes primarios y manufacturados sigue siendo válida en cuanto afirmación general, dado que el supuesto que la sustenta es también cierto en términos amplios. Si resulta imposible hacer una separación demasiado nítida entre las dos clases de economías, el hecho no debe ser un obstáculo para la formulación -dentro de las limitaciones señaladas- de generalizaciones útiles para estimular nuevas formas de política económica.

Hechas estas aclaraciones previas, corresponde mencionar en forma breve cuáles son las causas que la investigación teórica de las organizaciones internacionales ha establecido como determinantes del deterioro crónico en los términos del intercambio de las naciones insuficientemente desarrolladas. Sos- tiene la Comisión Económica para América Latina: "Se trata de un fenómeno estrechamente vinculado a la propagación universal del progreso técnico... que, en última instancia, ... se explica por la relativa lentitud con que el desarrollo industrial en el mundo va absorbiendo el exceso real o potencial de la población activa dedicada a las actividades primarias... Hay así, en general, una relativa abundancia de potencial humano en las actividades primarias, que tiende a presionar continuamente sobre los salarios y los precios de los productos primarios e impide así a la periferia compartir con los centros industriales el fruto del progreso técnico logrado por éstos. Mas aún, impide a aqué- lla retener una parte del fruto de su propio progreso técnico"(57).

Es un hecho admitido hay que el progreso técnico ha sido más intenso en las actividades industriales que en las primarias durante los últimos cien años(58). Ello se debe a la superior disponibilidad de capital que tuvieron los países industriales, a la mayor demanda relativa de artículos manufacturados que surgió con la elevación de los ingresos, lo que produjo el desplazamiento de factores de las actividades primarias a las

secundarias, y a las mejores posibilidades de absorber capital que presenta la industria —de rendimientos crecientes— con respecto a la agricultura. Ahora bien: es un axioma de las teorías tradicionales que los frutos del progreso técnico tienden a distribuirse en el espacio a través de la baja de los precios en los artículos donde la técnica penetra, o del aumento de las rentas en las actividades beneficiadas, baja o aumento que se extienden parejamente dentro de cada país por efecto de la movilidad interna de factores productivos, y en todo el mundo por efecto del comercio exterior, para algunos, o de la movilidad internacional de factores productivos, para otros. De acuerdo con ello, si el mayor progreso técnico de la industria se hubiera traducido en baja de precios proporcionada, la relación de intercambio tendría que haber ido favoreciendo a la periferia a medida que los precios de los productos industriales bajaran más que los de los artículos primarios. No sucedió así, sin embargo. La relación ni siquiera alcanzó a permanecer constante, con lo que los centros industriales no hubieran compartido con el resto del mundo su mayor adelanto técnico pero, al menos, tampoco se hubieran beneficiado con el incremento de productividad en la periferia. Fué la tercera alternativa la que se dió en la realidad histórica: los términos del intercambio fueron desfavorables para los países insuficientemente desarrollados, y éstos entregaron entonces a las naciones avanzadas parte o la totalidad de los beneficios derivados de su propio progreso técnico.

¿A qué se debió este resultado? A que en la práctica, si bien la movilidad de factores de la producción supuesta en el razonamiento clásico se presentó suficientemente en el interior de los países industriales, no lo hizo dentro de los subdesarrollados; a que tampoco hubo movilidad internacional de los factores capital o trabajo —sobre todo de éste último— en la medida suficiente para compensar aquel fenómeno; y a que la demanda mundial de artículos primarios se contrajo secularmente con respecto a la de bienes manufacturados.

El primer hecho es de fácil observación. Los trabajadores excedentes en la producción primaria de los grandes centros fueron rápida y convenientemente absorbidos por sus industrias, mediante un adecuado desplazamiento de factores de unas actividades a otras a medida que el desarrollo económico lo fué haciendo necesario. En cambio, el proceso similar en la periferia recién hoy está comenzando (59). El progreso técnico en el sector primario y el fuerte

incremento vegetativo de la población dieron nacimiento a sobrantes de trabajadores que no encontraron colocación en las actividades secundarias e impulsaron a la baja los salarios y consiguientemente los precios internacionales de los productos primarios.

La ausencia de industrias en las zonas atraecadas pudo haberse contrarrestado si las manufacturas céntricas hubieran crecido para absorber población periférica además de la propia. Tal cosa no ocurrió porque las naciones avanzadas protegieron sus altos salarios limitando la entrada de trabajadores extranjeros mal remunerados, cuya competencia con los nacionales hubiera hecho descender el estándar de vida de éstos. Es por esa misma razón que la movilidad internacional del factor trabajo tampoco ha de tener lugar en el futuro, aparte de la comprensible resistencia de las poblaciones pobres a dejar el suelo natal y emigrar en masa. Sin ese requisito indispensable para que la división mundial del trabajo reditúe beneficios al mundo subdesarrollado, no queda en éste más remedio que fomentar las industrias propias. Sólo de esa manera podrá atenuarse la presión desfavorable de la fuerza de trabajo excedente sobre la relación de intercambio de los países de producción primaria.

Y en cuanto al último hecho que tendió a deprimir tal relación, o sea el debilitamiento relativo de la demanda global de alimentos y materias primas, ya se han visto, al explicarse los fundamentos de la industrialización periférica, los motivos que existieron y siguen existiendo para que ese debilitamiento se opere en el largo plazo.

Puede así tenerse una idea sobre las causas de la transferencia de frutos técnicos de la periferia al centro; falta ubicar el momento en que ella se produce. Con ese fin es conveniente considerar el comportamiento de los precios durante los ciclos internacionales, ya que ha sido característica de las economías capitalistas el avanzar a saltos irregulares. El ciclo económico o coyuntura ha sido así su forma de crecimiento por antonomasia.

Es sabido que las relaciones de precios son favorables a los productos primarios durante las crecientes cíclicas y que les resultan adversas en el curso de las menguantes. Estadísticamente se ha demostrado que esta merma es a través del tiempo mayor que la ganancia inicial. Al comenzar la faz ascendente de la coyuntura, por acción de las fuerzas ordinarias -mayor actividad

y demanda efectiva en los centros cíclicos- o extraordinarias -guerras y rearmes- de la economía, se intensifica la demanda mundial de materias primas y sus precios se elevan más que los de los productos terminados. El ascenso de los precios es por lo general brusco a causa de la inelasticidad de oferta de la producción primaria y de la falta de existencias adecuadas, y se hace más pronunciado que el de los bienes industriales por efecto de esos mismos factores y porque las materias primas forman una fracción reducida, y que se contrae más día a día, de los artículos terminados. Cuando cambian de signo las fuerzas dinámicas de la economía, las tres circunstancias mencionadas invierten su influencia y provocan un descenso comparativamente más rápido de los precios de las materias primas y alimentos, que se agrava porque es recién en esos momentos cuando se vuelcan en el mercado las producciones adicionales de artículos primarios iniciadas en ocasión del auge y cuya expansión requiere un plazo más o menos largo.

Ahora bien, es casi siempre en la etapa decreciente del ciclo internacional cuando tiene lugar, según la C.E.P.A.L. (60), la transferencia antes anotada de frutos técnicos de la periferia al centro. Durante el período de prosperidad una parte de las ganancias adicionales de los empresarios derivadas de los altos precios se transforma en aumentos de salarios, en virtud de la competencia de las empresas por la mano de obra. Pero al descender los precios en todo el mundo y tender a producirse el fenómeno contrario, es cuando se manifiesta más visiblemente la presión que sobre los salarios de la periferia ejerce su excedente de gente no ocupado en las actividades secundarias. Las naciones subdesarrolladas, en virtud de ese sobrante de población activa, no pueden resistirse tanto como las economías industriales a los descensos de salarios que imponen los bajos precios imperantes. Tampoco tienen un gran número de organizaciones de trabajadores, ni las pocas que hay poseen la misma fuerza que las céntricas para oponerse a las rebajas de salarios. Aunque la mano de obra vigorizara su movimiento sindical, como ha comenzado a hacer en los últimos tiempos, la presión sobre la periferia sería tanto más intensa cuanto más se resistiera a disminuir sus precios y salarios, debido a la acumulación creciente de existencias invendibles. Y ya se sabe que los países de base débil no se hallan habilitados para afrontar por mucho tiempo un descenso grande de ingresos. Finalmente, su dispersión y debilidad dificultan una acción concertada entre ellos -como las que mu-



chas veces emprenden los países industriales— que les permita evitar la ruínoosa competencia de precios de unos contra otros.

Surge de este análisis que las tendencias observadas en la relación de intercambio de los países insuficientemente desarrollados, unidas a una plausible interpretación de sus causas, deben tener influencia decisiva sobre la política económica y de inversiones que adopten sus gobiernos. En efecto, para anular esas tendencias es preciso absorber los sobrantes de población activa que les dan origen, y ello implica el fomento de las inversiones en la industria y en las actividades complementarias. De momento no parece haber otra salida que la industrialización para el problema, por lo menos en lo que hace a las medidas nacionales.

Yendo al plano de la colaboración internacional, sería de inestimable valor para los países menos desarrollados que los más evolucionados decidieran de subvencionar ciertas producciones primarias dentro de sus territorios. Debido a ese estímulo, hay economías céntricas que han llegado a transformarse hoy en grandes exportadoras de determinados alimentos o materias primas, con la consiguiente repercusión desfavorable sobre los precios internacionales de esos productos. Por cierto que es muy difícil que tal ayuda efectivamente se preste, por cuanto crearía arduos problemas de desocupación o traslado de población activa en los centros afectados; pero contribuiría notoriamente a sostener la relación de intercambio de los países esencialmente agrícolasganaderos y al menos evitaría la aparición de excedentes mundiales como los que en estos momentos congestionan el mercado de algunos cereales y materias primas.

En cuanto a medidas internacionales encaminadas a disminuir la característica inestabilidad de los precios de los artículos primarios y sus consecuencias sobre la vulnerabilidad de los países productores, se han propuesto varias en las conferencias de peritos de todo el mundo que se ocuparon del tema. Entre ellas figuran la estabilización de los precios mundiales de estos productos dentro de ciertos límites, y la fijación —solución más modesta pero al mismo tiempo más viable— de ciertos niveles mínimos de precios más allá de los cuales no se los debería dejar descender (61); pero hasta ahora no han pasado de ser meros anhelos sin posibilidades de aplicación inmediata, por sus dificultades de operación y financiamiento. El autor Beveraggi Allende ha propiciado, por su parte, un sistema flexible para el pago de los ser-

vicios financieros del capital extranjero invertido o a invertirse en los países insuficientemente desarrollados, con el objeto de atenuar la debilidad exterior de estos países cuando disminuyen los precios de sus principales productos exportables. El pago de los servicios sería cíclico y se efectuaría en mayor o menor medida según el estado de la balanza de pagos y reservas de divisas de las economías deudoras (62). Claro que para ello se requeriría el apoyo financiero de las instituciones de crédito internacional, como en otras medidas que se han comentado más atrás.

2. Inversión de capitales extranjeros: Este punto será desarrollado en su totalidad en el capítulo VI, por pertenecer específicamente al tema de fondo del presente estudio. Por otra parte, al hablar del aumento de la capitalización como medio indispensable para cumplir las metas sociales del desarrollo, se hizo referencia al motivo de la urgente necesidad de capitales que tienen los países subdesarrollados y al rol que debería desempeñar dicho aporte para ser útil. La colaboración internacional se requiere en este caso porque tanto la corriente mundial de inversiones privadas como los préstamos de capital público son hoy en día notoriamente insuficientes para satisfacer los requerimientos de las regiones en crecimiento, y como las primeras adoptan además direcciones inconvenientes, deberá surgir con el tiempo un mayor esfuerzo de los países exportadores de capital por dotar adecuadamente a las instituciones internacionales de crédito que efectúan préstamos de desarrollo.

3. Política comercial del centro cíclico: Corresponde, por último, referirse en forma breve a la política comercial de Estados Unidos y a los recaudos que este país puede tomar para favorecer el desarrollo de las regiones pobres y paralelamente el de la economía del mundo todo.

El centro cíclico de hoy no ha funcionado nunca con la fluidez y eficacia demostradas por el antiguo centro británico hasta la guerra de 1914, en que fué reemplazado por aquél en su papel rector. La deficiencia con que Estados Unidos ha cumplido su misión dinámica se debe principalmente a los siguientes factores: sus bajos coeficientes de importación y exportación -3 y 5 % respectivamente, frente a porcentajes del 33 y 19 % que presentaba Inglaterra en su época-, que lo hacen poco sensible a los estím-

los que pueda recibir por mayores importaciones de productos norteamericanos efectuadas por el resto del mundo, y lo incapacitan para devolverlos rápidamente una vez recibidos (tanto en uno como en otro caso se requieran más períodos circulatorios para que el multiplicador del ingreso alcance su resultado final) (63); sus crónicos balances comerciales favorables, los que unidos a la poca fuerza expulsora del oro que recibe y al hecho de constituirse el principal acreedor internacional, provocan a lo largo de todo el orbe discriminaciones cambiarias y controles tendientes a remediar la escasez de dólares sobrevenida; y la intensidad con que Norteamérica ha protegido sus actividades primarias, disminuyendo su coeficiente de importaciones, acrecentando el signo positivo ya afortunado de su balanza de pagos y agravando de esa manera los dos problemas anteriores, que no conoció el mundo en la época de la primacía inglesa.

Todo esto permite apreciar la importancia que tiene la política comercial de Estados Unidos sobre el desarrollo periférico. Si el centro cíclico de hoy desea ayudar a los países en crecimiento con medidas aún más eficaces que el aumento de sus préstamos e inversiones en el extranjero, debe modificar su actual política de protección a los artículos primarios producidos dentro de su territorio. En un trabajo internacional se señala cómo el paso inicial para dar impulso al comercio entre las naciones —que es uno de los objetivos de la política exterior norteamericana, según proclaman sus orientadores— debe partir del centro cíclico y no de la periferia: "Las concesiones tarifarias que acuerden los Estados Unidos a los países en desarrollo llevan en sí mismas su contrapartida, porque el poder de compra internacional generado por mayores importaciones de este país tenderá siempre a transformarse directa o indirectamente en demanda internacional de exportaciones norteamericanas" (64). Por lo tanto, no es necesario que estas concesiones sean recíprocas, como buscan establecer recientes tratados de comercio, ya que no son las tarifas de otros países las que obstaculizan las exportaciones de Estados Unidos sino la cuantía de sus propias importaciones. Si el resto del mundo no compra hoy en mayor medida en el país del norte no es por falta de demanda para sus mercaderías, que son las más ansiosamente solicitadas, sino por la imposibilidad de conseguir los dólares necesarios para darle satisfacción.

La inconveniencia del proteccionismo practicado en el centro cíclico principal no significa que la protección de industrias en las economías en crecimiento, cuando es adecuadamente efectuada —es decir, cuando no sobrepasa los límites exigidos por el mismo desarrollo en su propósito de lograr una distribución socialmente óptima de los factores de la producción— provoque también una merma del comercio internacional. Se dijo ya que en esas condiciones la protección aduanera no hace descender las importaciones en los países que la practican sino que simplemente cambia su composición, puesto que la industrialización les obliga a utilizar constantemente al máximo su capacidad de pago internacional. Ello es así porque estos países tienen una elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones superior a la unidad. En cambio, dado el desplazamiento mundial de la demanda hacia los artículos manufacturados al ascender los ingresos, las naciones industriales, que importan de preferencia productos primarios, presentan una elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones inferior a la unidad. El volumen y valor de sus exportaciones tienden a desenvolverse así más que el monto de sus importaciones. De ahí que si un centro limita mediante trabas arancelarias la importación de un artículo primario cualquiera, tal descenso del tráfico internacional no queda compensado con un aumento en los otros renglones comerciados a menos que se bajen otros derechos, puesto que en el centro la demanda de materias primas y productos alimenticios tiende a decrecer y ya se importaba todo lo que ella requería en las condiciones imperantes.

Dentro siempre de la órbita de la colaboración internacional tendiente al desarrollo, conviene señalar que la disminución de derechos aduaneros es sólo un paso en el proceso de transformación de más largo aliento que deberán emprender algún día los Estados Unidos. De alguna manera tendrán que invertir el permanente signo positivo de su balanza comercial a fin de neutralizar el superávit que se registra en los otros renglones de su balanza de pagos. El principal acreedor internacional no puede seguir exportando siempre más de lo que importa, a menos que esté dispuesto a distribuir gratuitamente las divisas necesarias para adquirir sus productos. Tal situación, que de modo franco o encubierto es la que se está desarrollando hoy, adolece de artificialidad porque sujeta al resto del mundo, especialmente al subdesarrollado, a recibir como dádivas políticas capitales que de otro modo tenderían a moverse

por razones económicas, aparte de que el sistema descansa en consideraciones militares y situaciones de tensión internacional que no pueden mantenerse indefinidamente. (65).

PRIMERA PARTE

DESTINO DE LAS INVERSIONES

### CAPITULO III

#### EL ESTIMULO PARA INVERTIR EN UNA ECONOMIA SUBDESARROLLADA

##### I. Debilidad inicial: causas

En materia de capitalización, como señala Nurkse, se presentan en los países insuficientemente desarrollados dos graves obstáculos, y ambos en la forma de círculos viciosos: por el lado de la demanda de capital, o inversión, la debilidad del estímulo para invertir; por el lado de la oferta de capital, o ahorro, la escasa capacidad de ahorrar de la población. Ambos problemas tienen en común su causa, que es el reducido ingreso nacional. Y son círculos viciosos porque surgen del constante juego de fuerzas que, obrando una sobre la otra y devolviéndose recíprocamente los impulsos negativos que se transmiten, tienden a conservar al país sumido en su pobreza inicial (56).

En efecto. Por el lado de la oferta de capital, la reducida capacidad de ahorro se debe al ingreso escaso. A su vez el ingreso escaso se origina en la precaria capitalización, que no permite acrecentar la productividad porque los aumentos de producción se basan hoy en aplicaciones cada vez mayores de capital. Y como el motivo de la capitalización insuficiente reside en la pequeña capacidad de ahorro, se vuelve otra vez al principio. Por el lado de la demanda de capital, que es la que se desea estudiar aquí, el estímulo para invertir es débil debido a la escasez de la demanda nacida del bajo ingreso, el que a su vez es tal en virtud de la poca productividad prevaliente. Y como ésta obedece principalmente a la exigua cantidad de capital empleado en la producción, el círculo vicioso se completa al ser la escasez del capital utilizado atribuible en parte a la debilidad del incentivo para invertir.

Lo mismo que el anterior, este obstáculo no es insalvable; aún parece ser que su solución es más sencilla. Y una vez rotos los dos círculos viciosos de la pobreza, el mismo poder acumulativo de tales relaciones circulares las transforma en impulsoras del progreso económico; al aumentar los ingresos se incrementan paralelamente las oportunidades de inversiones productivas y las posibilidades de elevar el ahorro nacional, creciendo la productividad jun-

to con la capitalización.

Ya se verá en este mismo capítulo en qué forma puede remediarse el problema de la demanda deficiente de capital actuando sobre el destino de las inversiones y la forma de efectuarlas. Pero para poder llegar a tales soluciones es necesario antes ahondar en las circunstancias que crean la deficiencia anotada. A primera vista parece difícil concebir que la demanda de capital sea escasa en países que se han caracterizado, sobre todo en los últimos tiempos, por su continua búsqueda de capitales a fin de explotar sus vastos recursos naturales no utilizados y dar satisfacción a las tremendas necesidades de sus poblaciones. Lo que ocurre es que este asunto debe ser encarado en términos de estímulos privados para adoptar métodos capitalistas en el proceso productivo. La industrialización exigida por el desarrollo actual requiere inversiones que, en mayor o menor medida, han de efectuarse por empresarios particulares. Y en sus decisiones de invertir los empresarios se guían principalmente por el mercado y el estado de la demanda total, que se hallan en niveles deprimidos en las regiones pobres.

Esto nos lleva a examinar rápidamente las explicaciones teóricas sobre el punto. Es sabido que la economía clásica negó siempre la posibilidad de que se presentara alguna insuficiencia en la demanda, basándose en la "teoría de los mercados" de J. B. Say. Tal teoría establece que es la misma producción la que abre mercados a los productos, lo que suele enunciarse de una manera más breve: los productos se cambian por otros productos. Según Say, toda producción crea su propia demanda y la superproducción general es imposible, aunque pueda haber aglomeraciones parciales de ciertos productos en relación con otros cuando no se produce exactamente lo que hace falta, de acuerdo con las preferencias de la demanda reflejadas en los precios. Y no puede haber superproducción porque los ingresos disponibles para comprar bienes y servicios se generan durante el proceso mismo de su producción. Forman parte de los artículos terminados al constituir su costo de producción. En última instancia, todo costo es tanto un ingreso como un costo.

A pesar de su escasa correspondencia con la realidad de las grandes depresiones mundiales, sobre todo después de la primera contienda mundial, las conclusiones clásicas derivadas de la



teoría de los mercados no fueron rebatidas definitivamente sino cuando J. M. Keynes señaló sus imperfecciones. En realidad, no se trata tanto de que la proposición de Say sea formalmente errónea como de que fué falsamente aplicada a todos los casos que se podían presentar (67). Lo que el autor francés quiso demostrar fué la imposibilidad de la superproducción general en un sistema económico cerrado, en épocas en que el pesimismo constituía el fondo del pensamiento económico, el inglés en especial. Pero si bien logró su objetivo, dejó por completo de demostrar la imposibilidad de una subproducción general. A pesar de que todo bien que se fabrica crea su propia demanda potencial, ello no significa que la tal demanda se haga efectiva. Dicho en otros términos: un artículo, al ser producido, pone en circulación el poder adquisitivo necesario para adquirirlo, pero esto no asegura que el poder adquisitivo así disponible será realmente ejercido. A partir de la revolución keynesiana se vió con claridad que la ley de Say no se refería para nada a los efectos deflacionarios del ahorro excesivo, mal característico de las economías de altos ingresos. En ellas el crecimiento del ahorro absoluto y de la propensión a ahorrar fué haciéndose con el tiempo más intenso que el del estímulo para invertir, que no pudo seguir espontáneamente aquel ritmo de ascenso. La inversión se halló incapaz de devolver a la demanda efectiva -representada por los gastos en consumo e inversión- una cantidad de ingresos equivalente a la que cancelaban los ahorros. Tendió así a aparecer una desocupación crónica por insuficiencia de la demanda efectiva, con lo que la riqueza excesiva de ciertos países pareció llevar a la paradoja de la miseria causada por ahorros exagerados, inversión débil y consiguiente paralización de factores productivos disponibles.

Las explicaciones de Keynes son útiles para comprender la insuficiencia de la demanda de capital que puede surgir en los países adelantados, y allí sus soluciones para el problema han demostrado tener validos. Pero ¿puede explicarse de ese modo la debilidad en el estímulo para invertir que se observa en los países atrasados? Es obvia la contestación apenas se repara en que el mal de la periferia no es el ahorro superabundante sino el ahorro escaso. No hay aquí una brecha deflacionaria o, lo que es lo mismo, una deficiencia de demanda monetaria. Estas regiones sufren por contraste de presiones inflacionarias continuas. El

consumo postergado de sus poblaciones empuja hacia arriba la curva de la propensión a consumir, y ésta choca con el ahorro incrementado que se necesita para acelerar el desarrollo. Tal tensión permanente entre consumo y ahorro da origen a persistentes inflaciones. Por el contrario, en los centros el consumo debe ser estimulado constantemente por haber rebalsado ciertos límites de necesidad física, y los nuevos ingresos que se van logrando se suman a otros que ya era difícil inyectar en grado suficiente en la corriente del consumo o la inversión.

En las regiones subdesarrolladas se cumple en líneas generales la ley de Say. Lo fundamental en ellas es una deficiencia de demanda real (no monetaria), en el sentido clásico de insuficiencia de poder de compra originada en la insuficiencia de la producción (58). Y aunque la oferta crea entonces una demanda equivalente, ocurre que la producción total que se ofrece es demasiado pequeña o, lo que es lo mismo, que el ingreso total es muy bajo. La deficiencia original está en el lado de la oferta o producción, siendo la deficiencia de demanda solamente derivada de la anterior.

Mas si esto fuera cierto sin limitaciones, no habría ningún problema en las naciones atrasadas en materia de incentivos para invertir: bastaría efectuar una inversión cualquiera para que en seguida se ampliara el mercado con la mayor producción resultante y ésta fuera fácilmente vendida. Tan feliz circunstancia puede llegar a darse con respecto a las inversiones en actividades primarias, como se verá; pero en general no será ese el caso para las inversiones en industrias, sobre todo en las primeras etapas de un crecimiento para adentro. "Aunque en regiones económicamente atrasadas pueda ser válida la ley de Say en el sentido de que no hay hiato deflacionario, nunca es válida en el sentido de que la producción de una industria cualquiera, recientemente instalada con equipo, pueda crear su propia demanda. Siendo variadas las necesidades humanas, la gente que obtiene trabajo en la nueva industria no deseará gastar su ingreso en sus propios productos" (59).

Es fácil comprender la dualidad expresada apenas se consideran ciertas características de la demanda de los habitantes de la periferia. Como en la mayoría de estos países prevalecen ingresos tan bajos que el promedio de renta per cápita no alcanza al nivel de subsistencia, su población no ha llegado aún a

satisfacer totalmente sus necesidades primarias, primordialmente la de alimentos. De allí que casi todo aumento de ingresos, cuando es general y no favorece a unos pocos grupos privilegiados, se dirija a incrementar la demanda de artículos primarios (esto ocurre en las primeras fases del crecimiento, porque transpuesta cierta etapa el proceso se invierte). Y de allí también que si para absorber productivamente excedentes de población subempleados se instala una industria en un país de este tipo, las rentas que genere la nueva producción industrial serán gastadas en su mayor parte en satisfacer necesidades primarias postergadas y no en comprar los bienes secundarios así fabricados. Siendo en estas regiones la oferta de productos agrícolas generalmente inelástica, resulta muy probable que lo único que sobrevenga sea un aumento de sus precios o una elevación de las importaciones. Se explica entonces el fracaso de ciertas industrias prematuras y la renuencia de muchos empresarios industriales a invertir en los comienzos de un desarrollo.

Tiéntese ya una primera circunstancia que contribuye a agravar, para el caso particular de las inversiones industriales, los efectos del motivo general -escasez de ingresos- a que obedece el reducido incentivo a invertir en las economías insuficientemente desarrolladas. Sin embargo, la inelasticidad de la demanda de artículos manufacturados en los niveles de baja renta real traba la industrialización sólo en los períodos iniciales de un desarrollo. Sobrepasados luego ciertos mínimos de renta individual y satisfechas de esa forma las necesidades más imprescindibles, la demanda se diversifica y aumenta con más intensidad la de productos industriales y servicios que la de artículos primarios. América Latina en general parece hallarse ya en tal etapa, como se desprende de estadísticas de elasticidad-ingreso de la demanda de sus importaciones citadas en el capítulo anterior; no así muchas regiones de miseria abismal de Asia y África. La reversión de este tipo de círculos viciosos hace que, una vez superados los obstáculos que de entrada se presentan, muchas de las circunstancias que perjudicaban al crecimiento se vuelquen a su favor y desencadenan un proceso creciente de elevación de la renta nacional.

De la escasa magnitud de los ingresos se derivan dos factores adicionales que afectan el poco estímulo privado a efectuar inversiones específicamente industriales, tan necesarias hoy en

las áreas atrasadas. Una de ellas es que muchas industrias, dadas las particulares características de la técnica actual, requieren ser montadas con equipos costosos, diseñados para ser económicos sólo bajo condiciones de fabricación en gran escala. Si el mercado no puede absorber una cierta producción mínima, las máquinas permanecerán ociosas la mayor parte del tiempo útil. El incentivo para instalarlas quedará así seriamente resentido. El otro hecho es que en las comunidades que padecen de pobreza aguda, las aptitudes para la empresa y la iniciativa privada en lo que concierne a la creación de industrias son por lo general muy escasas o inexistentes, tendiendo a deprimir más aún la demanda de capital. (70).

Sintetizando todo lo dicho hasta aquí sobre la debilidad del estímulo para invertir en las economías subdesarrolladas, se puede afirmar que su causa fundamental es el pobre ingreso nacional característico de tales países. La productividad, determinante principal de la magnitud del mercado, es así pequeña, escasea el ingreso resultante y reducida la demanda que origina la misma producción. Hay insuficiencia de demanda en términos reales, no en términos monetarios como sucede durante las depresiones cíclicas de las naciones avanzadas. Esta demanda deficiente es general, pero afecta sobre todo a la actividad secundaria en virtud de tres circunstancias: la mala dirección de la demanda (en el sentido de que es poco favorable a la industrialización) en las magnitudes inferiores de la escala de ingresos, porque en estos niveles la demanda de artículos manufacturados es notablemente inelástica; la imposibilidad de establecer buen número de industrias que, a pesar de su gran productividad social, no son económicas en términos privados porque el mercado estrecho no permite la producción en gran escala; y la falta inicial de empresarios capaces que soliciten equipos en un país atrasado industrialmente.

## II. Soluciones posibles

Hablando en términos amplios, para obviar la insuficiencia real de demanda y sus consecuencias sobre las dos últimas circunstancias que se señalaron, habrá que acrecentar la renta nacional y la consiguiente magnitud del mercado hasta el punto en que el proceso se torne autogenerador y cada aumento de ingresos dé lugar a un ascenso de la demanda que, a su vez, estimule nuevas inversiones y mayor crecimiento de ingresos. Y para superar la mala

dirección de la demanda con respecto a las actividades secundarias tendrán que subir los ingresos per cápita hasta el nivel en que la demanda de productos industriales se vuelva elástica y alcance a aventajar, en sucesivas etapas posteriores, la elasticidad de la demanda de bienes primarios, facilitando el remedio automático del problema.

Por tanto, la solución para ambas deficiencias de la demanda, insuficiencia y mala dirección, es obviamente la misma: hacer desaparecer su motivo común mediante el aumento de la renta nacional.

Pero será difícil dicho aumento si los empresarios e inversores en general, y los industriales en particular, no se deciden a invertir en virtud de las dificultades existentes para colocar sus productos en el mercado. ¿Cómo salir del atolladero? Son varios los autores que propician una aplicación sincronizada de capital a un conjunto grande de industrias diferentes, de modo que se conviertan en clientas las unas de las otras (71). Se obtiene de esa manera un incremento de productividad y de ingresos en todos los sectores de la economía, creándose demandas recíprocas entre los mismos. Los obreros de cada nueva industria del conjunto, al trabajar con mayor productividad debido al aumento de capital, representarán un mercado acrecentado para los productos de su empresa y de las nuevas empresas de otras ramas de la industria.

El índice de crecimiento de cualquier actividad industrial está condicionado por la tasa de desarrollo de otras industrias, aunque como se ha hecho notar en la teoría algunas se expandirán más velozmente que otras, habida cuenta de la diversidad de elasticidades de demanda y oferta de los distintos productos. Sería éste un caso en que, en virtud de una acción colectiva, se logran economías externas del tipo de las que señalara A. Marshall. No se refirió justamente a esta categoría el renombrado economista sino al entrenamiento general de trabajadores, la creación de un mercado de trabajo y de otro de subproductos, el impulso de las comunicaciones, el transporte y la prensa comercial, el despertar del interés en la ciencia económica, etc., a que da lugar el desarrollo industrial. Pero cada empresa obtiene también aquí una economía externa al reducir sus costos por circunstancias que no le son exclusivamente imputables. El aumento en el tamaño del mer-

cado reduce el riesgo de colocar la producción, y si el riesgo se considera como integrante del costo, la disminución del uno implica la del otro (72).

Una onda de inversiones más o menos simultáneas de este tipo podría tener éxito económico en tanto que una gran aplicación de capital hecha por un empresario aislado, en una sola industria, es susceptible de fracasar ante las limitaciones del mercado preexistente, con el consiguiente retraimiento posterior de otros inversores. De acuerdo con la teoría de Schumpeter del desenvolvimiento económico, los empresarios de los grandes países industriales parecen haber soslayado en el pasado este inconveniente en virtud de su espíritu creador, su habilidad y su fe en el éxito. Tales cualidades, al estimular cuantiosas inversiones conjuntas, lograban precisamente que los vaticinios optimistas que las habían engendrado se cumplieran. Según Murksee, en Europa Occidental la fuente principal de esta clase de personas fué la clase media, mientras que en Estados Unidos probablemente las dotes de audacia iniciativa y de creación incesante se hallaron distribuidas entre todos sus habitantes. Ahora bien, muchos países subdesarrollados no tienen casi clase media; y no es fácilmente concebible que el resto de su población provea de entrada empresarios dotados con las peculiares características del agente económico pretérito.

Por esta razón, y porque es harto difícil que la sincronización de las inversiones hacia ciertos campos específicos pueda obtenerse por el exclusivo conducto de los esfuerzos privados, la acción orientadora del Estado parece surgir en este caso como indispensable. Al respecto no existe casi discrepancia en la doctrina, sea o no céntrica. Donde la hay es en la siguiente alternativa: si la intervención estatal ha de manifestarse a través del fomento de las actividades privadas mediante el solo manejo de los resortes fundamentales de la economía, o si ha de asumir directamente la forma de inversiones gubernamentales en la industria.

Dejando de lado tendencias políticas de gobierno, en términos económicos la cuestión parece depender, más que nada, de la etapa de crecimiento en que se encuentre el país considerado. Ella determinará las posibilidades de que una política de inversiones orientada de preferencia al estímulo de ciertas industrias pueda provocar o no la adhesión de la iniciativa privada. En el mismo sentido se pronuncia un informe de las Naciones Unidas sobre países de Asia y Extremo Oriente, dadas su extrema pobreza y caren-

cia de estímulos de inversión. En un principio, sostiene, los países muy atrasados que decidan orientar sus esfuerzos en materia de desarrollo hacia el sector manufacturero deben hacer recaer una buena proporción de la iniciativa inversora en el Estado. Una vez alcanzada cierta etapa de desarrollo espontáneo, será el momento oportuno para entregar a empresarios particulares las manufacturas manejadas por el Estado (73).

Tal parece haber sido, por ejemplo, el proceso en el Japón, según la opinión de muchos economistas. Allí el Estado planeó o realizó directamente como empresario los comienzos del desarrollo industrial, y sólo cuando se superaron los obstáculos iniciales, entre los cuales tuvo su papel la magnitud del mercado, consideró llegado el momento de transferir a manos privadas las industrias que había establecido. "El gobierno compensó la falta de una clase adecuada de empresarios ejecutando muchas de las funciones de este tipo y facilitando el cumplimiento de otras a través de la utilización de políticas apropiadas en los campos monetario, fiscal y otros relacionados con ellos" (74). Y para confirmar la influencia favorable de una serie de inversiones coordinadas en esta forma, conviene recordar que el desarrollo industrial japonés antes de la primera guerra mundial colocó sus productos en el mercado interno así ampliado, puesto que los mercados exteriores recién fueron ganados en grado apreciable en etapas posteriores. Otro ejemplo más actual es el de la industria siderúrgica en la mayor parte de los países subdesarrollados que han emprendido su instalación. En algunos -Brasil, Chile, Colombia, Perú, Unión Sudafricana- ha sido el gobierno quien ha organizado la empresa, dada su extraordinaria magnitud; en otros en donde la tarea ha quedado principalmente en manos privadas -Argentina, India, México-, el Estado ha participado por lo menos mediante la suscripción o compra de una parte considerable del capital.

Por supuesto que las inversiones iniciales del Estado en el sector industrial no excluyen inversiones gubernamentales simultáneas en el de los servicios públicos -transporte, energía, comunicaciones, puertos, etc.-, que se presenta como el más adecuado aún después de haber pasado a la economía privada las primitivas industrias estatales. Ello se debe al poco interés privado en efectuar tal tipo de inversiones, no obstante su alta productividad social, y a la gran magnitud de los capitales que precisan. Y en to-

de momento la consecución de una corriente vigorosa y creciente de inversiones privadas que se apoyen unas a otras debe ser la meta a alcanzar como solución de fondo en el problema del mercado, mediante el manejo de los resortes superiores de la política fiscal, crediticia y monetaria.

Se tiene así el paso primero a dar para salvar el obstáculo que se presenta en un país de ingresos bajos por el lado de la demanda de capital. Si bien el remedio esbozado ha suscitado objeciones teóricas de algunos economistas (75), parece constituir un principio de solución aceptable para robustecer el incentivo de invertir. Con el "desarrollo equilibrado", empero, no se agotan las posibilidades de aumentar la dimensión del mercado. En última instancia esta magnitud depende de la productividad. Se vio ya que en el mundo subdesarrollado la ley de Say —al igual que otras enseñanzas de la época clásica, como las que se refieren al fomento del ahorro— recupera en parte su validez. De donde el volumen del mercado y la demanda que lo rige dependen aquí primordialmente del volumen de la producción. No obstante, se acostumbra identificar el tamaño económico de un mercado con su extensión geográfica o humana. Planteada así, sin otros agregados, tal asimilación es errónea. No hay ninguna relación entre el aumento de la extensión física del mercado y la expansión de su magnitud económica, dada por la productividad. Por ejemplo, la supresión en 1928 de las aduanas internas que existían en China transformó a este país en "uno de los mercados nacionales más grandes del mundo tanto en extensión como en número de personas. Sin embargo, China siguió siendo uno de los países más pobres del mundo" (76), porque la dimensión económica del mercado no aumentó casi nada al no alzarse la productividad.

Lo anotado no quiere decir que un área geográfica más grande o una población más cercana a la cantidad óptima de habitantes dejen de tener consecuencias sobre la extensión del mercado. Las tienen en cuanto aumentan la productividad general o solucionan otros problemas de la economía. En ese sentido, es posible obtener en algunos casos un mayor tamaño del mercado mediante la eliminación o atenuación de barreras comerciales entre países o regiones vecinas, tal como se señaló en la Introducción y se propicia en diversos trabajos internacionales (77). De ese modo se lograría, aunque las zonas en proceso de integración detentarán parecidos niveles de ingreso, una expansión del comercio de



bienes industriales entre las economías en desarrollo, con lo cual variarían aumentados recíprocamente los mercados de tales artículos. A muchos países en crecimiento les resultaría hoy altamente conveniente comprar sin trabas ciertos artículos manufacturados en zonas subdesarrolladas vecinas. Obtendrían economías de precios en virtud de la menor incidencia de los gastos de transporte y de la disminución de los derechos arancelarios, que pueden asimilarse al costo de un transporte artificial; y subsidiariamente remediarían los efectos de la escasez de divisas fuertes con las cuales pagan esos mismos productos en los centros industriales, aunque sólo fuera en parte y perdiendo calidad en los bienes importados. Se haría entonces posible el empleo de las divisas economizadas en la importación de bienes de capital y otros esenciales para la industrialización.

Huelga decir que toda mejora en los transportes internos y externos de una economía acrecentará también la magnitud de su mercado, como ya lo señalara hace muchos años Adam Smith.

Las medidas que se han comentado hasta aquí tienden a solucionar la debilidad que en el estímulo para invertir se manifiesta en las primeras etapas del crecimiento interno de una economía. Pero hay otras deficiencias en la demanda efectiva de los países atrasados que no se advierten sólo en los comienzos del desarrollo ni se refieren exclusivamente a la intensidad del incentivo para invertir, sino a vicios orgánicos del mismo ante fallas institucionales de la demanda. En oposición a lo que sucedía en los casos anteriores, los fenómenos presentes afectan más a las inversiones que se dirigen a las actividades primarias que a las que lo hacen a las industrias. "Existen indicios suficientes para suponer que, dadas las notorias imperfecciones estructurales y de organización de los mercados en los países poco desarrollados, el mecanismo distributivo absorbe una proporción excesivamente elevada de los ingresos gastados por los consumidores. De modo tal que ante un incremento de la demanda, la oferta no resultará estimulada en la medida esperada porque una gran proporción de los nuevos ingresos gastados serán absorbidos por los intermediarios" (78).

En muchas economías subdesarrolladas, en efecto, y especialmente en las de Asia y Medio Oriente, los comerciantes mayoristas gozan de posiciones de privilegio tanto en lo que respecta a la oferta (oligopolio) como a la demanda (oligopsonia) de la

producción que se intercambia. Preferentemente se hallan en esta situación de ventaja los intermediarios que se ocupan del comercio de exportación e importación y de la circulación interna de productos agrícolas, debido a la escasez del ahorro disponible y a las consiguientes facilidades para la acción abusiva de los que poseen grandes capitales. Ten particular modalidad de la distribución impide que la mayor parte de los incrementos de ingresos derivados de una intensificación en el ritmo del desarrollo sean recibidos ya sea por los productores, con lo cual éstos aumentarían las inversiones en sus actividades, como por los consumidores, que podrían así expandir la demanda efectiva y robustecer el empleo de capitales para satisfacerla. Si la clase comerciante utilizara las rentas de tal modo percibidas en consumir artículos nacionales, o en ahorrar dejando disponibles fondos para inversiones productivas, los efectos de su excesiva absorción de ingresos no serían tan desfavorables para las dimensiones del mercado. No es ése el caso. En general, los fondos desaparecen de la economía con notable prontitud porque se los utiliza en la compra de artículos importados, ya que los grupos de altos ingresos de la periferia tienen un elevado coeficiente de importaciones.

Los vicios de organización anotados afectan sobre todo a los pequeños productores rurales, endeudándolos en demasía con los intermediarios e impidiendo que se organicen y conozcan mejor el mercado. Pueden ser atacados por dos vías: la acción de los gobiernos y el esfuerzo de los mismos productores (79). Los primeros pueden en algunos casos eliminar intermediarios redundantes u opresivos mediante institutos oficiales de comercialización de los productos importados y exportados, siempre que tales entidades no ejerzan una acción más opresiva o desastrosa para la economía que la de los comerciantes particulares, como ha sucedido a veces en la realidad; en otros casos pueden acudir a la reforma agraria que sea indispensable; y en todos deben otorgar crédito barato y ayuda técnica a los productores agrícolas para permitirles independizarse de quienes se aprovechan de su débil posición negociadora. En cuanto a la acción directa de los productores, su agrupamiento en cooperativas de comercialización y de crédito agrícola parece ser hoy el camino que ofrece más seguros resultados.

### III.- Un problema teórico más general

Existe un problema teórico fundamental en lo que respecta al estímulo de la demanda privada de capital durante un desarrollo que se pretende acelerar. Su presentación no es privativa del proceso de expansión interna de un país atrasado, sino que se extiende a cualquier tipo de país de economía libre que trata de elevar su coeficiente de ahorro para obtener más inversiones. Y tiene importancia desde el punto de vista de este trabajo porque el ascenso de ese coeficiente, en un plazo prudencial, debe ser el objetivo básico de la política de inversiones periférica, si lo que se desea es realmente acortar con los centros las diferencias que existen en materia de ingresos, y no sólo aumentar éstos manteniendo aquéllas.

La dificultad teórica se plantea porque en el juego espontáneo de las fuerzas dinámicas interiores de una economía, no es compatible un aumento de la tasa de capitalización con un ascenso equivalente en el ritmo de la demanda efectiva, que impulse a los empresarios a hacer uso de los mayores capitales disponibles (80). En otros términos: hay una incompatibilidad lógica entre el aumento de la tasa de ahorro, que provoca menor consumo interno relativo, y el incremento al mismo ritmo de la demanda de capitales, basada esencialmente en el crecimiento del consumo.

¿Qué ocurrirá, en efecto, si se modifican libre o forzosamente los hábitos de consumo de una comunidad y ésta eleva la proporción de renta total que dedica al ahorro? Supóngase el caso más favorable de que todo el ahorro incrementado se invierta inmediatamente en bienes de capital nacionales (cosa que en la práctica de un país subdesarrollado no puede acontecer, por acción de su alto coeficiente de importación de equipos). La demanda efectiva no habrá variado, puesto que el mayor consumo interno resultante se compensará con la mayor inversión. No habrá entonces aumento alguno en la demanda originaria que se traduzca en un consumo acrecentado y ofrezca motivos a los empresarios para expandir las inversiones. De cualquier manera, dichos motivos tendrían que haber sido anteriores y no posteriores al ascenso del coeficiente de inversiones. De modo que el mayor ahorro intentado no podrá fructificar por falta de estímulos privados para utilizarlo, y las consecuencias serán deflacionarias.

Para que esto ocurra no es estrictamente necesario que la

demanda de los consumidores se reduzca en términos absolutos. Bastará que, aunque el consumo total se expanda, lo haga a menor ritmo que el ahorro. Es la alternativa que se propone en todos los trabajos actuales sobre desarrollo económico, para no comenzar el proceso ofreciendo a las poblaciones de las zonas pobres sacrificios mayores de bienestar material que los que ya están sufriendo. Impero, en este caso se tiene lo mismo un descenso del coeficiente de consumo, o proporción de la renta que no es ahorrada, y los efectos sobre la inversión privada serán idénticos en cuanto a la presentación de la incompatibilidad lógica señalada.

Es necesario aclarar que el escollo teórico surge solamente en el funcionamiento espontáneo de una economía, es decir, cuando el Estado deja actuar con libertad a los impulsos privados y no interviene con una política deliberada. Además, la referencia se dirige exclusivamente a las fuerzas internas del país en cuestión, ya que luego se verá cómo los factores exteriores pueden variar el panorama aún dentro del libre juego de los acontecimientos. Finalmente, conviene dejar anotado que se está hablando de fenómenos de crecimiento y no de recuperaciones cíclicas. En este último caso, al haber mano de obra desocupada y otros factores de la producción sin emplear, un aumento simultáneo del consumo y del ahorro no sólo es posible sino que constituye la esencia misma de la etapa ascendente que sigue a una contracción coyuntural. En materia de desarrollo, en cambio, las consideraciones se fundan en períodos más prolongados que el ciclo económico; y de todos modos no debe olvidarse que en los países subdesarrollados hay por lo común ocupación plena de recursos escasos -sobre todo capital y personal técnico capacitado-, en tanto que la relativa inmovilidad de sus recursos subempleados -principalmente fuerza del trabajo- no se traduce en paro visible de la mano de obra que pueda combatirse con el aumento de los medios de pago. De modo tal que aquí el incremento del consumo sólo puede obtenerse ampliando previamente la capacidad productiva (inversión) junto con la eficiencia del trabajo y el capital (productividad de la inversión) mediante el traslado de factores de actividades menos productivas a otras de más rendimiento social, todo lo cual requiere capitales previos. Y no se ve claro cómo puede elevarse la demanda privada de esos capitales si primero no aumenta la demanda

de los bienes que aquéllos habrán de producir.

Hay otra posibilidad, aparte de la que emerge de la finalización de un paro generalizado, de ampliar al mismo tiempo el consumo y la inversión, aún en un país de periferia. Se trata de un mejoramiento de la relación de intercambio. Pero dicho mejoramiento, aparte de ser un fenómeno transitorio, se ha presentado con mucha menos frecuencia en los países insuficientemente desarrollados que la situación opuesta, por lo que puede ser dejado de lado en este análisis.

El problema que aquí se comenta es de dinámica económica y no de estática. En teoría es fácil concebir a cualquier economía adaptada perfectamente a cualquier coeficiente de ahorro; lo que no resulta tan sencillo es encontrar alguna razón teórica que justifique el paso espontáneo de un nivel de ahorro a otro (81). Las dificultades señaladas antes se refieren precisamente al período de transición entre dos tasas sucesivas y ascendentes de ahorro e inversión.

¿Cómo pudieron salvar este obstáculo los grandes países industriales que se desarrollaron en el siglo pasado? En algunos de los actuales centros, ante todo, el mismo no se presentó. No se vieron obligados a aumentar su tasa de ahorro. Les bastó seguir con su coeficiente normal, que alcanzaba para difundir satisfactoriamente la técnica menos costosa que imperaba en aquel entonces. Cuando de esa forma se elevó la productividad y la renta total, el mismo porcentaje de inversiones anterior, al aplicarse sobre un mayor ingreso, permitió aumentar éste y la magnitud absoluta del ahorro en concordancia con la mayor cantidad de capitales que exigía el adelanto de la técnica. Y como al crecer el ingreso lo hacía también el consumo, ya que se mantenían las proporciones anteriores de renta ahorrada y consumida, se acrecentaba paralelamente el estímulo para aplicar los nuevos capitales. La inversión de éstos pudo así desenvolverse al mismo ritmo que el aumento en las cifras totales del ahorro; y los tropiezos que pudieron existir no adquirieron importancia sino en el período de entre-guerras y en algunos casos recién después de la Gran Crisis, en que Keynes señaló los motivos de las deficiencias que se advirtieron en el proceso de la inversión (82). Un ejemplo notorio de esta clase de crecimiento parece haber sido el de los Estados Unidos. Las estimaciones de S. Kuznets confirman que desde 1869 has-

ta 1948 el coeficiente de ahorro norteamericano se ha mantenido más o menos constante, con cierta tendencia a la baja en los últimos años (83), no obstante lo cual fué posible que ese país alcanzara el pasmoso adelanto tecnológico que muestra hoy.

Hubo otras naciones industriales que, poco a poco y en forma espontánea, vieron acrecentado su coeficiente de ahorro propio durante su desarrollo pretérito. Tales naciones pudieron eludir la incompatibilidad teórica enunciada mediante la apertura de los mercados periféricos. La brecha en la demanda céntrica de consumo fué llenada con la demanda de ultramar de productos manufacturados. Los empresarios industriales tuvieron entonces incentivos para invertir el mayor ahorro, a pesar de la disminución relativa del consumo interno en sus países; y las ganancias crecientes que obtuvieron fueron ahorradas e invertidas de nuevo (84), elevándose de modo voluntario y progresivo el coeficiente de ahorro total. Por otra parte, la periferia sirvió de mercado no sólo para los bienes terminados sino para la fracción de los ahorros que no encontraba colocación en el ámbito interior de las economías avanzadas y se exportaba en forma de capital privado.

Los países insuficientemente desarrollados de hoy no se encuentran en ninguno de los dos casos expuestos. Ni su actual tasa de ahorro alcanza para absorber la técnica moderna en la medida requerida, ni tienen a su disposición mercados de naciones todavía menos desarrolladas que les permitan expandir el coeficiente de inversiones internas mediante el libre accionar de las fuerzas económicas. No obstante, se hallan en la necesidad perentoria de aumentarlo para que la tecnificación de ese modo intensificada eleve sus ingresos en mayor proporción que los centros los suyos, aprovechando así el margen de crecimiento más amplio que ofrecen sus economías inmaduras.

En ellos no puede tener lugar, entonces, el ascenso espontáneo del coeficiente de inversiones. En cuanto al coeficiente de ahorro, tampoco es dable esperar por ahora que se acreciente voluntariamente, debido a las necesidades personales tanto tiempo insatisfechas de sus habitantes y a la atracción que ejercen los módulos de consumo de los países más adelantados. Sin embargo, su alza con relación al consumo podrá obtenerse de manera forzosa principalmente a través de la política fiscal de los gobiernos, según se verá en el capítulo V. Y para que no descienda el nivel

de vida de poblaciones ya muy pobres, sino únicamente la proporción que consuman de un ingreso en fuerte aumento futuro, habrá que complementar el ahorro nacional con capitales extranjeros. Esto también se verá en el mismo capítulo citado. Para la faz del ahorro existen, pues, soluciones adecuadas.

¿Cuáles pueden ser ellas por el lado de la inversión? Ya que se ha descartado la espontaneidad del proceso, deben investigarse medidas que hagan viable el aumento del coeficiente en forma deliberada. Existen dos clases de recaudos posibles: los que no precisan ocuparse de los incentivos privados para invertir porque transfieren esa función al Estado en ciertos campos de la economía; y los que se refieren a las inversiones que efectúe la iniciativa privada en las restantes actividades internas y a su estímulo mediante una acción concertada de los poderes públicos. El primer grupo de medidas se halla en conexión con el ahorro forzado que puede obtener el Estado mediante el superavit presupuestal. Para aplicarle productivamente, los gobiernos no necesitarán de los estímulos previos que de la demanda de los consumidores requiere extraer el empresario particular. No dejarán de aumentar la tasa de sus inversiones porque el consumo relativo vaya bajando. Y el mejor destino para esos capitales serán los sectores básicos de la economía (transporte, riego, energía, etc.), que en las áreas insuficientemente desarrolladas tienden a considerarse cada vez más como patrimonio exclusivo de las inversiones estatales. Pero este punto será analizado en otro capítulo.

Lo que aquí desea considerarse algo más detalladamente es el segundo tipo de medidas enunciadas, que se relacionan con los estímulos privados de inversión. Si las exportaciones de los países subdesarrollados en conjunto pudieran expandirse de manera fácil y permanente, el problema estaría resuelto, como ocurrió antaño con muchas economías industriales. La demanda extranjera supliría el descenso relativo en la demanda nacional de consumo, y fuerzas exteriores habrían reemplazado a las internas en la solución buscada. Por razones ya explicadas no se puede confiar a largo plazo en el aumento indefinido de las exportaciones de artículos primarios, y así lo demostró el pasado reciente. En este aspecto, como en otros muchos, hoy no se dan las condiciones favorables que impulsaron el crecimiento céntrico. Las exportaciones de Estados Unidos, por ejemplo, tendieron durante el siglo XIX a elevarse con

constancia según una tasa del 3,6 % anual. En cambio, si se toman las exportaciones totales de América Latina durante los últimos treinta años, se comprueba que sólo crecieron a razón del 1,14 % anual. Para que el ingreso pudiera aumentar en estos países en mayor medida —como en efecto lo hizo, a un ritmo del 3,7 % por año— fué necesario reducir sensiblemente el coeficiente latinoamericano de importaciones (85).

Esta reducción del coeficiente de importaciones está dando la clave para la solución del problema que se había planteado al principio. Es que la sustitución de importaciones por producción interna tiene el mismo efecto dinámico que un aumento de exportaciones sobre la demanda interior de un país. Claro que en este caso no se trata de una solución espontánea. Requiere políticas deliberadas de protección aduanera y de orientación de las inversiones. Mas la solución existe, y la acción de los empresarios particulares, de tal suerte orientada, no podrá menos que asegurar su éxito. Es la conclusión a que ha llegado la Comisión Económica de América Latina, después de dedicar a las cuestiones que se abordan en este apartado un extenso análisis: "Se hace indispensable compensar a la demanda interna de las consecuencias del aumento del coeficiente de ahorro propio. Sólo habrá dos formas de hacerlo: substituir importaciones de bienes de capital por producción nacional de los mismos, de modo que el mayor ahorro no se desvíe al exterior, o bien realizar nuevas sustituciones en los bienes de consumo, materias primas y combustibles, a fin de compensar los efectos de esa transferencia de ahorro" (86).

La sustitución de importaciones por producción interna cumple varios cometidos. En primer término, por el lado de la demanda de capital torna disponible, a través de la protección arancelaria previa que es indispensable, un mercado antes inexistente para los empresarios nacionales. La protección deja circulando internamente ingresos que antes se dirigían al exterior, trasladando la demanda de los consumidores desde los artículos extranjeros hacia los eventuales productos nacionales. En segundo lugar, la fabricación interna de esos artículos, pues siguiente de la sustitución, servirá para que aquel desplazamiento de demanda sea realmente satisfecho y no se traduzca sólo en un alza general de precios. Si por el lado de la oferta se han tomado las medidas



más atrás descriptas para elevar forzosamente el coeficiente de ahorro nacional, se podrán obtener los capitales requeridos en esta etapa sin necesidad de recurrir a expedientes inflacionarios (87). El aumento de ingresos que tenga lugar con el desarrollo interno será entonces atribuible a las inversiones y no a la protección aduanera; pero aquéllas no habrían resultado estimuladas si ésta no hubiera existido con anterioridad. En la presente etapa de la sustitución se comprueba cómo durante su transcurso la iniciativa privada ha de tener motivos para aumentar la fabricación de bienes de capital (o su importación, si la sustitución se hace en otros campos de la economía). Los equipos satisfarán la mayor demanda previamente aparecida en los bienes de consumo. Se habrá salvado así el inconveniente de "lógica interna" en la conducta previsible de los agentes económicos.

Por último, la sustitución de importaciones por producción nacional es también indispensable para equilibrar la balanza de pagos de un país que crece, como se vio en la Introducción. El fomento de las actividades sustitutivas tiene tanta importancia en este aspecto de economizar divisas como en el otro de actuar en función dinámica. Conviene detenerse un poco en el punto porque es de fundamental interés y otorga carácter de urgencia a la solución dinámica.

Cualquier sustitución requiere inversiones. Dadas las escasas industrias productoras de equipos que comúnmente poseen los países insuficientemente desarrollados, las inversiones precisan a su vez de importaciones previas de bienes de capital, en la medida fijada por el coeficiente de importaciones de las inversiones. Tales importaciones de equipos deberán realizarse comprimiendo otras importaciones, habida cuenta de que no es fácil aumentar hoy las exportaciones de un país primario en el grado que sería indispensable. Ahora bien, tómese el ejemplo de América Latina: ya se dijo que su coeficiente de importaciones en la inversión total es aproximadamente de 0.37, lo que indica que de cada 100 unidades promedio de bienes de capital que se introduzcan en la economía de cualquiera de los países del continente, 37 se importarán. Por supuesto, no puede pensarse en posibilitar las nuevas importaciones de equipos a través de una reducción en los bienes de la misma índole que actualmente se importan. Sería una incongruencia que sólo puede tener sentido cuando lo que se desea no es importar más equipos sino proteger su fabricación interna,

propósito que en las comienzos de un crecimiento sólo se puede concretar en muy pequeña escala. Tampoco se concibe que las mayores importaciones de equipos se hagan a expensas de las de materias primas y combustibles, que se necesitan cada vez más apenas comienza el proceso de la industrialización. Los tres renglones anotados —maquinarias, materias primas y combustibles— forman aproximadamente el 70 % de las importaciones latinoamericanas. Únicamente el 30 % restante está constituido por bienes terminados de consumo. En consecuencia, la compresión de estas últimas importaciones, no obstante el margen bastante estrecho que parece ofrecer de acuerdo con los porcentajes citados, es el único expediente a mano para abrir cauce a las nuevas importaciones de bienes de capital.

Hágase intervenir ahora en el ejemplo la relación producto-capital hallada en los últimos años en América Latina, que es de alrededor de 0,46 (p. 34); y compruébese qué resultado se obtiene al hacerla jugar conjuntamente con el coeficiente de importaciones de las inversiones de 0,37. La primera relación señala que se precisan aproximadamente 2,2 unidades de capital para conseguir una unidad de producto nacional sustitutivo de importaciones; la segunda, que esas 2,2 unidades de capital requerirán en conjunto alrededor de 0,81 unidades de equipos importados. De modo tal que para poder sustituir con producción nacional una unidad de bienes de consumo importados, se necesita importar previamente 0,81 unidades de bienes de capital, sin contar las materias primas y combustibles adicionales que demandará la actividad sustitutiva.

De las consideraciones precedentes surge que el desarrollo de la industria en la periferia, al par que sustituye ciertas importaciones, da origen a nuevas importaciones en medida igual o superior a las sustituciones alcanzadas. Ello por lo menos en un primer período: hasta que los equipos importados hayan producido durante varios años artículos de consumo nacionales y, por consiguiente, vayan economizando divisas a ritmo creciente. Cuando con el correr del tiempo las divisas así economizadas superen cada vez más a las que se invierten anualmente en importaciones de bienes de capital, tampoco por eso dejará de darles empleo el país en desarrollo. Continuará precisando medios de pago extranjeros, por una parte, para renovar los equipos desgastados que no puede

producir internamente (por supuesto que como la renovación se hace en varios períodos, los de vida útil del bien, requiere menos divisas anuales que la entrada inicial del equipo completo). Por otro lado, proseguirá adquiriendo maquinarias en el extranjero para las sustituciones que se sigan iniciando. Finalmente, como el ingreso nacional habrá aumentado, es muy posible que a pesar de haber crecido la producción interna de bienes de consumo, la elevación del nivel de vida haga que se demanden aún más bienes de ese tipo importados que antes. Por donde el remanente de divisas que pudiera creerse tiene que producirse con el tiempo, también será utilizado. Tal es lo que ha ocurrido en el crecimiento de Canadá, por ejemplo, con su producción textil. Fue allí la de los tejidos una de las primeras industrias en establecerse y desarrollarse sólidamente; sin embargo, el pueblo canadiense es en la actualidad uno de los más grandes importadores de artículos textiles.

Hay que abandonar en estas cuestiones los razonamientos estáticos. En base a ellos pueden hacerse precipitadas suposiciones sobre autodeficiencia de los países que efectúan sustituciones, cuando en realidad lo que se está gestando es una ampliación del mercado futuro para las mercaderías extranjeras. Todo lo cual muestra por qué, cuando se habla de sustitución de importaciones por producción interna, resulta un error interpretar que en la expresión va implícita una supresión lisa y llana de importaciones. Lo único que tiene lugar es un cambio en su composición, situación que se irá reproduciendo continuamente conforme se prosiga con las sustituciones de bienes de consumo extranjeros por nacionales. Por eso se dijo en la Introducción que el proteccionismo exigido por el desarrollo de los países atrasados no deprime el comercio total entre las naciones cuando es llevado a cabo con prudencia. Los países en desarrollo se ven constreñidos de modo pertinaz a usar la totalidad de los medios de pago internacionales que les brinda su comercio, y aún ellos no les alcanzan muchas veces sin el inicial aporte del ahorro foráneo. Como su capacidad de pagos exteriores de halla dada principalmente por las exportaciones y la relación de intercambio, y en medida mucho menor, hoy en día, por la afluencia de capitales extranjeros, si contraen sus compras en el extranjero se deberá al descenso de cualquiera de estos tres factores y no a la protección que dispensen a sus industrias nacientes.

La industrialización de las zonas subdesarrolladas traerá desde luego un cambio en la estructura del comercio internacional, mas no en su volumen. Habrá algunos países industriales, como Inglaterra y Francia, que al ser exportadores de artículos de consumo tradicionales por su alta calidad se verán parcialmente perjudicados. Pero existirán otros que, por exportar principalmente los equipos y demás bienes que solicita la periferia hoy, se favorecerán con su desarrollo. Tal el caso de Estados Unidos y Alemania.

Si la sustitución de importaciones por producción interna eleva las rentas reales en los países insuficientemente desarrollados, ello no puede redundar más que en un incremento de la demanda efectiva universal y una correlativa expansión del intercambio entre naciones. Esta expansión lo será sólo en términos absolutos, pues desde otro punto de vista el comercio exterior irá teniendo menor participación en el ingreso nacional de los países que crezcan "para adentro". Los elevados coeficientes de importaciones y exportaciones no habrán constituido entonces más que un signo de la pobreza de sus economías.

Con referencia al estímulo para invertir, pues, en este capítulo se han señalado algunas medidas para salvar los obstáculos que pueden trabar su vigorización. En las primeras etapas del crecimiento interno de un país de bajos ingresos, ellos se originan en la estrechez del mercado nacional. Y en cualquier período de su desarrollo se deben a fallas estructurales de organización, por un lado, y por el otro a la imposibilidad de que la tasa de ahorro propio aumente a menos que se siga una política definida para reparar las consecuencias que ello puede traer sobre la demanda efectiva, que excluye el "dejar hacer" a las fuerzas naturales de la economía.

Por el lado del ahorro, todos estos problemas tienen también sus correspondientes soluciones (por lo menos en teoría). Sólo en forma ligera se las ha esbozado en los párrafos anteriores. Su tratamiento más profundo se ha postergado para la Segunda Sección de este trabajo, que trata específicamente el origen de los recursos para invertir.

## CAPITULO IV

### ORIENTACION DE LAS INVERSIONES

#### I. Justificación y límites de la intervención del Estado en esta materia

Se comenzará aquí esbozando la justificación del epígrafe. Se verá luego qué líneas generales son las de la intervención estatal propuesta, tanto en lo que se refiere a la planificación de las inversiones como a la exitosa puesta en prácticas del programa proyectado. La ejecución del plan requerirá, por último, algunas palabras sobre los límites de la órbita de influencia del Estado y las relaciones más adecuadas entre éste y la iniciativa privada.

Si se recuerdan todos los medios expuestos en la sección introductoria como indispensables para hacer posible el crecimiento de los países atrasados, y si se tiene en cuenta que en forma directa o indirecta su cumplimiento requiere inversiones a efectuarse según un criterio social determinado, resulta obvio que debe ser el Estado quien se encargue de expresar ese criterio y de llevarlo a la práctica con medidas de política económica. Tal necesidad se agudiza si a los factores señalados se agrega la debilidad inicial del estímulo para invertir. Se precisan para obviarlo soluciones en las que, como se vió, el Estado asume un papel importante en la orientación de las inversiones e incluso en su realización. Y el cuadro se completa si en él se incluye la forma forzada en que debe lograrse el aumento en las tasas de ahorro e inversión en estos países, ante la imposibilidad teórica de su ascenso espontáneo.

Es que hoy en día -para ser más precisos desde la depresión de los años 30 y en algunos casos desde la terminación de la guerra del 14- los países en crecimiento encuentran delante suyo una serie de obstáculos no existentes cuando las naciones industriales se expandieron en el pasado. El desarrollo actual no es automático. Es más: si no se actúa para nada, la espontaneidad del proceso tenderá al subdesarrollo, en virtud de los círculos viciosos que obran sobre la demanda y oferta de capital en las zonas pobres. Las dificultades que debe superar hoy la periferia son de la índole más variada, y se refieren tanto a su débil ahorro en relación a la técnica más moderna que se le ofrece, como al consumo potencialmente excesivo a que la tientan los artículos de lujo fabricados en

los centros; tanto a la disminución en el ritmo de aumento de sus exportaciones como al deterioro secular de su relación de intercambio; tanto a sus mercados insuficientes como a la imposibilidad de conseguir equipos importados con la densidad de capital que más le convendría; tanto a la extremada vulnerabilidad de sus impulsos a las fuerzas exteriores como a la necesidad de sustituir importaciones por producción interna frente a una desarrollada competencia internacional. Todas ellas se derivan del retardo con que han irrumpido en las economías atrasadas los modernos sistemas capitalistas, y esa desventaja en el tiempo presiona sobre cualquier medida que se proponga para apurar su crecimiento.

El mecanismo económico de estos países no provee, como se dijo, ningún remedio automático para franquear tamañas vallas, por lo menos de los de tipo "clásico". Soluciones tales pudieron haber tenido éxito en el siglo anterior, en que un equilibrio armónico aparentaba regir el progreso económico universal, mas no en este siglo de profundas depresiones, irregularidades y estancamientos. ¿Qué ocurriría, en efecto, si en las economías poco evolucionadas se confiara exclusivamente en el sistema de precios como mecanismo orientador de los recursos productivos, a través de las reacciones que suscita en la iniciativa privada? Una gran proporción de las inversiones que se hicieran entonces estarían en pugna con el interés de la sociedad. El empresario particular sólo se guía por el móvil de disminuir al máximo su costo de producción y obtener más ventas, y ello es lógico. Si en la consecución de ese objetivo individual origina el desperdicio social de los capitales que utiliza y no produce incremento alguno de la renta nacional real, no por eso habrá dejado de elevar sus ganancias. Ejemplos de esta clase de inversiones en las naciones subdesarrolladas son las que se efectúan en la construcción de viviendas de lujo innecesarias. O las que introducen maquinaria demasiado avanzada, excediendo la densidad óptima de capital y provocando desocupación tecnológica que no puede absorberse por falta de capital. También representa mal destino de fondos su empleo en operaciones comerciales sin otro objeto que el de elevar los precios de las mercancías acaparadas, o la importación de artículos extranjeros de sumptuosidad exagerada. La discrepancia entre el interés privado y el

de la comunidad se advierte en toda su plenitud en las inversiones que se efectúan en épocas de inflación, tan comunes en las áreas en crecimiento. Las aplicaciones de capital toman entonces direcciones inadecuadas debido a desviaciones inflacionarias de la demanda: generalmente se descapitalizan actividades fundamentales de la economía, como los transportes y ciertos sectores básicos de la industria cuyos beneficios no suben al compás de los restantes, y se ven favorecidas otras de poco o ningún rendimiento de donde el punto de vista del desarrollo, como la producción de bienes de consumo prescindible o las operaciones meramente especulativas.

Sólo el Estado aparece, en consecuencia, como capaz de asumir la representación de la colectividad y guiar la inversión total de modo que favorezca a aquélla (aunque no significa esto que esa capacidad teórica deba por necesidad traducirse en la práctica). Apreciados los fundamentos de su intervención en materia de inversiones, corresponde delinear las formas que dicha intervención puede adoptar en cuanto a proyección primero y a ejecución des ués.

La etapa de los proyectos es absolutamente necesaria: en su intento de ensanchar la renta nacional y los ingresos individuales el Estado debe saber hasta dónde quiere llegar y en qué tiempo piensa hacerlo. Sólo así tendrá una idea de cómo actuar. Lo que significa, en pocas palabras, que debe elaborar un programa de inversiones públicas y privadas basado en ciertos objetivos. Tal punto de vista es sostenido por casi todos los economistas especializados de las Naciones Unidas y ha sido desarrollado en detalle en uno de los informes de la C.E.P.A.L. (88).

Se demuestra en ese informe cómo la programación del desarrollo debe partir de un dato previo fundamental: la tasa de crecimiento anual que se desea alcanzar, expresada en un porcentaje del ingreso nacional. Fijada la hipótesis de crecimiento y establecido el número de años durante el cual se la tratará de mantener, el segundo dato básico es el de la inversión total e indiscriminada que se estime suficiente para cumplir la hipótesis, de acuerdo con la relación producto-capital. La meta última del plan será la distribución de las inversiones entre los diversos sectores de la economía. Si es posible, esa distribución deberá discriminarse año por año a fin de dar cumplimiento, siquiera sea en el papel, a la tasa anual de desarrollo prefijada.

Para pasar de los datos previos básicos a la distribución final de las inversiones por actividades, se requieren una serie

de pases intermedios de considerable importancia. Por el lado de la demanda, consisten en la estimación anticipada de la demanda futura de exportaciones y de la demanda interna de productos primarios, bienes industriales y servicios. Pero tales cálculos, especialmente el de la demanda interna, se basan en la expansión previsible del ingreso y en su posible distribución, debido a lo cual es necesario estimarlas por medio de la aplicación y proyecciones en el futuro de la tasa elegida de aumento del ingreso. También deberá determinarse qué parte de la demanda se satisfará con bienes importados, dejando la restante para ser atendida con productos nacionales. Desde el punto de vista de la oferta, habrá que establecer las inversiones requeridas para desarrollar la producción nacional, tanto de los bienes exportables como de los destinados al mercado interior. Se necesita, entonces, apelar de nuevo al dato básico de la inversión total prevista, por un lado, y por otro a la estimación de las perspectivas de las exportaciones y de la capacidad para importar. Finalmente, habrá que ver de qué modo se financiarán las inversiones proyectadas, es decir, hasta qué punto podrán obtenerse del ahorro interno los capitales que se precisen y en qué medida deberán ser complementados con el ahorro extranjero. Ello hará imprescindible la estimación de cómo se dividirá el futuro ingreso entre consumo y ahorro y de cuál será el comportamiento probable del capital extranjero.

Adviértese fácilmente la complejidad de los cálculos que implica este conjunto de operaciones. También la contingencia de sus resultados, basados en suma grado en la predicción de un futuro incierto. El hecho de que las estimaciones difieran en grado más o menos amplio con la realidad posterior no autoriza sin embargo a desconocer su valor. No quedan afectados por ello sus méritos como auxiliar indispensable de gobierno, si se da suficiente elasticidad al programa. Será siempre una herramienta, un elemento de juicio adicional que facilite la tarea, pesada por demás, que tiene ante sí el Estado de un país en crecimiento. Es verdad que en los últimos años ciertas economías periféricas han aumentado su ingreso razonablemente sin un plan, pero aún así cabe suponer que la ordenación de los esfuerzos hubiera proporcionado un desarrollo superior. Si bien lo intrincado de su confección hace que un programa perfecto, ideal, se halle fuera del alcance de muchos de los gobiernos actuales, tal circunstancia no debe hacer desaparecer por completo la idea de la planeación. Se puede consensar



con trabajos menos ambiciosos. El cotejo con lo que vaya sucediendo y la práctica en corregir los errores irán afinando la técnica y proveyendo los medios para mejorar subsiguientes proyecciones.

El cumplimiento del programa no ofrecerá mayores problemas en cuanto a las inversiones públicas proyectadas, pues el Estado es el encargado de ejecutarlas y tiene que haber determinado con bastante precisión qué es lo que será capaz de hacer en su campo de acción. Pero en lo que respecta a las inversiones privadas, los instrumentos de política económica a utilizarse para su estímulo en ciertos sentidos y su desaliento en otros deberán ser analizados en el plan. Esto nos lleva a la segunda parte de la intervención del Estado en materia de inversiones: la ejecución del programa, lo que hace menester tocar el punto de las relaciones entre el Estado y la iniciativa privada y dilucidar cuáles son las más aconsejables en el presente, a fin de fijar límites adecuados a la acción gubernamental.

Por lo pronto, si se acepta que el Estado debe ser quien oriente el desarrollo contemporáneo, ¿cabe inferir que al empresario privado no le incumbe ningún papel en tal desarrollo? La respuesta depende en gran parte de la ideología política o concepción social de los encargados de suministrarla. Si sólo se adopta una postura económica, la teoría reciente parece considerar más beneficiosas las soluciones intermedias, es decir, las que no exageran de manera indebida la función de ninguno de los dos elementos, individuo y Estado, que toman parte en las relaciones económicas. Y si se acude a las enseñanzas de la práctica, la experiencia última de muchos países muestra también las desventajas de que el Estado regule poco menos que coercitivamente las decisiones individuales de los agentes económicos. Los controles excesivos han entorpecido más que fomentado el desarrollo económico, y casi siempre han servido para aumentar la burocracia, la corrupción y los costos sin lograr los fines sociales perseguidos.

Después de la segunda guerra mundial, y como consecuencia de lo ocurrido en ella, se mantuvo en las economías internas de los países que la sufrieron una peculiar forma de política económica creada durante la contienda para distribuir recursos escasos mediante la reglamentación detallista de las actividades productivas. Durante la etapa de la reconstrucción, los precios máximos fueron el pilar del sistema, en ese entonces de amplia justi-

ficación ante las inflaciones que surgieron en los países occidentales. Iban acompañadas de minuciosas normas sobre producción y aprovisionamiento, comercio exterior, tipos de cambio y permisos de importación, márgenes de utilidades, sueldos y salarios, tasas máximas de interés y alquileres, cuotas para adjudicar directamente los recursos, etc. El panorama era de regimentación económica completa. Tuvo éxito en las épocas de emergencia para las que fue exclusivamente ideado; pero después de un tiempo, dominadas las tendencias inflacionarias y sin ninguna razón de peso que lo justificara económicamente, el sistema comenzó a fallar y fue prontamente abandonado. Las áreas insuficientemente desarrolladas se habían visto obligadas a adoptar medidas intervencionistas del mismo género, arrastradas por la corriente postbélica mundial. Pero justamente cuando las naciones que las habían difundido comenzaron a dejarlas de lado por innecesarias, en los países insuficientemente desarrollados recrudesció la creencia en su bondad para acelerar el crecimiento económico. Donde ocurrió tal cosa se vió, pasado un período corto o largo —la Argentina y algunos otros países latinoamericanos son un ejemplo del retardo en reaccionar—, que los resultados eran contraproducentes y que convenía modificar paulatinamente el cuadro general.

Es que si el Estado dedica su atención a reglamentar al pormenor el funcionamiento de los mercados y a idear e imponer controles directos, por fuerza abandona funciones más importantes y generales de orientación económica, con lo que disminuye la productividad del trabajo nacional en conjunto (89). Desde otro punto de vista, una intromisión tan aguda en las actividades individuales supone el peligro de que poco a poco e insensiblemente se desemboque en el Estado totalitario y se fomente la corrupción administrativa, a través de la concentración del poder económico en pocas y arbitrarias manos.

La misión que incumbe a los gobiernos de los países subdesarrollados es bastante más trascendente que la de reglamentar precios, utilidades, cuotas de materias primas y de productos terminados, rentas del suelo o urbanas y sueldos y salarios de toda la población. Lo que deben hacer es crear condiciones generales propicias a un desarrollo más rápido y con menores fricciones, y para ello sólo tienen que actuar sobre las líneas más amplias de la economía. Hoy lo más adecuado parece ser, pues, encargar al Estado de la periferia el manejo de los grandes resortes de la política eco-

nómica para que su intervención se opere de un modo general, obrando sobre los centros nerviosos de la economía y no directamente sobre los individuos. En una sociedad no totalitaria, donde se supone existen la libertad del consumidor y del productor, la estructura de la demanda y oferta futuras dependerá de infinidad de decisiones individuales sobre la repartición del gasto y la consiguiente distribución de los recursos productivos. Sin embargo, aún en tales sociedades las autoridades suelen, en la práctica, influir tanto en la composición de la oferta como de la demanda a través de las políticas fiscal, crediticia, monetaria, aduanera y de inversiones básicas. Estos instrumentos son los que se han denominado resortes generales de la economía. A su utilización eficiente corresponde asignarle extrema importancia en materia de inversiones de desarrollo, porque permiten cumplir el objetivo básico de una política inversora: que las aplicaciones de capital se encaminen a las actividades socialmente más productivas. Así se habrán creado en el mercado condiciones tales que los empresarios encontrarán más conveniente para sus intereses dirigir sus recursos a las actividades fomentadas que hacerlo a las restantes. Las inversiones de elevada productividad social aunque de reducida productividad privada se verán estimuladas en detrimento de las inversiones de alto rendimiento privado pero de escaso interés colectivo.

La posición anunciada es la que sostienen casi todos los autores no céntricos que dedican su atención a estos aspectos del desarrollo. En una obra destinada primordialmente a analizar el papel del Estado en el crecimiento de hoy, dice A. Ferrer, refiriéndose especialmente a las naciones latinoamericanas: "Debe entenderse bien que la activa participación del Estado en el desarrollo económico de nuestros países no implica desconocer el importante papel que la iniciativa privada tiene que cumplir en este desarrollo. Estamos muy lejos de sostener que debe proscribirse a la libre expresión de la actividad económica de América Latina. Lo que sí sostenemos es que, dadas las condiciones en que se están desarrollando actualmente las economías latinoamericanas, la iniciativa privada no puede ser el agente dinámico esencial del progreso económico, como ocurrió en el desarrollo de los viejos centros industriales, cuya experiencia es irrepetible en estos países. El desarrollo de las economías atrasadas exige un inten-

so esfuerzo colectivo de estímulo y organización de las capacidades productivas que, dada la debilidad de la empresa privada, sólo puede ser puesto en marcha por el Estado. Por otra parte, y aunque parece paradójico, el fortalecimiento de la empresa privada y su aporte efectivo al progreso económico y social depende de que el Estado cree las condiciones básicas que la permitan y que a menudo son inexistentes en los países latinoamericanos" (90).

La necesidad de la programación estatal en las zonas poco avanzadas, y el punto de vista ecléctico en la manera de hacerla efectiva, son también sostenidos por buena cantidad de economistas céntricos (91), y ello a pesar de su simpatía declarada hacia una iniciativa particular más libre en sus propios países. Todas las instituciones internacionales que investigan el desarrollo económico apoyan por último este criterio, que es la idea central que informa las recomendaciones prácticas -y esto nos interesa especialmente- de la C.E.P.A.L. para acelerar el crecimiento económico de América Latina. Este organismo, si bien es el que mejor ha fundamentado la tesis de la orientación estatal dirigida al desarrollo, se cuida quizá más en sus trabajos de hacer resaltar los límites antes señalados a esa acción que de remarcar la misión relevante asignada por él al Estado latinoamericano (92). No debe olvidarse que se trata de una dependencia de las Naciones Unidas y que por tanto le conviene evitar toda confusión entre los programas que propicia y la planificación colectivista de caracteres totalitarios. Además, su prédica va dirigida no sólo a los países latinoamericanos sino también a las naciones industriales -Estados Unidos en especial- y a las instituciones mundiales de crédito, con el objeto de intensificar la afluencia de capitales céntricos a los países latinoamericanos; y ya se sabe que los prestamistas e inversores internacionales son reacios a invertir donde la intervención de los gobiernos es excesiva. Es posible también que la C.E.P.A.L. procure usufructuar en favor de su posición la circunstancia de que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento recomienda siempre a los gobiernos que reciben sus préstamos la confección de planes concretos para que no se malogren tales aportes, pero recalcando la condición de que el programa organizado no se halle en conflicto con la iniciativa privada; y que además tenga en cuenta las desastrosas consecuencias que puede traer una interpretación

demasiado amplia de la planeación estatal que defiende, dado el peligro de que degenera en entorpecimientos económicos, burocracia frondosa y eventuales dictaduras.

Por razones de método ya explicadas, el análisis en particular de los instrumentos más convenientes para el tipo sugerido de orientación estatal de las inversiones ha de dejarse para el capítulo VII. En él se hará también la crítica de la solución sustentada. En efecto, ésta no es, como ya tuvo oportunidad de adelantarse, una panacea. Encuentra objeciones muy serias en la práctica, derivadas de los resultados que puede engendrar en países cuyos gobiernos no se hallan todavía suficientemente capacitados para asumir funciones de tal importancia.

## II. Criterios generales

La orientación de las inversiones hacia el desarrollo exige criterios generales y particulares que precisen sus objetivos en la práctica. Los criterios generales han de tener como punto de mira el mejor destino de las inversiones en el tiempo y en el espacio. En otros términos, los capitales deben ser aplicados en los grandes sectores de actividad donde generen más rendimiento para el país en conjunto, y distribuidos en el momento de la coyuntura o etapa de crecimiento de una economía en que su inversión sea más oportuna, respectivamente.

### a) Para la distribución de las inversiones en el espacio:

Resulta obvio que el criterio más general para orientar socialmente las inversiones debe ser la obtención, con un cierto reparto de los recursos productivos, de la mayor masa posible de bienes y servicios a disposición de los integrantes de la colectividad. Sólo así se elevará persistentemente el nivel de vida en los países de bajos ingresos.

Pero ¿cómo encerrar luego la aplicación del capital en la magnitud "espacio"? La cuestión es presentada en los siguientes términos en un informe internacional: "En la consecución de este máximo de ingreso real plantéanse dos problemas, y ambos conciernen a la mejor forma de aplicar los factores productivos. El primero consiste en determinar en qué medida los factores disponibles de una economía en crecimiento se emplearán en aumentar las exportaciones a fin de conseguir más importaciones, y en qué medida se

ha de acrecentar la producción tanto agrícola como industrial para el consumo interno. Resuelto este primer problema, plantéase el segundo: dadas las cantidades óptimas de importación y producción interna, cabe preguntarse qué conviene importar o producir internamente para lograr aquel máximo de ingreso real" (93).

Esta forma de encarar el punto, que procura un elemento metodológico útil, es la que se adoptará a continuación.

1. Fijación de los límites óptimos del sector que produce para el mercado exterior y del que lo hace para el mercado interno:

Por supuesto que los límites a que se hace referencia son los ideales según el criterio más general antes señalado, y no significan en absoluto que el Estado, regimentando la economía, deba hacerlos coincidir compulsivamente con los límites reales. Sólo lo planteará a los empresarios condiciones tales que permitan suponer la adhesión de la iniciativa privada a los límites óptimos proyectados.

La mejor división de lo que se producirá entre consumo interno y exportación debe calcularse teniendo en cuenta las irregularidades y limitaciones que el mismo proceso de desarrollo interior impone a los países que lo emprendan. Una de las más importantes es que al elevarse el ingreso por habitante las importaciones tienden a aumentar más que la capacidad para importar. Junto con otros motivos que ya fueron analizados, esto da lugar en las economías en desarrollo al desequilibrio persistente de sus balanzas de pagos. Deberá buscarse desde un principio la solución del problema, ya sea a través de un incremento de las exportaciones o de una sustitución adecuada de importaciones por producción interna. Ha quedado demostrado después de la gran crisis mundial que el primer camino no es del todo satisfactorio. Las exportaciones periféricas generalmente no han aumentado lo suficiente y, como su incremento actual está determinado por una serie de factores de los cuales los más importantes resultan incontrolables desde el interior de los países exportadores, son muy pocas las esperanzas que se pueden cifrar en esta solución. No debe descartarse de plano, no obstante, sobre todo si las perspectivas de la demanda externa —que deberán estimarse y ser periódicamente revisadas— son favorables. En ese caso, una mayor inversión en actividades de exportación puede ser más productiva que en la industria interna. In-

clase hay países que, como la Argentina en los últimos años, deben estimular sus exportaciones aún prescindiendo de una mayor receptividad en el mercado. Claro que dentro de las tendencias depresivas de éste se han fomentado las producciones de previsible mejor colocación en el exterior; pero de cualquier manera el esfuerzo no habría tenido que realizarse con tal intensidad si la falta de divisas no hubiera estado a punto de paralizar las restantes actividades internas.

En general, para obviar el obstáculo básico de la escasez crónica de divisas habrá que recurrir, cuando los acontecimientos se puedan prever con tiempo y las medidas ejecutar sin apremios, a la segunda solución expuesta: la sustitución de importaciones por producción nacional, que fué analizada extensamente en el capítulo anterior. A efectos de calcular en qué proporción las inversiones sustitutivas deben alentarse, derivando hacia ellas factores que podrían haberse empleado en aumentar la producción exportable, deberá tenerse fundamentalmente en cuenta la relación de intercambio y su probable evolución futura. Cuando se han querido elevar las exportaciones de un país esencialmente vendedor de artículos primarios en períodos que no fueran de alza cíclica, receso o guerra, sólo se lo ha conseguido a costa de una baja en los precios de los productos exportados. Y el descenso de precios en general produjo un aumento menos que proporcional en la demanda; lo que equivale a decir que las exportaciones de las naciones subdesarrolladas, debido a la existencia de una elasticidad-ingreso de la demanda céntrica de artículos primarios inferior a la unidad, se enfrentan con una elasticidad-precio de sus artículos en el comercio internacional también menor que uno.

En base a esta clase de experiencias, estadísticamente comprobadas, se puede afirmar sin temor a errar que cada nuevo aporte de recursos productivos en las actividades exportadoras de los países en desarrollo dará lugar a un aumento neto de ingresos cada vez menor a causa de la disminución de los precios. En el punto en que el incremento de renta nacional real obtenido sea igual al que se conseguiría con la utilización de esos recursos en las actividades secundarias, la industrialización mediante actividades sustitutivas tornaráse económica, a pesar de que el costo de los bienes en esa forma producidos supere al de los similares importados; y, a contrario sensu, podrá juzgarse antieconómico todo intento de aumentar más las exportaciones (94). En ese punto, que se podría

llamar de indiferencia o de equilibrio entre los dos grandes sectores de la economía cuya dimensión ideal se trata de establecer, el que en definitiva fijará los límites óptimos del sector que produce para el mercado externo y del que sirve al mercado interior; y a su determinación sólo se puede llegar mediante el análisis de la relación de intercambio. Por eso se dijo que esta relación, y las comprobaciones numéricas que muestran su deterioro secular, son la base concreta que sustenta la teoría de la industrialización de las regiones atrasadas.

Para establecer si una industria nueva es económica o no, se deben hacer los cálculos sobre la base de bienes físicos a disposición de la población: cuántos y de qué calidad se obtienen importándoles con las divisas que procura la actividad exportadora a donde se dirigen los nuevos factores, y cuántos y de qué calidad se consiguen produciéndolos internamente en el caso de que los factores sean empleados en la actividad sustitutiva. En ambos casos deben incluirse en las estimaciones los aumentos de producción adicionales que puedan esperarse, provocados en otras actividades por la movilización de recursos a que da lugar cada una de las alternativas que se comparan. En síntesis, el cotejo debe efectuarse en términos de renta nacional real, aunque sea difícil medir numéricamente los efectos de la calidad.

Cuando la comparación, en cambio, se hace en base a la renta monetaria, habrá que tener en cuenta una salvedad al trabajar sólo con valores. Por ejemplo: una nueva industria puede absorber mano de obra agrícola, incrementando su productividad en términos monetarios. Si únicamente se compara el valor de lo que antes obtenían en la agricultura con lo que ahora producen en la industria sustitutiva, no habrá duda que el traspaso de trabajadores habrá sido altamente conveniente. Pero en este caso hay que deducir del aumento aparente de ingreso nacional la disminución de ingreso real sufrida por los consumidores del artículo antes importado, en virtud del precio más alto que deben pagar por el nuevo. Si la deducción es aún mayor que el incremento monetario en las remuneraciones de los factores trasladados, la industria así creada es antieconómica y habrá una pérdida neta de ingreso nacional real. Si, por el contrario, el ingreso nacional monetario que resulte a los nuevos precios tiene mayor poder adquisitivo total que antes (o, lo que es lo mismo, si el ingreso real



a precios constantes se ha acrecentado), entonces la nueva industria será conveniente para el país siempre que las actividades exportadoras no hubieran podido incrementar el ingreso real aún en mayor grado.

## 2. Orientación óptima de las inversiones dentro de ambos sectores:

Habiéndose precisado en el programa de inversiones los volúmenes más adecuados de exportación y de producción interna, llega el momento de determinar en qué ramas y tipos de producción deberán realizarse las inversiones dentro de cada sector para seguir obteniendo los mejores resultados colectivos. El criterio general surge en este caso de aplicar el conocido principio de la productividad social máxima para cada unidad adicional de capital que se utilice en la economía. De acuerdo con dicho principio, el incremento de capital sólo puede originar el máximo aumento de ingreso real cuando se igualen las productividades marginales en las distintas aplicaciones alternativas, o sea cuando cada nueva unidad de capital tenga la misma productividad social en cualquiera de las ramas de la producción interna de bienes y servicios.

El criterio que se comenta tiene igual meta social que el antes enunciado para delimitar convenientemente exportación y producción interna: obtener la mayor cantidad posible de bienes y servicios para que los disfrute la población. Pero en este caso se supone que sólo se le alcanzará cuando no existan ramas de la producción en que los factores tengan una productividad social desproporcionadamente superior a la que rinden en otras ramas del mismo país. Tal desproporción es típica de las naciones subdesarrolladas. Y mientras se mantenga, el rendimiento total de estas economías aumentará en mayor grado a través de desplazamientos de factores que mediante una relativa inmovilidad acompañada de tecnificación e incremento de productividad en una o pocas actividades privilegiadas.

En la periferia esto se traduce en la liberación creciente de mano de obra que trabaja en tareas primarias y artesanales escasamente productivas, y en su progresiva absorción en otras actividades de mayor eficiencia global, tales como la industria

y los servicios, mediante sucesivas inversiones de capital. Con el desplazamiento de población activa que trae consigo la industrialización irá aumentando la productividad por persona ocupada. Se cumplirá de ese modo la primera etapa del crecimiento económico, en que aumenta la productividad media de la economía aunque no haya mejorado en ninguno de sus sectores. Esta etapa ha sido denominada por algunos autores de "capitalización extensiva". Pero en ella, aunque el capital se destine sobre todo a transferir mano de obra y no se lo aplique intensivamente en ninguno de los sectores para elevar sólo en él la productividad, casi siempre el proceso va acompañado de incrementos individuales de productividad que se suman al incremento general. La tecnificación del campo, por ejemplo, aumenta el rendimiento en el sector primario al lograr mayor producción con menos gente que antes o mayor producción con igual cantidad de trabajadores.

La primera etapa no puede prolongarse indefinidamente porque una disminución excesiva de la población que trabaja en las actividades primarias puede perjudicar la adecuada relación que es menester exista entre la producción de los distintos sectores. Dicho en otra forma, llega un momento en que la completa asimilación de la técnica en las actividades primarias habrá hecho rendir a éstas todo el sobrante virtual de mano de obra que pudieran alojar. Se inicia entonces un segundo período del desarrollo, en que no hay ya desplazamientos masivos de potencial humano sino sólo los usuales en economías que muestran cierta homogeneidad técnica en todas sus actividades. La productividad social habrá tendido a igualarse en los diversos sectores y ramas de la producción. Algunos países de América Latina parecen estar acercándose ya a esta última etapa (95). De allí en adelante, los incrementos de productividad no se obtendrán de manera principal por el mero traspase de trabajadores. Serán sobre todo el resultado de una mayor habilidad de la mano de obra o de dosis más intensas de capital en cada actividad. Se habrá llegado así a la etapa de la "capitalización intensiva".

El principio de la "economía del bienestar" (economics of welfare) de que el producto social no es óptimo mientras la productividad marginal de los factores sea desigual, puede ser expresado con relación a la productividad marginal social del capital o a idéntica clase de productividad del trabajo. Es decir, puede concentrarse la medición de sus efectos globales en el fac-

tor capital o en el factor mano de obra. Ya se observó esto al hablar de la relación producto-capital. En términos más ortodoxos, considerando los efectos de la productividad sobre cada empresa y no sobre la economía del país en conjunto, la productividad marginal del trabajo se mide por los salarios que paga cada actividad, que se consideran el reflejo fiel del rendimiento de cada obrero. A pesar de que aquí también se reconoce que una persona puede ser más productiva en una actividad que en otra, no obstante aportar el mismo esfuerzo a ambas, la razón de esa diferencia de rendimiento no suele ser tan clara. En cuanto la productividad se mida por los salarios, una mayor eficiencia puede ser meramente el resultado de una mejor organización del trabajo por las empresas, de una superior capacidad del personal empleado o, principalmente, de una más intensa aplicación de capital; aunque en definitiva parece estar determinada por las variaciones de la demanda efectiva de los distintos bienes susceptibles de producirse (96). Si la productividad, entonces, se hace depender en última instancia de las condiciones de la demanda, puede decirse, considerando a todos los países en conjunto y tomando una renta mundial en ascenso, que la industria tiende a ser cada vez más productiva que la agricultura. Ello se debe a que, tras puestas ciertos mínimos correspondientes al nivel de la subsistencia, los productos manufacturados tienen una elasticidad-ingreso de la demanda más alta que los productos agrícolas, como lo certifican estadísticas ya citadas. En consecuencia, los salarios que paguen las industrias propenderán a ser más elevados que los prevalecientes en las actividades primarias.

Por donde también desde este ángulo se llega a la conclusión de que el ascenso de los salarios y del nivel medio de vida en la periferia deberá obtenerse hoy mediante el desplazamiento de factores de las actividades primarias a las secundarias. H. W. Singer sostiene que el alza de los niveles de ingreso irá siempre acompañada de un cambio estructural en las economías subdesarrolladas: la contracción relativa del sector agrícola, ya se considere este desplazamiento como el propósito del desarrollo económico o como su consecuencia. Tomando como promedios de distribución de población activa los siguientes: para los países menos desarrollados, 70 % en el sector agrícola y 30 % en las actividades no agrícolas, y para los más desarrollados 20 % y 80 % respectivamente, dice: "Así, pues, la velocidad o tasa del desarrollo económico

puede transcribirse por la tasa a que la proporción 70/30 en la estructura económica se aproxima a la proporción 20/80, que representa el equilibrio final en un alto nivel de desarrollo" (97).

A pesar de que las generalizaciones expuestas ilustran sobre cómo funciona dinámicamente el principio de la productividad social del capital en su función de orientar las inversiones hacia las distintas ramas de la producción, conviene recordar que ellas no siempre son aplicables a la realidad. Hay países donde no se supo calcular con justeza el momento en que debía cesar la etapa de la capitalización extensiva, con lo que se afectó el equilibrio de los diversos sectores internos y se hizo necesario estimular las inversiones primarias que habían quedado retardadas. Un caso típico es el de la Argentina, donde el exagerado fomento industrial postbélico dió nacimiento a una industria en parte artificial, no sustentada en sólidas bases. Aumentó en vez de disminuir la vulnerabilidad exterior del país con respecto a las importaciones, sobre todo de combustibles; se castigó al campo productor de divisas, fué descuidada la explotación del petróleo nacional y muchas actividades manufactureras no tuvieron significación desde el punto de vista del desarrollo. Todo esto hizo que las exportaciones no alcanzaran a cubrir las necesidades mínimas de una industria demasiado extendida.

La norma general adoptada nos dice, tomando por ejemplo el sector industrial, que si con una inversión en la fabricación de productos químicos se obtiene un incremento de renta nacional mayor que utilizando la misma cantidad de capital en la industria del aceite, aquella inversión será socialmente más productiva que ésta, a pesar de que en el primer caso el costo del producto final pueda ser mayor que el de las importaciones correspondientes y en el segundo no. En la misma forma debe efectuarse la comparación y elección final de las distintas aplicaciones de capital a estimular en la producción primaria: las inversiones para fomentar ciertos tipos de cultivos pueden ser más productivas para un país que las realizadas en la ganadería, según el estado de la demanda interna y mundial de los respectivos productos y su posible mantenimiento o modificación en un futuro cercano. Incluso dentro de la misma agricultura puede decidirse fomentar un cultivo más que otro. En la Argentina se ha apoyado en los últimos tiempos al lino y no al trigo, y los productores han respondido a ese

estímulo diferencial basado en las condiciones del mercado exterior. En cuanto a los servicios públicos, en general puede afirmarse que cualquier inversión en ellos es altamente productiva en un país subdesarrollado, desde que hacen posible el desarrollo ulterior de inversiones privadas que de otra forma dejarían de efectivizarse.

Hay casos en que el principio de la productividad marginal social del capital no es suficiente, y con aquéllos en que la oportunidad de la inversión puede quedar determinada por motivos no estrictamente económicos. Tales podrían ser las inversiones que se efectúan para disminuir la vulnerabilidad exterior de un país. Si lo que se desea es independizar a la economía de las fluctuaciones cíclicas internacionales, entonces las inversiones serán orientadas con un criterio compensador, y las consideraciones de estabilidad del ingreso prevalecerán sobre las basadas puramente en la aceleración del desarrollo. La política anticíclica correspondiente será examinada cuando se traten los criterios para distribuir las inversiones en el tiempo. Si el propósito es, en cambio, el de reducir la sensibilidad del país ante acontecimientos tales como guerras u otra clase de conflictos, que dan lugar a interrupciones indeseables en los abastecimientos externos, deberán estimularse inversiones en la fabricación de ciertos artículos esenciales que resultan difíciles de conseguir en tales circunstancias. En tal caso el criterio de productividad del capital cede frente a necesidades de seguridad nacional, y la eficiencia más baja que tengan estas inversiones con respecto a otras susceptibles de efectuar será el costo de una prima de seguro contra riesgos que, de presentarse, pueden paralizar en un momento dado todo el funcionamiento de una nación (58).

b) Para la distribución de las inversiones en el tiempo

1. Orden de prelación de las inversiones según la cantidad de capital que requieran:

No todas las inversiones que acrecientan el producto total en los países en desarrollo tienen idéntica economicidad. Según cual sea la etapa de crecimiento de una economía o, con más precisión, el volumen de ahorro que en ella se logre, ciertas in-

versiones serán más recomendables que otras. Esto se relaciona con el tema ya tocado de la abundancia relativa de mano de obra y escasez relativa de capital que se observa en los países menos desarrollados.

La elevación de la productividad puede conseguirse ya sea aumentando la productividad por unidad de capital o la productividad por unidad de trabajo. En el primer caso con el mismo capital se obtiene más producto que antes, o con mayor capital se logra un incremento de producto más que proporcional; en el segundo ocurre lo mismo con el factor trabajo. Ahora bien, si se desea economizar capital se puede obtener lo mismo un aumento en su productividad -aunque casi no se hagan nuevas inversiones- con sólo aprovechar mejor el capital existente o la tierra inmediatamente disponible, como sería el caso de una mejor rotación en los cultivos que permita aumentar los rendimientos por unidad de tierra. Si bien al subir la productividad por unidad de capital aumenta casi siempre la productividad por unidad de trabajo, la expansión de ésta mediante inversiones no trae necesariamente la de aquélla, que aún puede llegar a disminuir. En los países insuficientemente desarrollados, que tienen relativamente poco capital y mucho potencial humano, las inversiones que incrementan el producto por unidad de capital han de tener prioridad sobre las que economizan mano de obra. Con un capital dado se puede entonces acrecentar el producto nacional sin que al mismo tiempo se hagan necesarias inversiones adicionales, como ocurriría en el segundo caso a fin de dar ocupación a la mano de obra liberada (desocupación tecnológica que es la consecuencia de aumentar la productividad del trabajo con inversiones y no meramente con una mejor organización de las tareas, que utilice el mismo personal anterior pero con un mayor rendimiento). Por lo tanto, la liberación de trabajadores será económica en los países donde el capital necesario para absorberlos de nuevo en la producción es abundante y barato, que son los centros, mas no lo será en general -salvo que no queden otras posibilidades de aumentar la productividad- en las naciones subdesarrolladas, donde el costo del capital adicional es muy alto debido a su escasez (99).

Casos típicos de aumentos de la producción con muy escasas inversiones son los adelantos iniciales que se pueden obtener en la energía y agricultura de estas regiones. En materia energética es fácilmente lográble un mayor rendimiento si, mediante inversio-

nes insignificantes, se evitan desperdicios con mejores procedimientos de combustión o de empleo de la energía eléctrica; y en la agricultura, con pequeñas inversiones por unidad de tierra pueden conseguirse aumentos inmediatos de productividad, a través de mejoras en los procedimientos de cultivo y de conservación del producto. Este es un campo en que hoy en día se puede hacer mucho en casi todas las economías subdesarrolladas, y en él la asistencia técnica de las instituciones internacionales y de los gobiernos de las naciones industriales que están en situación de darla puede significar una valiosa ayuda para los países pobres. Así lo han comprendido la U.N. y las autoridades de los Estados Unidos. El país del norte opera mediante organizaciones mixtas cuyos gastos se cubren conjuntamente, en proporciones variables, entre el gobierno estadounidense y el de la nación favorecida. Ha prestado ayuda técnica variada y eficaz, principalmente a la agricultura latinoamericana. Si tal asistencia se hiciera extensiva a la industria, se han vaticinado resultados tan interesantes como los obtenidos en Europa cuando se aplicó el Plan Marshall de reconstrucción y fomento.

Llegará un momento en que no habrá más posibilidades de hacer subir la producción sin liberar mano de obra. No habrá más remedio, entonces, que acudir a las inversiones que provocan desocupación tecnológica. La situación óptima sería, por supuesto, que se pudiera prolongar indefinidamente la etapa inicial, que al efectuarse con aportaciones mínimas de capital daría lugar al máximo incremento del producto por unidad de capital. Siendo éste el factor más escaso en los países atrasados, se cumpliría en forma acabada el principio de la productividad marginal social óptima de los factores. Pero debido a que las innovaciones tecnológicas modernas se adaptan a las necesidades de los países avanzados y tienden casi siempre a economizar mano de obra, elevando la productividad por persona ocupada y no por unidad de capital, y también a cause de la irreversibilidad del progreso técnico y a que los equipos que se ofrecen a los países en desarrollo son indivisibles, llega para éstos un momento en que deben enfrentarse con el problema que origina la mano de obra liberada. El poco capital que poseen deberán usarlo entonces con sacrificio para ocuparla de nuevo productivamente, pues de otra forma se anularían los incrementos de productividad alcanzados con la tecnificación inicial y carecería de sentido económico el desarrollo del país.

La distribución de las inversiones en el tiempo según la densidad de capital que requieran en cada país subdesarrollado debería, en consecuencia, seguir el siguiente orden lógico de prioridad, según se señala en un estudio de las Naciones Unidas: primero, aquéllas que eleven la producción casi sin usar capital, de las que se han dado algunos ejemplos; segundo, las que usando poco capital liberan mano de obra y, por tanto, hacen necesarias nuevas inversiones para absorber ese potencial humano; y, por último, las que precisan una cantidad apreciable de capital las dos veces, tanto para liberar mano de obra como para ocuparla luego en la economía, como sucede con las inversiones de alta densidad de capital (100).

## 2. Secuencia anticíclica de las inversiones:

En el capítulo II se habló de la extremada vulnerabilidad que las economías en crecimiento presentan a los acontecimientos y fluctuaciones del mundo exterior. Se comentaron las causas y las consecuencias de este hecho; y se dijo que las últimas eran de tal importancia que la inestabilidad en el ingreso nacional a que daban origen podía llegar a ser incompatible con un desarrollo regular. Por último, ante el apremio de capitalizarse con equipos importados que tienen las zonas subdesarrolladas, se señaló la imposibilidad de que en ellas se efectúe una política de divisas compensatoria sin la cooperación de las instituciones internacionales de crédito.

Sin embargo, quedan aún perspectivas internas para una política tendiente a atenuar los efectos del ciclo internacional. Las repercusiones poco favorables de éste pueden contrarrestarse en cierta medida con una política compensatoria, no ya de divisas, sino de las inversiones nacionales. ¿Pero cómo distribuir a las inversiones en el tiempo con criterio anticíclico, si precisamente se ha demostrado con estudios estadísticos la correlación que existe entre el coeficiente de inversiones interno y ciertos factores exteriores que fluctúan intensamente siguiendo al ciclo internacional, tales como la relación de intercambio (101) ?

La respuesta teórica es sencilla, aunque quizá no lo sea tanto su aplicación práctica a través de una orientación dirigida de las inversiones. Al disminuir la capacidad de pagos exteriores, deberían desalentarse las inversiones con elevado coeficiente de importaciones; pero, a fin de no reducir el ingreso total, habría



que estimular al mismo tiempo las inversiones que presentan coeficientes de importación relativamente reducidos. Un ejemplo de inversiones de este último tipo son las destinadas a la construcción, que es la industria de bienes de capital que por lo general se afianza primero en un país en desarrollo, dado que requiere pocos materiales importados. Aquí sí el Estado y las instituciones de crédito hipotecario pueden actuar en gran escala y en el momento oportuno. Mas no hay duda que durante la etapa depresiva de la coyuntura exterior, una política de este tipo afectará principalmente a las adquisiciones de bienes de capital extranjeros, indispensables para materializar la mayor parte de las inversiones industriales. En ese caso se impone la intensificación del grado en que se usa el capital existente. Debe aprovecharse sobre todo el capital considerado obsoleto de acuerdo con criterios céntricos de amortización, que no son aplicables a la periferia de capital escaso. La economía podrá así seguir creciendo aún durante los años que dure la faz coyuntural adversa. Transcurrido ese período, cuando llegue otro de afluencia de divisas se dará preeminencia a las inversiones que, por requerir relativamente mayor cantidad de importaciones, habían quedado retardadas antes (102).

No se agotan aquí las posibilidades de emplear la política de inversiones como arma contra los factores cíclicos externos. Ante todo, es durante las fases propicias de dichos factores que un país poco desarrollado se encuentra en condiciones de ir tomando medidas estructurales que, como la sustitución de importaciones por producción interna, transforman favorablemente su economía. Se deben utilizar los períodos de relativa holgura de divisas para comprimir importaciones de lujo o superfluas, efectuando en su lugar las indispensables importaciones de bienes de capital. Pero lo que ahora interesa resaltar es que estas transformaciones de estructura podrán usarse para luchar contra la inestabilidad de los acontecimientos exteriores. Sería el caso de una adecuada sustitución que permita enojar las importaciones de materias primas y artículos esenciales para el desarrollo a una cantidad tal que sea susceptible de adquirirse en el extranjero con las exportaciones mínimas a que se considere podrá llegarse en una depresión cíclica. Se hace entonces posible que el margen de oscilación de las importaciones comprenda primordialmente los artículos de consumo no esenciales y los bienes de capital (103). Ya se dijo que puede prescindirse por un tiempo de la importación de estos

últimos haciendo trabajar más a los existentes y aún a los desechados por antiguos, y la posibilidad se acrecienta si cuando las circunstancias eran favorables fué previsivamente estimulada su adquisición. En esta forma se asegura la mencionada importancia mínima de productos esenciales para mantener la ocupación y continuar con un crecimiento ya iniciado: materias primas, combustibles, etc.

Hasta aquí sólo se ha hecho referencia a la atenuación de los efectos del ciclo internacional. Pero cuando las economías que crecen han alcanzado ciertas etapas de desarrollo y aislado suficientemente su sistema monetario interno de las variaciones de los medios de pago externos, pueden llegar a tener ciclos propios independientes, en alguna medida, de los acontecimientos exteriores. Claro que entonces habrán dejado de ser naciones subdesarrolladas de ingresos muy bajos, ya que éstas se caracterizan por sus altos coeficientes de importación y exportación, así como de absorción de capitales extranjeros. Pero los países de ingresos medianos, si bien todavía no completamente "maduros", pueden presentar ciertos atisbos de coyunturas autónomas en virtud del factor monetario señalado. Además, como han avanzado en el crecimiento, la importancia relativa de su comercio exterior habrá disminuido al expandirse aquél con ritmo menos intenso que la renta nacional, y lo mismo habrá sucedido con las inversiones extranjeras y con su menor incidencia respecto de las nacionales frente a un ingreso en aumento.

La Argentina parece encontrarse en este caso intermedio. Ya presenta acontecimientos propios que originan ondas recurrentes de actividad. Ha transcurrido tiempo suficiente desde la Gran Depresión, en que fueron implantados controles cambiarios y de otra índole que debilitaron las relaciones del país con el exterior, iniciándose el crecimiento interior de la economía. El proceso interno se separó así del externo, haciéndose apto para generar sus propias contracciones y expansiones con cierta independencia de las corrientes comerciales y financieras internacionales (104). Aunque las modificaciones en la balanza de pagos siguen influyendo en tales movimientos coyunturales, ya no son ellas las únicas ni, muy posiblemente, las más decisivas. Intentos demasiado bruscos de frenar una inflación, una prolongada sequía o un aumento masivo de sueldos y salarios tienen hoy tan-

tas probabilidades de provocar cambios en los precios y en la demanda total como un agudo déficit en la balanza de comercio, una afluencia aluvional de capitales extranjeros o una relación de intercambio marcadamente favorable o desfavorable.

En países en desarrollo que se hallen en etapas de madurez similares a las anotadas, se presentará entonces la oportunidad de iniciar también una política compensatoria que suavice las consecuencias del ciclo interno además de las del internacional. El objetivo será entonces lograr la estabilidad del gasto total, para que en las menguantes el descenso de la demanda efectiva no provoque desempleo y en las crecientes su exceso no degenera en inflación. Las inversiones desempeñan en esta materia un rol importantísimo, que ha sido reconocido por la teoría desde que Keynes señaló a las variaciones de la inversión total como las principales causantes del ciclo económico. Basta recordar que el elemento anticíclico interno por excelencia lo constituyen las obras públicas, vale decir, las inversiones típicas del Estado. En el mundo subdesarrollado, éste podrá usarlas con criterio compensador llegado el caso, así como podrán ser de mucho valor las políticas impositiva y crediticia si son manejadas con inteligencia. Otros instrumentos propios de los países avanzados, tales como la tasa jubilatoria flexible, el seguro de desocupación y, sobre todo, el presupuesto nacional anticíclico, parecen demasiado ambiciosos en países donde no abundan los elementos estadísticos y las deficiencias de técnica administrativa son notorias.

Sin embargo, en la generalidad de las naciones subdesarrolladas la clave de las variaciones en la actividad y en el ingreso interno seguirá radicada aún por largo tiempo en las relaciones comerciales y financieras con el exterior. Es por ello que corresponde a los centros industriales, y especialmente al centro cíclico principal, Estados Unidos, adoptar una política interior compensatoria del tipo de la que se esbozó recién, a fin de no transmitir al resto del mundo sus depresiones y auge. El perfeccionamiento del arsenal anticíclico en los últimos tiempos y la eficacia con que fué empleado permite esperar que, como ocurrió casi permanentemente desde la terminación de la última guerra, Estados Unidos no sólo mantenga estable su actividad sino que lo haga al nivel de la ocupación plena. La periferia, de dinámica todavía en gran parte "derivada", sentirá los efectos benéficos de esa conducta en la misma medida que el resto de la economía mundial.

### III. Criterios particulares

Además de los criterios generales, se pueden elaborar algunos especiales para orientar socialmente las inversiones dentro de cada uno de los tres grandes sectores en que se divide una economía: producción primaria, producción industrial y servicios. Por supuesto, cada país tendrá sus propios problemas en esta materia, derivados de las diferencias existentes en materia de recursos naturales, humanos, financieros e institucionales con otras economías, aún en la misma etapa de crecimiento. Se comprende entonces por qué los criterios que a continuación se expondrán han de referirse sólo a ciertas características muy generales de cada sector, única forma de que alcancen a ser comunes a una cantidad significativa de países en desarrollo.

#### a) Producción primaria:

En la agricultura puede conseguirse de entrada, en gran parte de los países primarios, cierto mejoramiento general de la productividad aprovechando mejor las tierras que ya se están cultivando, sin necesidad de casi ninguna nueva inversión. Hay por lo común buenas posibilidades de dotar de mayor volumen de agua a las tierras mal regadas, lo mismo que de emplear tierras de lluvia abundante que permanecen ociosas. No obstante, en gran número de casos esta alternativa sencilla, que ahorra capitales para otros usos, tropieza con un escollo serio: los sistemas importantes de propiedad y explotación de la tierra.

En América Latina, por ejemplo, propietarios de grandes latifundios obtienen rentas extraordinarias sin necesidad de explotar racionalmente sus tierras ni de dedicar a la producción sino una reducida proporción de sus posesiones. Contrariamente a lo que sucede en la industria con las máquinas, la tierra no pierde sus aptitudes productivas ni su valor de mercado porque no se la utilice, sino que tiende a conservarlas o aún a aumentarlas. Las tendencias inflacionarias que se manifiestan en toda economía en desarrollo contribuyen a acentuar la elevación normal de la renta del suelo. Todo esto hace que la propiedad de la tierra se halle muy lejos del alcance del agricultor pobre, y facilita su concentración y acaparamiento por pocas personas de ingentes fortunas. En la remoción de este obstáculo el sistema impositivo puede desempeñar un importante papel, gravando en mayor proporción

los campos que no se cultivan o estableciendo un incremento progresivo de la cuota fiscal a medida que aumentan las dimensiones de la tierra imponible. También el sistema crediticio debe apoyar el acceso del pequeño productor rural a la propiedad objeto de su trabajo, mediante disposiciones y reformas que estimulen la expansión de la producción primaria.

El latifundio parecería ser característico únicamente de la conformación agraria de América latina, con excepción de países como México y los de América Central, que presentan el caso inverso o la coincidencia de ambos. En otras regiones insuficientemente desarrolladas, en especial en grandes países asiáticos densamente poblados como Japón, China e India, el problema más urgente es el del minifundio de dimensiones antieconómicas. Su solución parece requerir una reforma agraria de apreciables proporciones. En un informe de las Naciones Unidas sobre defectos de la estructura agraria que impiden el desarrollo económico, se precisan los factores que deben modificarse como condición previa para que una política de inversiones en la agricultura dé buenos frutos. Se dice allí: "En muchos países la estructura agraria y, en particular, el régimen de tenencia de tierras obstruyen el desarrollo económico... Entre las características del sistema agrario que tienen más graves efectos puede citarse el tamaño antieconómico de las explotaciones agrícolas; la mala distribución de la propiedad de la tierra, concentrada en grandes fincas insuficientemente aprovechadas, y la carencia de tierras para una gran parte de la población agrícola; la fragmentación de las explotaciones; el gran volumen de deudas y la falta de servicios crediticios adecuados para el pequeño agricultor; la ausencia de título de propiedad reconocido sobre tierras y aguas; la existencia de economías de plantación que ofrecen salarios reducidos y ninguna participación administrativa; políticas fiscales que imponen gravámenes indebidos a los pequeños agricultores y trabajadores agrícolas y, en general, una serie de incentivos insuficientes para elevar y mantener la producción agrícola" (105).

Removidas primero estas trabas estructurales, y agotadas después las posibilidades de aumentar la productividad en las actividades primarias sin realizar inversiones o efectuándolas en pequeña escala, se deberá proseguir con la aplicación de capitales en forma más intensa. De acuerdo con el criterio general de que conviene más usar el magro ahorro disponible en elevar la pro-

ducción con la misma cantidad de trabajadores que en liberar mano de obra, deberá fomentarse inicialmente aquel tipo de inversiones. Una mayor producción primaria puede conseguirse principalmente mediante dos grupos de inversiones de esta índole: las que tienden a acrecentar los rendimientos por hectárea mediante el mejoramiento técnico de los procedimientos de cultivo, desde la selección de semillas hasta el empleo de fertilizantes y pesticidas; y las que aumentan la superficie aprovechable ya sea a través de la deforestación o reforestación de tierras perjudicadas por la erosión, o previniendo y evitando estos mismos fenómenos, o realizando obras de riego y drenaje. Además, habría que incluir aquí los capitales destinados a sistemas de almacenaje, equipos de habilitación de tierras y servicios de investigación, extensión y fomento de las actividades primarias (106).

En general, y salvo distinciones que se harán notar, la mecanización agrícola debería tener lugar recién como último paso de esta sucesión de etapas. El ahorro no abunda, y el aumento de productividad a costa de trabajadores liberados que se agregan a los ya excedentes obliga a procurarles nueva ocupación mediante inversiones adicionales. Sin embargo, hay excepciones: las constituyen los países en que la absorción industrial de mano de obra haya sido excesiva y la tecnificación de la agricultura no haya guardado relación con ella —verbigracia Argentina—, así como las regiones poco pobladas en que hay todavía muchas tierras que abrir al cultivo, o los casos en que los riesgos meteorológicos sean tan grandes que justifiquen el coste social (en capital) de una disminución de la duración de las labores.

En materia de tecnificación de las economías subdesarrolladas, conviene dividir a éstas en dos grandes categorías: países densamente poblados, como los del Sur Este de Europa y Asia, y países escasamente poblados, tales como los que forman la mayor parte de América Latina. Muchos trabajos sobre crecimiento económico (107) están de acuerdo en que esta clasificación es necesaria para determinar si las inversiones iniciales de desarrollo han de dirigirse a la industria o a las actividades primarias. En el caso de los países poco poblados la industrialización no puede prosperar si previamente, por medio de la mecanización de la producción primaria, no se libera población agrícola dejándola disponible para posteriores inversiones de absorción en las activi-

dades secundarias y servicios. Si tal no se hiciera, el traspaso exagerado de trabajadores del campo a la ciudad podría originar luego serios trastornos en la misma industria. Esto requiere adquirir en el extranjero bienes de capital y otros artículos esenciales que al principio no se producen en el ámbito nacional. Difícilmente se han de conseguir las divisas imprescindibles si se descuidan sus fuentes generadoras casi exclusivas en la periferia. La solución es la inversa en países excesivamente poblados como Egipto, Polonia, Rumania, China, India, etc. Hay aquí desocupación disfrazada, representada por la población agrícola que puede ser retirada de su actividad sin que disminuya la producción. De suerte que las inversiones deberían dirigirse desde el principio a la industria, que podrá así dar empleo a aquel excedente de brazos sin que se produzca ninguna caída en el volumen de la producción agrícola. Habrá, por el contrario, un aumento en el ingreso total al elevarse la productividad por persona ocupada. Y más tarde, cuando todo el exceso virtual de trabajadores agrícolas haya sido desplazado a otras actividades, será recién la ocasión de intensificar las inversiones que mecanizan el campo.

Se observa cómo la política de inversiones debe contemplar, además de las normas generales aquí señaladas, las condiciones y problemas particulares del país en que se aplica. Mas en todos los casos se debe comenzar el crecimiento económico aumentando la productividad en la agricultura como condición sine qua non de una industrialización sana, ya sea con inversiones específicamente agrícolas (países subpoblados) o sin ellas (países superpoblados). Estos últimos tienen así un "ahorro potencial" inexistente en los otros (108).

#### b) Producción industrial:

El desplazamiento de población trabajadora de las actividades primarias a las secundarias y terciarias es imprescindible si se desea elevar el nivel medio de ingresos en los países primordialmente agrícolas-ganaderos. Compruébese la verdad estadística de esta afirmación, cuyo fundamento teórico ha sido ya desarrollado, comparando la última columna del siguiente cuadro sobre distribución por continentes de la población agrícola mundial en 1949, con las cifras transcritas en las páginas 37 y 38, refe-

rentas a distribución del ingreso mundial por grupos de países en el mismo año.

	<u>Población total</u>	<u>Población agrícola</u>	<u>Población agrícola en porcentaje de la población total</u>
	(En millones de personas)		
América del Norte	163	33	20 %
Europa	391	120	33 %
Oceanía	12	4	33 %
América del Sur	107	64	60 %
América Central	50	33	67 %
Asia	1.255	878	70 %
Africa	<u>198</u>	<u>146</u>	<u>74 %</u>
Totales mundiales:	2.176	1.287	59 %

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (F.A.O.), Anuario de Estadísticas Agrícolas y Alimentarias, citado en el informe de las Naciones Unidas: "Reforma Agraria", op. cit., p. 3.

De la comparación propuesta surge que las economías que tienen menor proporción de habitantes dedicados a la agricultura son las que presentan mayores ingresos totales y per cápita. La aptitud de la industria para aumentar las rentas se observa también cotejando regiones de un mismo país. En Norteamérica, por ejemplo, hay estados que triplican las rentas per cápita de otros; y son justamente los muy industrializados del Noroeste los que ofrecen ingresos individuales del orden de los 2.400 dólares anuales, mientras que los estados tradicionalmente agrícolas del Sur no alcanzan a sobrepasar un promedio de 800 dólares. Es claro que la correlación que existe entre las dos series estadísticas citadas no demuestra que la diferencia de rendimiento debe atribuirse totalmente a una mayor productividad "natural" de la industria. Puede tratarse en parte de una diferencia de productividad "adquirida", en virtud de que la industria ha absorbido en el último siglo mucho más capital que la agricultura, de forma tal que el trabajo humano se encuentra apoyado por mayor número de máquinas en las fábricas modernas que en los campos. En definitiva, sin embargo, la industria tiende a ser naturalmente más productiva debido a las condiciones de la demanda mundial, de las que en último término depende la productividad; y ello por la mayor elasticidad-ingreso de la demanda de artículos manufacturados, con respecto a



los primarios, en los niveles superiores de ingreso.

No se duda en la actualidad que hay que vigorizar el proceso industrializador en las áreas insuficientemente desarrolladas. El problema está en cómo y hasta dónde debe fomentarse. Los límites han quedado expuestos en páginas anteriores. Se refieren a la adecuada relación que debe guardar el sector primario con los restantes, tanto para alcanzar la productividad óptima de los factores como para evitar que, si se transpone el límite de equilibrio por una excesiva expansión de las actividades secundarias, la escasez de divisas resultante dificulte posteriormente la continuación del crecimiento industrial. Los encargados de ejecutar la política de inversiones deben establecer con precisión en qué momento es conveniente que termine la etapa de la capitalización extensiva, de casi exclusivo desplazamiento de factores, y comience la de capitalización intensiva o de fomento equilibrado de todos los sectores.

En cuanto a los tipos de industria que conviene estimular, hay varios problemas a considerar. En primer lugar, deberán tenerse en cuenta las desviaciones que los ingresos aumentados por el desarrollo provocarán en la demanda global de la población, tanto para ir fijando en el plazo largo el orden de prelación de las distintas inversiones como para atacar de entrada las dificultades previsibles de instalación y abastecimiento en cada una de las actividades favorecidas por dicha mayor demanda. Es útil a este propósito el cálculo de los coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda para los distintos bienes que afluyen al mercado. Estudios hechos en la C.E.P.A.L. han establecido los siguientes coeficientes generales en el conjunto de países latinoamericanos: 0.5 á 0.6 para los productos alimenticios no elaborados; 0.8 á 0.12 para los alimentos elaborados; y 1.2 á 1.5 para los productos manufacturados (109). Conveniría que cada país hiciera cálculos de índole similar, si su material y adelanto estadístico lo permiten, y aún deberían ser más detallados en cuanto a la subdivisión de los bienes sujetos a análisis.

En segundo lugar, habrá que considerar también las posibilidades de los distintos tipos de industria desde el punto de vista de la oferta. Con respecto a los bienes de capital, la industria de materiales de construcción parece ser la que ofrezca mayores facilidades iniciales. Generalmente las materias primas se en-

encuentran en los países poco desarrollados, y la técnica e inversiones requeridas no son de tanta entidad como en otras actividades industriales. Por eso muchas naciones insuficientemente desarrolladas han llegado a una sustitución casi total de importaciones en este renglón, sobre todo en América Latina. Las industrias siderúrgica y metalúrgica son ya mucho más difíciles de instalar, y el que ello sea factible depende de varias circunstancias combinadas: existencia de recursos naturales apropiados, dimensión suficiente en el mercado y disponibilidad de los ingentes capitales necesarios. Por último, la fabricación interna completa de los productos más evolucionados de estas industrias, o sea las máquinas-herramientas, casi nunca puede ser atacada sino en fases muy avanzadas de desarrollo. En las iniciales la importación de maquinaria industrial, si bien presenta inconvenientes de financiamiento y adaptación que fueron puestos de manifiesto repetidas veces, permite en cambio que se incorporen a una economía atrasada los avances tecnológicos logrados tras mucho tiempo y esfuerzo por los países industriales.

En materia de bienes industriales de consumo, las inversiones deben orientarse hacia los de consumo indispensable y los compatibles con el nivel de vida que puede permitirse una nación de bajos ingresos. La importación de artículos de lujo o superfluos tendrá que ser restringida a través de recaudos aduaneros y cambiarios, y su eventual producción interna posterior mediante fuertes impuestos a su consumo. Por otra parte, los bienes de consumo esenciales son los que ofrecen mayores facilidades para sustituir su importación por producción interna, proceso impostergable para hacer frente a la escasez crónica y creciente de divisas. El renglón de bienes de consumo es casi el único que baja en las importaciones; la industrialización tiende a elevar todos los demás. Así lo señalan por ejemplo las cifras de América Latina. Desde el quinquenio 1925-29 hasta el período 1946-53, la proporción media de los distintos productos en el total de importaciones latinoamericanas ha experimentado las siguientes variaciones: los bienes de capital han subido del 33.1 al 39.4 %; las materias primas del 13.1 al 19.4 %; y los combustibles del 6.3 al 9.1 %. En cambio, los bienes de consumo han descendido del 47.5 al 32.1 % (110

Las industrias de bienes de consumo son más fáciles de instalar en una economía de producción primaria que las de bienes de

capital, y en un principio es probable que así se cumpla acabadamente el principio de la productividad social máxima de la inversión. "La sustitución espontánea (de importaciones por producción interna) suele realizarse a través de las líneas de menor resistencia, es decir, sobre todo en aquellos sectores en que son mayores las potencialidades de desarrollo de la economía. Esa potencialidad general se manifiesta en ventaja relativa del nivel de salarios, en accesibilidad y abundancia de materias primas, en una baja relación de capital a producto (o sea una alta relación de producto a capital), etc. Ahora bien, las industrias que presentan tales características son también aquellas que arrojan una elevada productividad marginal social, pues al instalarse movilizan factores de producción ociosos, mano de obra subempleada o fuentes no explotadas de materias primas" (111).

Sin embargo, es un error deducir que las consideraciones a favor de la sustitución espontánea han de mantenerse por tiempo indefinido. Esto se relaciona con una alternativa muy interesante para la política de inversiones: si el fomento industrial ha de dirigirse a la producción de bienes de consumo o a la producción de bienes de capital.

Podría creerse, ante las mayores facilidades relativas para crear industrias de bienes de consumo y los penosos obstáculos existentes para producir internamente bienes de capital, que sería más conveniente fabricar siempre los primeros e importar los segundos. Los bienes de capital importados se dedicarían, por tanto, a crear bienes de consumo y no nuevos bienes de capital. Pero si, teniendo en cuenta la imposibilidad de aumentar sustancialmente las exportaciones periféricas en conjunto y otros factores que obran en el mismo sentido, se toma a la capacidad para importar como fija durante cierto número de años, e creciente sólo a un ritmo muy débil, piénsese en lo que ocurriría si después de ese lapso la producción industrial de un país en desarrollo se hubiera orientado únicamente hacia el sector de los bienes de consumo. Al final del período se tendría una mayor producción de bienes de consumo que al principio, desde que los bienes de capital importados se habrían destinado en forma exclusiva a elaborar artículos de consumo; pero sólo se podría importar prácticamen-

mente la misma cantidad de bienes de capital que antes, ya que por hipótesis la capacidad de efectuar importaciones habría permanecido constante o aumentado muy poco (112). Y cuando por desgaste se debieran reponer los equipos importándolos, la mayor producción de bienes de consumo de ahora requeriría, como es lógico, una reposición más intensa de bienes de capital que al principio del período, no ya para seguir elevándose sino para mantener el nivel alcanzado. Como tal mayor importación sería imposible con las divisas constantes o insuficientemente incrementadas que afluirían al país, el ritmo de crecimiento se detendría e incluso retrocedería, salvo que capitales extranjeros llenaran el hueco. Se habría pagado cara la imprevisión de no haber instalado en tiempo oportuno, aún con cierta lesión del principio de la productividad máxima de los factores, los cimientos necesarios para que luego se expandieran las industrias de bienes de capital.

El caso no es hipotético sino que realmente se ha presentado en varios países. Uno de los ejemplos más característicos es el de la Argentina. Después de la guerra del 39 se orientó la industrialización casi exclusivamente hacia la producción de artículos de consumo, elevándose de momento el bienestar y la capacidad de gasto de la población; pero al olvidar las autoridades el fomento de las industrias de bienes de capital, y al agregar otro factor que actuó en el mismo sentido —el descuido de las actividades de la agricultura y ganadería generadoras de divisas—, se llegó a la actual situación de descapitalización aguda de la economía y completo desequilibrio exterior. La falta de divisas, aún de las más urgentemente indispensables, no deja otra otra solución que recurrir en gran escala al capital externo para satisfacer la necesidad de equipos en todos los órdenes de actividad: transporte, energía, industria y producción primaria.

De manera que hoy en día no es posible un desarrollo prolongado sin una expansión creciente de la base de la economía. Por supuesto que la medida en que se dediquen recursos productivos a las industrias internas de bienes de capital dependerá de la aceleración que se quiera imprimir al crecimiento. El imponente ejemplo del esfuerzo ruso en ese sentido, que convirtió en potencia a un país que en 1917 era económicamente de último orden, no es aplicable a las naciones democráticas. Es muy sencillo crecer a base de las privaciones y el hambre de la población; lo difícil

es conseguir que ésta lo acepte. Hungría, Polonia, Yugoslavia y otros países de economía totalitaria han tenido últimamente coeficientes de ahorro e inversión que se acercan o superan a los de muchos países industrialmente avanzados. Las reacciones populares en los dos primeros países, aparte de incontenibles ansias de libertad, señalan también el peso terrible de un tal desarrollo sobre las clases más humildes. En la periferia de regímenes económicos no socializados lo que se busca no es disminuir el consumo popular sino aumentarlo. Si bien este último, en un crecimiento que se pretenda rápido, sólo puede lograrse de modo sustancial a largo plazo, por lo menos debe mantenerse el reducido consumo actual. Las posibilidades de no contraerlo y al mismo tiempo crecer intensamente son muy escasas sin el aporte del capital extranjero.

En general, si se analiza desde el punto de vista recién comentado la política de inversiones socialmente más viable, se pueden esbozar las medidas a tomar en dos etapas (113). La primera sería de aceleración del desarrollo. El consumo se elevaría en ella a menor ritmo que la inversión, señal de que se estaría ampliando la base de la economía. En esta etapa las inversiones deberían encaminarse esencialmente a hacer desaparecer las insuficiencias estructurales de la economía, de modo especial en los sectores claves del transporte y la energía, y a crear o expandir las industrias de bienes de capital que se reputen indispensables para consolidar el crecimiento posterior. El período inicial terminaría cuando el aumento del ingreso nacional hubiera sido suficiente para romper los dos círculos viciosos señalados en el capítulo anterior y se hubiere alcanzado la tasa incrementada de ahorro e inversión apta para asegurar un desarrollo autogenerador. También en esta fase sería cuando el capital extranjero debiera desempeñar más acentuadamente su rol de complementación del ahorro nacional. La segunda etapa se particularizaría por una tasa de crecimiento que, si bien alta debido al proceso acumulativo de elevación de rentas, no aumentaría como en el caso anterior sino que sería constante. Se igualarían los ritmos de aumento de lo producido y consumido, mientras que en el período previo el incremento del producto habría sido mayor que el del consumo a fin de hacer posible el ulterior acrecentamiento de éste. La política de inversiones debería ser más elástica en esta etapa y as-

timular parejamente todas las actividades económicas, a efectos de conservar el coeficiente de crecimiento logrado.

c) Servicios:

Los servicios que se prestan en el mercado comprenden los gubernamentales típicos (comunicaciones, salubridad, enseñanza, mejoras urbanas, etc.); los intermedios (principalmente el transporte y la energía), que se adquieren por los productores de bienes y servicios finales; los comerciales; y los destinados al consumidor final (servicios profesionales, de habitación, diversiones, servicio doméstico, etc.). Desde el punto de vista de este trabajo los servicios que más interesan son los que requieren capital y, dentro de ellos, los que precisan de él en mayor escala: el transporte y la energía. Tal vez lo más importante respecto de estos dos servicios intermedios típicos sea hoy en día determinar si, en un país subdesarrollado, las inversiones pertinentes deben efectuarse por el Estado o por los empresarios particulares, dada su enorme productividad social y el poco interés que la iniciativa privada ha mostrado últimamente por ellos, salvo raras excepciones.

La debilidad del estímulo privado para invertir se manifiesta aquí, principalmente en el transporte, con más agudeza que en otros sectores de la economía, a causa de los cuantiosos capitales que son necesarios y del descenso histórico de sus rendimientos monetarios. Hasta la crisis del 30 las inversiones en este campo eran realizadas casi con exclusividad por capitalistas privados extranjeros, a los que no les faltaba el indispensable incentivo porque no ponían sus miras en el pobre mercado interno del país receptor sino en la creciente demanda de las naciones que exportaban el capital. Fué así cómo en el desarrollo anterior a esa fecha, en que para satisfacer la avaricia céntrica de materias primas y alimentos crecieron en forma unilateral las actividades de exportación de los países atrasados, las inversiones en transportes, energía y otros servicios públicos esenciales siguieron también ese patrón y tuvieron por objeto posibilitar el establecimiento y ulterior expansión del sector exportador. El trazado de las líneas férreas y la configuración general de la República Argentina son un ejemplo bien demostrativo. Esto, sin

embargo, no implica un intento de explotación deliberada por parte de los inversores foráneos. Ellos no hicieron más que guiarse por estímulos privados de inversión, y es lógico que las dimensiones del mercado de los países adelantados les atrajeran más que la menguada demanda exteriorizada por consumidores de muy bajos ingresos (114).

Después de la Gran Depresión se desplomaron virtualmente los mercados internacionales de capital privado disponible para estos usos. Modificaciones estructurales y monetarias en las relaciones económicas entre las naciones determinaron el cambio. A ellas se agregaron con el tiempo otras circunstancias concordantes: el bajo rendimiento del capital invertido en empresas de servicios básicos, ya sea por motivos económicos —como la competencia del transporte por carretera, que hizo descender las ganancias de los ferrocarriles— o por las políticas de regulación de tarifas que siguieron los países subdesarrollados; la tendencia de éstos a nacionalizar sus servicios públicos; la conclusión del trazado de las líneas férreas, etc. Lo cierto es que el capital foráneo que hoy obtiene el mundo subdesarrollado para sus sectores básicos es casi enteramente capital oficial, provisto por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos; y que los préstamos de estas dos entidades a los gobiernos solicitantes no alcanzan a satisfacer ni por pienso las necesidades de la periferia en la materia.

Teniendo en cuenta la escasez del capital extranjero que se dirige al transporte y energía y la inexistencia de empresarios nacionales con posibilidades de invertir en ellos, hay coincidencia general en afirmar que el sector de los servicios públicos es el más adecuado para las inversiones estatales en los países pobres. Por el lado de la demanda de capital, el "desarrollo equilibrado" exige una onda de inversiones simultáneas en diferentes sectores para combatir las deficiencias en el estímulo para invertir. Se vió en el capítulo anterior que es difícil que la sola iniciativa privada sea capaz de efectuar todas esas inversiones, por lo que buena parte de ellas debe quedar en sus comienzos a cargo del Estado. Por el lado del ahorro, a su vez, se apreciará más adelante la conveniencia de que la política

fiscal absorba con el tiempo una proporción creciente del ingreso nacional. Así el Estado se hallará en condiciones de realizar directamente inversiones en los sectores básicos o de fomentar, a través de organismos crediticios, las que efectúen los particulares en otros sectores que se deseen favorecer. Si el ahorro no se forzara, los ingresos incrementados por el desarrollo se destinarían casi exclusivamente al aumento del consumo, en virtud de reacciones típicas en poblaciones pobres, y de ese modo el coeficiente de inversiones no podría subir. De los dos aspectos del proceso de capitalización surgen soluciones que se complementan: el Estado de los países atrasados debe aumentar sus inversiones directas para impulsar el desarrollo privado, y el mejor destino de esas inversiones son el transporte y la energía, junto con otros servicios básicos de no tanta importancia.

Todavía más: aunque exista en algunos países suficiente demanda de inversiones en otras actividades, las deficiencias de los sectores básicos pueden trabar la concreción de esas inversiones en potencia. Las aplicaciones de capital social son indispensables para crear condiciones propicias a las inversiones privadas. Prestan al desarrollo una contribución primordial, que se traduce en cambios del medio económico en virtud de los cuales se logran importantes economías externas. Respecto del transporte, se dice en un trabajo de las Naciones Unidas: "La industria de transformación es particularmente vulnerable a las dificultades de transporte, porque el verdadero proceso de fabricación a menudo no es otra cosa que un breve acto de separación, síntesis o transformación precedido de una larga reunión de materias primas y de combustibles y seguido por la complicada distribución del producto a sus múltiples consumidores... En muchos países insuficientemente desarrollados -África Sudoccidental, Afganistán, Turquía, Nepal, Nueva Guinea, por ejemplo-, las dificultades de transporte han constituido el principal factor que ha tendido a obstar toda industrialización. En muchos otros países -Brasil, México, Turquía, por ejemplo-, las dificultades de transporte han tendido a reforzar las influencias centripetas favorables a la concentración industrial, a menudo en ciudades costeras con puertos que ofrecen un medio importante de comunicaciones con el mundo exterior" (115). Si las inversiones en este sector son efectuadas por el Estado con ahorro público interno u oficial proveniente del exterior, reduciráse el peligro de su insuficiencia



y se las podrá dar, por lo menos en teoría, una distribución más acorde con los intereses del país, pues las inversiones públicas no tienen por qué guiarse por los incentivos del mercado.

En materia de energía, el panorama no es muy distinto. La corriente internacional de capitales se ha desviado de las empresas hidroeléctricas y termoeléctricas debido a la baja de los beneficios y a la inseguridad de la explotación. Es verdad que en los países atrasados los recursos foráneos destinados a la producción de petróleo no han disminuido, ya que a este campo es a donde han afluído la mayor parte de las inversiones privadas extranjeras durante los últimos diez años. Aún así, son conocidos los agudos déficit de energía por que atraviesan muchos países que han comenzado a industrializarse. Es que ocurre casi siempre que la nueva demanda de energía resulta superior a la capacidad interna de producción inmediata. También hay países que, pese a tener un rico potencial petrolífero, han demorado inexplicablemente su explotación y deben pagar con racionamientos y restricciones para instalar nuevas industrias su ausencia de previsión. El caso argentino es quizá el más extraordinario en este aspecto. Todo ello hace que en cuestiones energéticas el esfuerzo estatal tenga que ser amplio y eficaz, no debiéndose desoír por tal razón ni por prejuicios nacionalistas fuera de época las técnicas y capitales extranjeros que estén dispuestos a colaborar en la explotación de las dormidas fuentes de energía.

Por último, constituye un delicado problema de desarrollo, que contribuye a abonar la solución estatal en materia de servicios básicos (salvo cuando hay empresas serias que quieren invertir en ellos), el hecho de que el transporte y la energía no puedan crecer de un modo gradual a medida que aumenta su demanda, sino que deban instalarse en unidades técnicamente completas aptas para una mayor producción que la que se necesita de inmediato. La característica saliente de estas inversiones resulta ser así la de exceder de entrada los requerimientos de la economía —excepto cuando se las ha dejado caer en un atraso notorio— y la de transformarse paulatinamente en insuficientes a medida que las actividades se desenvuelven en torno a ellas, hasta que el proceso comienza de nuevo cuando se emprende otra serie de inversiones análogas. Las economías donde el campo de recepción de estas inversiones es más reducido, es decir, las escasamente desarrolladas, sufren en mayor grado las consecuencias de la forma irregular en que crecen

los sectores del transporte y la energía. En ellas, la tendencia de servicios tan fundamentales a oscilar entre la subutilización y la sobreutilización plantea al Estado encargado de programar sus dimensiones óptimas un problema de alternativas: si bien su insuficiencia constituye un grave obstáculo para el desarrollo, una inversión exagerada en ellos, superior a la demanda previsible, puede absorber recursos que podrían haber sido empleados con más provecho momentáneo en otros sectores de la economía. De allí la importancia que asume la exactitud en el cálculo de la demanda futura, para el cual deberán prevverse la localización y volumen de las actividades productivas en base a análisis económicos y geográficos efectuados por oficinas técnicas.

Si el transporte y la energía se clasifican como servicios intermedios, los servicios gubernamentales típicos sólo deberán considerarse aquí en cuanto demanden inversiones en obras públicas que no se refieran a ninguno de esos dos servicios. En su carácter de constructor de edificios y otros trabajos análogos, el Estado contribuye a la formación de capital de un país subdesarrollado. Pero, a diferencia de las efectuadas en sectores básicos, las restantes obras públicas no suelen conducir sino después de largo tiempo al aumento de producción y de ingreso real, que son los objetivos más urgentes del crecimiento económico. La orientación general debe ser aquí la de dar prioridad a otras inversiones más productivas y no quitarles factores para dedicarles a las obras públicas; sólo así se hará posible una mayor ampliación de éstas en el futuro. No debe olvidarse, sin embargo, que las inversiones en la construcción son aptas para desempeñar singular papel en la lucha contra el ciclo internacional, y más contra el nacional si lo hubiere. En ese sentido las obras del Estado pueden ser el complemento de adecuadas políticas de crédito, moneda e impuestos.

Desgraciadamente, han sido mucho más frecuentes en los últimos años los casos de países en desarrollo que han efectuado obras públicas en cantidad excesiva y que además acentuaron los efectos de los ciclos exteriores, como sucedió en la Argentina durante la última postguerra. Otras veces las obras, si bien fueron oportunas, absorbieron demasiado capital por su lujo exagerado. El capital escasea tanto en la periferia que conviene más repartirlo entre muchos trabajos útiles que concentrarlo en unos pocos sobresalientes y suntuosos, destinados a perpetuar la memoria de sus

inspiradores. Se requirieren obras que cumplan con su finalidad dentro de la mayor baratura posible, por lo que un criterio de moderación a su respecto parece ser el más adecuado.

Los servicios comerciales se hallan regados generalmente por buena cantidad de capitales en los países subdesarrollados, y aún parece ser que los intermediarios absorben una cantidad tal de recursos que llegan a detentar posiciones privilegiadas inconvenientes para la economía en conjunto. Sin embargo, las actividades en que más se aprecia este fenómeno son las vinculadas con el comercio exterior, por lo que el capital necesario para un buen funcionamiento del comercio interno debe hacerse disponible por medio del crédito.

Los servicios destinados al consumidor final no ofrecen mayores posibilidades de absorber capital, salvo una excepción importante: el de habitación. La demanda de casas-habitación se eleva persistentemente con el proceso industrializador y su obligada consecuencia: el crecimiento de las ciudades. Ello obliga a destinar a su construcción una fracción importante de las nuevas inversiones. Tal fracción ascendió, por ejemplo, casi al 20 % de la inversión total de Colombia en 1954; y si se consideran todas las construcciones, no sólo la de viviendas, se ha estimado que en Argentina absorben el 60 % de la inversión nacional y en América Latina entre el 40 y el 50 %.

Lo mismo que las obras públicas, las construcciones privadas tienen ciertas desventajas cuando se destinan a habitación: no elevan la capacidad productiva total porque satisfacen una necesidad de consumo, y compiten por los factores con otros tipos de inversión directamente más productivos. Pero, cosa que no sucede con muchas obras públicas, sus ventajas superan a sus inconvenientes cuando son sobriamente construídas. Al proporcionar vivienda adecuada a la población agrícola que afluye en aluvión a los centros urbanos de un país que crece, dan como resultado una mejoría notoria en la productividad del trabajo nacional (116). Y si son inteligentemente reguladas por el Estado sirven también para el esfuerzo anticíclico mencionado más atrás.

La construcción de viviendas destinadas a los sectores de bajos ingresos requiere en los países atrasados una política de fomento estatal, pues la escasa demanda efectiva de esos sectores no atrae

inversiones privadas suficientes para satisfacer la demanda física de mejor alojamiento. En cambio, las clases de altos ingresos cubren ampliamente sus necesidades de habitación, generalmente mediante construcciones de lujo de casi nula productividad social y que comprometen una proporción desmesurada del ahorro nacional. Aparte de desalentar el segundo tipo de inversiones, el Estado y las instituciones de crédito y de seguridad social deben dedicar una apreciable cantidad de recursos al primero, estimulando también el ahorro privado y creando condiciones para que se canalicen hacia valores del tipo de la antigua cédula hipotecaria argentina, al par que ayudando a la iniciativa de los particulares cuando no se dirija por sí misma a este tipo de actividad.

Como final de este capítulo, sólo resta repetir que en él se han esbozado únicamente criterios muy amplios para la orientación de las inversiones de desarrollo. Las generalidades expuestas no pueden contemplar, como es lógico, las características propias de cada país ni sus problemas particulares; pero la solución de éstos no ha de ser muy difícil si se aplican en todos los casos las ideas teóricas centrales, de las cuales los criterios son mera consecuencia.

TOP. L. 320 (TOMO 2)  
N 2

TESIS

SEGUNDA PARTE

ORIGEN DE LOS RECURSOS PARA INVERTIR

*Sturmann*

CAPITULO V

AHORRO NACIONAL

En la Parte Primera se ha visto todo lo referente a las formas de inversión más aptas para acelerar el desarrollo económico. En esta Segunda Parte corresponde investigar de dónde se obtendrán los recursos que tales inversiones requieran. Las fuentes inmediatas de capital a disposición de las áreas subdesarrolladas son dos: el ahorro nacional y el ahorro extranjero. Si se considera un período suficientemente extenso de tiempo ambas fuentes se reducen a una, puesto que más tarde o más temprano el aporte foráneo deberá ser pagado con capitales nacionales. Por donde, en definitiva, la única manera de financiar un desarrollo sólido es a través del aumento del ahorro propio, del que el capital extranjero podrá ser una ayuda, y muy buena, pero nunca un sustituto.

El problema fundamental, el que constituye el meollo en materia de crecimiento económico, es entonces el siguiente: determinar si el ahorro interno que en la actualidad consiguen los países subdesarrollados es suficiente para permitirles crecer rápida y persistentemente; y en el caso de que no lo sea, como se ha comprobado en todo el curso del trabajo, dar respuesta a los dos interrogantes que surgen de inmediato: ¿a qué recaudos nacionales conviene acudir para acrecentarlo en la medida que corresponde? ¿Es posible lograr ese incremento sin sacrificios intolerables con el solo esfuerzo propio? A la contestación de estas preguntas se ha de dedicar el presente capítulo y el siguiente.

El ahorro nacional puede dividirse en voluntario y forzoso. El ahorro voluntario es el que se realiza en economías no totalitarias, en las que los individuos tienen el derecho de decidir por sí sobre la utilización final de sus ingresos, y se refiere a la porción de dichos ingresos que libremente decidan no consumir. En virtud de que todo derecho se halla sujeto a limitaciones, aún en tales economías la elección entre consumo y ahorro puede ser influida por el Estado en base a consideraciones de conveniencia social, apareciendo entonces el ahorro forzoso.

## I. Ahorro voluntario

Las variaciones en el ahorro voluntario se hallan determinadas por las variaciones en la renta total y en la proporción que de esa renta es ahorrada. Como esta última está en íntima conexión con la distribución interna del ingreso, se tiene que el ahorro voluntario depende principalmente de dos factores: el volumen del ingreso nacional y su distribución, que se examinarán en forma separada.

### a) Volumen del ingreso

#### 1. Nivel absoluto:

El ahorro voluntario que practica una comunidad tiende a ser una fracción bastante estable de su ingreso total. En consecuencia, al aumentar el nivel absoluto de éste se opera también un ascenso en las cifras totales de aquél.

La relación entre el ahorro voluntario y el volumen del ingreso se evidenció a partir de la revolución keynesiana. Hasta esa época los autores tradicionales, partiendo de la premisa de la permanente ocupación plena de los factores productivos y de un nivel de ingreso constante -incluido en su ceteris paribus-, no podían concebir que el ahorro dependiese de otra cosa que no fuera la tasa de interés que lo recompensaba, ni que llegara a subir sino a costa de una baja en el consumo. Pero si se admite como posible la existencia de desocupación generalizada, como hizo Keynes, bastará entonces con hacerla desaparecer para que crezca el ingreso y se eleven simultáneamente sus dos componentes: ahorro y consumo. La tasa de interés en ese caso deberá descender y no subir como sostenían los clásicos. De esa forma, la ampliación de la producción y consiguientemente del ahorro puede ser lograda mediante simples expedientes monetarios que movilicen los factores no utilizados a través de una mayor facilidad en los créditos bancarios y otros resortes. No habrá entonces menester de capital previo, ya que se podrá poner nuevamente en uso una gran masa de plantas y equipos útiles que permanescan ociosos.

Los fenómenos de paros masivos fueron característicos de las economías industriales avanzadas en el período que va entre las dos grandes guerras de este siglo, y especialmente des-

pués de la crisis de la década del 30. En ese tipo de economías la expansión de la demanda monetaria ha demostrado ser el principal recurso para combatir el desempleo. No es tan sencillo, sin embargo, el ascenso de la producción y el ahorro en los países subdesarrollados. La subocupación (característica de las áreas atrasadas de poca densidad de población) y la desocupación disfrazada (prevaliente en la periferia restante, demasiado densamente poblada) son dos tipos de desempleo que difieren de los paros céntricos en el sentido de que son combatibles únicamente con la incorporación de nuevo capital real a la economía. Si tal es la situación predominante, entonces el razonamiento clásico retoma su vigor en cuanto a que, dado un cierto volumen de renta, no es posible incrementar el ahorro sin disminuir simultáneamente el consumo (117). Las ventajas tradicionales del ahorro, representadas por la abstención de un consumo presente a fin de posibilitar un mayor consumo en el futuro, reaparecen en toda su plenitud. El producto sólo puede expandirse ampliando el capital, no la demanda monetaria.

Pero todo esto se refiere a una renta estática (punto de vista clásico) o variable solamente en el plazo corto (punto de vista keynesiano). Si, para estudiar un tema dinámico por excelencia como es el crecimiento económico, se consideran períodos más prolongados de tiempo y se parte de una renta en continuo ascenso, el aumento del ahorro puede conseguirse en las zonas insuficientemente desarrolladas sin necesidad de castigar el monto absoluto del consumo, con la sola condición de que se ahorre una proporción creciente de los incrementos de ingreso susceptibles de ir lográndose. El ahorro vería acrecentadas así tanto sus cifras absolutas como su participación en la renta nacional (coeficiente de ahorro), mientras que el consumo ascendería en términos absolutos pero decrecería en términos relativos (coeficiente de consumo). Romperíase de esa manera el círculo vicioso de una capitalización que es deficiente porque el ingreso es bajo y de un ingreso que es tal debido precisamente a la debilidad de la capitalización. Y sólo colocándose en este punto de vista se torna posible salir del punto muerto de la miseria sin sacrificar de entrada el standard de vida de poblaciones ya muy pobres, con la consiguiente ausencia de malestares sociales y eventuales gobiernos despóticos.

De lo dicho se deduce que si un país atrasado decide fi-



nanciar su crecimiento económico exclusivamente con recursos propios, el mayor ahorro necesario tendrá que provenir de una reducción drástica del consumo al partirse de una renta casi estacionaria. No habiendo desocupación visible, apta para permitir un alza rápida de la producción con arbitrios que prescindan del ahorro previo, la puesta en marcha deberá surgir de un esfuerzo capitalizador muy intenso en lo interno. Si en cambio una economía subdesarrollada recibe aportes extranjeros en cantidad suficiente y los utiliza de acuerdo al principio de la productividad social máxima de la inversión, puede descontarse que el proceso de la mayor capitalización interior operará sobre una renta que ya sube velozmente. Se aplicarán también entonces medidas para transferir ingresos del consumo al ahorro, mas no deberá bajar ya el volumen del consumo sino su participación en la renta.

Se ve que en los dos casos se precisa el mismo orden de medidas: estímulo relativo del ahorro nacional y desaliento relativo del consumo. En el primero, cerrándose el país sobre sí mismo, tales medidas tendrán que ser de índole más severa e inmediata, dado que obrarán sobre un ingreso estático y deberán hacerlo en un plazo mucho más breve, si es que buscan resultados perceptibles. En el segundo, por contraste, la renta impulsada hacia arriba por los recursos externos permitirá amortiguar los efectos de aquel desplazamiento de ingresos y repartirlos mejor en el tiempo; además, se tendrá acceso de entrada a un volumen mucho mayor de capital que el que podría conseguirse en el ámbito nacional, por más drásticamente que se actuara. Esta es la esencia de la argumentación en base a la cual en este trabajo, como en la mayoría de los que hoy se ocupan del tema, se considera imprescindible el ahorro extranjero para que en las regiones atrasadas haya crecimiento sin agudización de la pobreza reinante.

El intento de maximizar el coeficiente marginal de ahorro, sobre el cual se basa a la larga el financiamiento del desarrollo, no puede descansar con exclusividad en el estímulo del ahorro voluntario. Hay poderosas razones que hacen indispensable el ahorro forzado en los países poco desarrollados. Mas como aquí se está hablando del ahorro que se practica libremente, conviene precisar qué tipo de disposiciones son capaces de producir cierto mejoramiento en su volumen.

Si el ahorro voluntario se eleva principalmente aumentando

la renta, las medidas vistas en la Introducción y Primera Parte, que se refieren todas al mejoramiento de la dirección social de las inversiones, son también en ese sentido disposiciones de fondo para hacer subir el ahorro. El objetivo de todas ellas es en efecto el de aumentar los ingresos al máximo teóricamente alcanzable con una cantidad dada de ahorros. Integrarían un primer grupo de recaudos: los más generales o de desarrollo. Pero ahora debe abandonarse el supuesto de que están dados los ahorros, lo que obliga a la búsqueda de cómo obtenerlos y presupone actuar sobre la organización del mercado de capitales y del sistema bancario, aparte de acudir a las fuentes externas de capital que en este capítulo no serán tratadas. Un segundo grupo de medidas estaría constituido, entonces, por aquéllas que se ocupan específicamente del ahorro voluntario tendiendo a su movilización, y un tercer grupo por las relacionadas con el ahorro forzoso. Estos dos conjuntos de medidas buscan el aumento del ahorro que se extrae de un volumen determinado de ingreso, mientras que el primero procura obtener el ascenso del ahorro a través de un aumento en el ingreso.

La elección de los resortes para movilizar el ahorro voluntario es un asunto técnico, que exige estudios individuales conformados a las condiciones particulares de cada economía (118). Un resumen rápido permitirá constatar que los recaudos requeridos se refieren tanto a la persuasión y estímulos generales aptos para combatir la tendencia de las comunidades poco desarrolladas a ahorrar poco y mal, como a la creación y perfeccionamiento de instituciones financieras especiales con el mismo fin.

Una prédica permanente del Estado acerca de la función social del ahorro puede contribuir parcialmente a contrarrestar la notable propensión al consumo de las poblaciones periféricas. Mas no tendrá mayor efecto si no va acompañada por una comprensión paralela de los gastos de consumo estatales, actitudes austeras de los gobernantes -incluso en su vida privada- y una vigorosa política que combata las manifestaciones inflacionarias del desarrollo y evite el progresivo envilecimiento del signo monetario en que se traduce el ahorro individual. La educación del público y las campañas de publicidad deben ser complementadas con facilidades en los servicios para depositar ahorros. Tales servicios tendrán que ser generales, fácilmente accesibles y variados, tanto en

lo que respecta a modalidades institucionales como a tasas de interés ofrecidas, a fin de aprovechar en toda su magnitud las preferencias particulares de la población.

Resulta también de singular interés que la reinversión directa de las ganancias en las empresas donde se originan sea fomentada mediante una adecuada discriminación tributaria entre el beneficio que se invierte y el que se consume. La fuente de ahorro que representan las utilidades reinvertidas tuvo y tiene gran trascendencia en el crecimiento de los centros industriales, y puede desempeñar papel parecido en la periferia a poco que se la estimule. Parece excesivo el pesimismo de algunos autores con respecto a la idiosincrasia de los empresarios de los países económicamente atrasados, y a una propensión tan elevada al consumo y otras características que los diferenciarían por completo de los céntricos (119). Es verdad que al principio habrá dificultades para formar hombres de empresa ahorradores, dinámicos y con fe en el porvenir. Pero si mediante el impuesto se combaten eficazmente ciertas tendencias poco favorables a la capitalización en las propias actividades, no hay duda que el empresario de cualquier tipo de economía va a tender a la ampliación de su obra, reaccionando primero como productor y luego como consumidor.

En etapas más avanzadas de progreso económico, cuando ya existan títulos públicos y acciones privadas comerciadas internamente, la bolsa de valores será un valioso complemento de las instituciones bancarias y otras de índole similar. Dará a los inversionistas nuevos conductos para contribuir al desarrollo con sus ahorros. Mas no conviene apresurar su creación cuando no existe un mercado suficiente. El mercado limitado puede provocar fluctuaciones de tal entidad en los precios que den como resultado el alejamiento del inversor serio, en virtud de los riesgos y especulaciones que traen aparejadas (120). A la larga, en cambio, toda política de inversiones está llamada a fracasar si no se organiza un mercado de capitales suficientemente amplio, y es en la bolsa de valores donde confluyen en tiempo y espacio la demanda y oferta de capitales.

Es conocida la tendencia de las poblaciones económicamente atrasadas a destinar gran parte de sus ahorros a la adquisición de oro y divisas extranjeras, terrenos y casas en vez de depositarlos en forma de dinero. Ello refleja en parte la influencia de tradi-

ciones muy antiguas y en parte traduce una búsqueda de seguridad frente a lo inestable de la producción primaria, que se coloca en gran parte en mercados extranjeros sujetos a bruscas oscilaciones de precios. La consecuencia es una fuerte inmovilización interna de fondos o su evasión al exterior, desperdiciándose de ese modo un capital que es tan urgentemente necesario en otros campos de la economía. Sólo la persuasión y la cultura económica que trae el progreso pueden eliminar estos vicios institucionales en la dirección del ahorro. A breve término, la mejor forma de combatirlos es mediante servicios de depósitos seguros, fáciles y atractivos, y el perfeccionamiento de otras instituciones de ahorro no bancarias. Con respecto a estas últimas, ya se dijo que hay que adaptar sus formas a las posibilidades y tendencias de los distintos grupos de la comunidad. El poco ahorro que realizan las personas de bajos ingresos se encamina a las cajas de ahorro, sociedades mutuas, cooperativas de ahorro, cajas de jubilaciones, organismos de seguro social e instituciones análogas. Las clases medias ahorran principalmente a través de dichas instituciones y de las compañías de seguros; y, en menor escala, por medio de inversiones directas en sus propias empresas o en acciones y bonos. Los sectores de rentas más altas pueden ahorrar prácticamente cuanto deseen, no siendo un obstáculo para ello la falta de organismos adecuados. Los problemas fundamentales que plantean estos grupos sociales se refieren más bien a la forma de obligarlos a disminuir su consumo superfluo y a modificar las modalidades inconvenientes de su ahorro, para todo lo cual el impuesto parece ser el instrumento más indicado.

Queda un último punto. Si la inversión es definida con Keynes como la producción no consumida, comprendería también la acumulación de inventarios, punto de vista que no se adoptó en este trabajo. Aún colocándose en él, las existencias acumuladas no son una inversión inconveniente mientras sirvan para mejorar la distribución espacio-temporal de los bienes, como no lo es tampoco la especulación sana que se haga con el mismo fin. Pero cuando la acumulación de inventarios es excesiva y sólo busca reemplazar las ganancias provenientes de un aumento en las ventas por los fáciles beneficios que deja la especulación en los precios, entonces es socialmente perjudicial y significa mal empleo de los recursos. En la medida en que las existencias sean financiadas por el sistema bancario, la manera de luchar contra la

especulación en ellas es por medio de restricciones cuantitativas y control cualitativo del crédito. A veces el crédito puede también tener como consecuencia un mal destino del ahorro empresario, pues concedido para un propósito esencial es utilizado indirectamente en el financiamiento de inventarios excesivos. Conduce a ese resultado cuando permite la liberación y el empleo especulativo de fondos propios de la empresa que lo recibe (121).

Las maniobras especulativas se ven estimuladas en los países donde existen controles directos de precios; sin embargo, el origen más general de ellas es la misma escasez de capital característica de las economías insuficientemente desarrolladas, que hace posibles los excesos de quienes lo poseen en abundancia. Mientras subsista esa escasez, el control del crédito y la política fiscal, esta última en cuanto castiga los beneficios de capital, han de ser los principales elementos de lucha contra la especulación en inventarios, y también contra la muy común en bienes raíces.

## 2. Nivel relativo:

Se ha visto la influencia del nivel absoluto de ingreso sobre la cuantía del ahorro voluntario, comentándose algunas medidas para aumentar este último aún en el caso de que no crezca la renta. Sin embargo, no es sólo el volumen absoluto del ingreso lo que interesa; juega también un papel importante su nivel relativo, es decir, la posición que ocupe un país subdesarrollado en la escala mundial de ingresos. Esta circunstancia fué puesta de manifiesto en las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina desde la primera de ellas (122), destacando la atracción que ejercen sobre los países pobres las pautas de consumo de los más avanzados, y el consiguiente debilitamiento de una propensión a ahorrar de por sí reducida. Otros organismos internacionales y economistas se refirieron más tarde a tan particular atracción, pero fué Ragnar Nurkse quien realizó su estudio sistemático (123) y popularizó los términos "efecto de demostración" para definirla.

El profesor Nurkse, haciendo uso de una teoría de James S. Duesenberry sobre el comportamiento del consumidor individual, la traslada al plano internacional. Aplícala así a las naciones

considerando a cada una de ellas como si fuera un individuo. La función consumo de cada país no sería independiente de las funciones similares de los restantes países. Al igual que en las funciones consumo individuales, habría interdependencia entre todas ellas. Para apreciar claramente el punto, hay que distinguir entre capacidad y deseo de ahorrar: no obstante ascender la primera cuando aumenta el ingreso, el segundo evoluciona de manera contraria si se acrecientan a mayor ritmo los ingresos y respectivos patrones de consumo en otras naciones (Duesenberry dice "personas") con las que se pueda estar en contacto. Las rentas nacionales de los países pobres han subido en los últimos cien años. En consecuencia, se ha elevado su capacidad de ahorro total. Pero como la productividad y los ingresos han crecido a un compás más rápido en los países adelantados, el deseo de ahorrar ha defecionado cada vez en mayor medida en los insuficientemente desarrollados. En éstos, como conclusión, "la baja tasa de ahorro se debe no sólo al reducido nivel absoluto de ingreso real sino también a la alta propensión al consumo originada por la tentación de formas superiores de consumo" (124); o sea al nivel relativo del ingreso, que impulsaría a un empleo exagerado de aparatos de confort avanzado, automóviles de lujo, televisores, acondicionadores de aire, etc., poco compatibles con el pobre standard de vida prevaleciente y el apremio de expandirlo mediante la máxima capitalización interna.

Según Nurkse, el "efecto de demostración" está determinado en el plano de las naciones por dos factores: la magnitud de las diferencias internacionales de renta real y consiguientes niveles de consumo, y el grado en que la gente se da cuenta de ellas con la difusión de las comunicaciones. Ambos factores han resultado desfavorables para el ahorro del mundo subdesarrollado durante las décadas recientes. Las disparidades se han ahondado, y su conocimiento progresado a pasos gigantescos con el adelanto de la prensa y la radio, la propagación del cine y la televisión, el invento de nuevos medios de transporte, como la aviación, y el mejoramiento técnico de los antiguos. Sus efectos han sido nefastos para el crecimiento periférico al entorpecer su esfuerzo capitalizador. Y en otros aspectos el resultado ha sido, para Nurkse, presión inflacionaria en el interior de las regiones insuficientemente desarrolladas y persistente tendencia al déficit

en sus balanzas de pagos, al querer vivir permanentemente por encima de sus posibilidades; con lo que quedaría explicado por qué "el desequilibrio es el estado normal y la tendencia natural en el comercio internacional" (125).

El famoso economista muestra serias preocupaciones en cuanto a la posibilidad de atenuar la influencia del efecto de demostración: "Ni la ayuda ni la inversión extranjeras son capaces de eliminar estos obstáculos. Un aumento del ingreso relativo en los países industrialmente atrasados no es simplemente cuestión de aumentar la productividad en ellos; es cuestión de disminuir la diferencia entre su nivel de ingreso y el de los países avanzados. La inversión extranjera no garantiza la reducción de esta diferencia;...aún puede aumentarla. Más aún, hay la inquietante posibilidad de que, aún si la diferencia permaneciera invariable, una elevación en los niveles de vida de los países más pobres, acompañada de igual elevación en los de los ricos, puede tender a aumentar la intensidad del contacto y la comunicación entre ellos y en consecuencia la fuerza del factor de demostración" (126).

Analiza luego dos posibles soluciones, una de orden interno y la otra internacional, y encuentra que ninguna de las dos merecen ser intentadas. La primera es el aislamiento económico. Puede traducir un aislamiento más o menos voluntario, como el que practicó Japón en las primeras etapas de su industrialización: imitó las técnicas occidentales de producción pero se mantuvo separado de sus patrones de consumo mediante una política de salarios bajos e impuestos elevados. O puede tratarse de un aislamiento militarmente impuesto, como el de la cortina de hierro en la Unión Soviética y países satélites. Desde 1917 se impidió que el pueblo ruso tomara contacto con el mundo occidental de más alto standard de vida. Aparte de sus móviles políticos, el expediente facilitó la capitalización forzada de la economía. Pero cualquier clase de aislamiento es una solución derrotista: su costo político, económico y cultural es muy grande y puede resultar prohibitivo, siendo muy difícil llevarlo a la práctica democráticamente. El otro arbitrio que rechaza Nurkse es el de que, así como en un sistema nacional las clases de altos ingresos subsidian por razones sociales a las más necesitadas, en materia internacional ocurra lo mismo y los países ricos por excelencia -Estados Unidos principalmente- transfieran

ingresos a aquéllos tan pobres que de otra forma no llegarían a crecer. Podría verse en las donaciones y regalos encubiertos que han tenido lugar después de la segunda guerra un comienzo de marcha por esa senda. Pero como no existe un gobierno mundial se parece concebible que las transferencias internacionales de ingresos adquieran vuelo, y de cualquier manera se guiarían por consideraciones políticas y no por razones de necesidad económica. Termina el autor defendiendo, por todos estos motivos, el empleo de la política impositiva para obtener el ahorro interno en forma forzosa, y la planeación estatal de las inversiones mediante los recursos superiores de la economía para asegurar la utilización productiva de los recursos así obtenidos. No desecha al capital extranjero como amortiguador de los sacrificios locales, pero confía poco en sus efectos a largo plazo sobre la capitalización interior, debido precisamente al efecto de imitación. En definitiva, no puede dismular el desaliento que éste le produce como obstáculo al desarrollo actual. Sostiene que es el más poderoso de ellos y que en la práctica se requerirá un esfuerzo titánico, no siempre asequible a las posibilidades de los gobiernos respectivos, para vencerlo.

Aldo Ferrer ha hecho una crítica del análisis efectuado por Murkse con respecto al factor de demostración. Si bien reconoce que se trata de una importante contribución para la comprensión del fenómeno, no cree que se haya escapado en ella el fondo de la cuestión. "El profesor Murkse no individualiza la causa última que, a nuestro juicio, hace asumir tan especial importancia al 'efecto de demostración' en los países insuficientemente desarrollados, a saber, la acentuada desigualdad en la distribución (interna) del ingreso" (127). Para limitar consumos superfluos deben haberse satisfecho primero en grado adecuado las necesidades más elementales, y en las naciones pobres están únicamente en esa situación los grupos de altas rentas. Si no hubiera desigualdad en la distribución del ingreso nacional, no existiría posibilidad alguna de consumos superfluos en aquellas naciones subdesarrolladas cuya renta individual promedio es inferior a la mínima vital. "Podemos sacar la conclusión de que en los países cuyos ingresos están por debajo o en el nivel de subsistencia el 'efecto de demostración' tendrá un impacto tanto más fuerte cuanto mayor sea la desigualdad en la distribución del ingreso; o, dicho de otra



manera, cuanto mayor sea la proporción del ingreso nacional de un país poco desarrollado que queda en manos de quienes tienen ingresos superiores al nivel de la subsistencia, mayor será el impacto del efecto de demostración" (128).

En realidad, el segundo enunciado contenido en el párrafo recién transcrito es más correcto que el primero. En la faz interna, el efecto de demostración no depende de la desigual distribución del ingreso sino de la proporción del ingreso que queda en poder de quienes han rebasado el nivel de subsistencia, que no es lo mismo. En teoría es concebible un país de ingreso tan bajo que, aún cuando el mismo esté desigualmente distribuido, nadie alcance a tener una renta personal que le permita consumir superfluo. Además, el segundo enunciado tiene la ventaja de comprender a todas las economías subdesarrolladas sin excepción, mientras que si se adopta el de la desigual distribución del ingreso interno, hay la necesidad de limitar su ámbito de aplicación, como hace Ferrer, a las economías que tienen una renta per cápita inferior a la de la subsistencia. Existe cierto número de países subdesarrollados, denominados de ingresos medianos, en los que la renta per cápita supera el mínimo vital. Aunque en ellos la renta nacional fuera uniformemente repartida entre todos los habitantes, seguiría produciéndose su impacto el factor de demostración. Con respecto a éste parece más conveniente, por todo lo dicho, hablar exclusivamente de la proporción del ingreso que en cada nación subdesarrollada es detenida por titulares con rentas superiores al nivel de la subsistencia.

Pero lo importante es que dicha proporción, por sí sola, no basta para explicar el efecto de imitación. Este dependerá de aquélla, sí, pero más todavía del hecho de que haya otras naciones con ingresos individuales superiores, es decir, del nivel relativo del ingreso nacional. De modo que las afirmaciones de Murkse no quedan destruidas sino complementadas por las de Ferrer: la causa última del factor de demostración está mucho más vinculada con las disparidades en la distribución internacional de ingresos que con las disparidades en su distribución interna. Claro que en la categoría más pobre de los países insuficientemente desarrollados una radical redistribución de ingresos podría acabar con la influencia de este factor. Al hacerse coincidir la renta individual efectiva con la renta individual promedio, que es en ellos inferior a la de la subsistencia, no habría más preocupaciones

con los consumos superfluos. Pero también se habría eliminado entonces toda posibilidad de ahorro voluntario, con lo que el problema de la formación interna de capital, que era el que fundamentalmente se tenía en vista, se habría agravado en lugar de mejorar.

Ferrer señala luego que la segunda circunstancia mencionada por Murkse como determinante del efecto de demostración, a saber, la difusión del conocimiento de los desvíos de ingreso existentes, no tiene mayor importancia en los países poco desarrollados ante el gran porcentaje de su población rural. El conocimiento de las pautas forjadas de consumo no puede llegar a esa población debido a la característica insuficiencia de los transportes y medios de información, al analfabetismo reinante, al desconocimiento de idiomas extranjeros, etc. Se circunscribe al ese modo a los centros urbanos y sus inmediaciones (129). Puntualiza también la existencia de un efecto de demostración dentro de los mismos países subdesarrollados, originado en la existencia de viejas aristocracias locales con formas de vida superiores aún a las de la gente más adinerada de los centros industriales. Su influencia se advierte en la imitación de sus consumos por los nuevos grupos de altos ingresos, que así tratan de patentizar su avance en la escala social (130).

La existencia de un factor de demostración propio es innegable en algunas naciones poco desarrolladas, sobre todo en las asiáticas. En cambio, el hecho de que el conocimiento de los patrones de consumo extranjero se concentre especialmente en las ciudades no le resta ninguna trascendencia a tal conocimiento. Es en esos lugares donde reside la mayor parte de las personas que, por su nivel de renta superior, están expuestas a sucumbir a la tentación de los consumos suntuarios. Y además, como dice Murkse, el efecto de demostración excede en sus efectos a los consumos de esos grupos de gente. "Puede afectar la demanda de legislación social y los niveles de trabajo industrial lo mismo que la demanda de lujos modernos. Por tanto, yo vacilaría en hacer distinciones de clase a ese respecto" (131).

Es notorio que la legislación social casi no existe en muchos países subdesarrollados, y que en ellos resultaría imprescindible para remediar intolerables abusos o terminar con condiciones semiféudales de trabajo. Pero también se reconoce hoy que

en otros casos los beneficios otorgados han sido excesivos e incompatibles con el nivel general de vida, por lo que la misma pobreza de la economía se encargó de que no se efectivizaran o de que se hicieran a su costa. Poblaciones como las de Estados Unidos pueden ir disminuyendo progresivamente su jornada de trabajo sin que por ello se resientan la capitalización y el standard de consumo. En las zonas poco desarrolladas no acontece, por desgracia, tal cosa. Es más: en América Latina, por ejemplo, se ha constatado la tendencia de sus habitantes, apenas aumentan presuntamente su ingreso personal, a trabajar un menor número de horas al día en lugar de seguir acrecentando aquél. La demanda de ocio es impresionante, superior a la similar céntrica, y en ocasiones ha sido fomentada por leyes prematuras. No puedo pensarse en obtener una elevación sustancial del nivel de vida en la periferia trabajando al mismo o menor ritmo que en los centros. Cuando se vive en un país pobre hay que prescindir de determinados lujos de los ricos, y el ocio exagerado es uno de ellos.

Ciertos regímenes de previsión social constituyen otro ejemplo: fijan edades tan bajas para alcanzar la jubilación que tienden a mantener inactivas a personas que aún se hallan en plena capacidad de producción, o los porcentajes que reciben las clases pasivas exceden a los de naciones mucho más adelantadas. Algo similar cabe decir de ciertas disposiciones destinadas a asegurar una exagerada estabilidad en el empleo, impidiendo así los aumentos de productividad que podrían derivarse de una adecuada movilidad del factor mano de obra.

En materia de leyes sobre organización del trabajo y seguridad social ocurre lo mismo que con las formas técnicas del capital y, en general, con cualquier otra modalidad de la producción o el consumo que es importada de los países altamente industrializados: hay que adaptarlas a las necesidades de las economías atrasadas, muy distintas por efecto de las de equilibrio. De otro modo, será mayor el costo social de tal importación que el beneficio particular, y casi siempre transitorio, que alcanza a procurarse a unos pocos. Todo esto está indicando que el cumplimiento de ciertos aspectos de los patrones de vida extranjeros es efectivamente importante, como sostiene Nurkse. Sus repercusiones se extienden a todas las manifestaciones de la actividad económica de las naciones en crecimiento, porque impulsan a imitar

los más modernos moldes foráneos al pie de la letra, en situaciones en las cuales deberían ser parcialmente modificados o esperar todavía cierto lapso para su implantación.

Finalmente, conviene recordar que el interés actual por el desarrollo económico no es en sí mismo más que un efecto de demostración. El hecho surge con claridad de las declaraciones que formulan los representantes de los países insuficientemente desarrollados en cuanto conferencia internacional se realiza sobre temas económicos. La comprobación de las terribles disparidades existentes ha lanzado a los organismos de las Naciones Unidas al estudio de cómo atenuarlas. La propagación de artículos de consumo céntricos, las informaciones verbales y escritas sobre posibilidades insospechadas de confort y bienestar y otras formas de comunicación han mostrado a las poblaciones de las áreas atrasadas qué es lo que puede proporcionar un ingreso alto. Al sacarlas de su letargo, ha resultado -por lo menos en este sentido- altamente benéfico para las naciones subdesarrolladas el conocimiento de lo que ocurre fuera de sus fronteras. Y si ese conocimiento no se ha extendido a todas las capas de la población, por lo menos ha llegado a los gobiernos, a las clases dirigentes y a los economistas, impulsando a todos ellos a elaborar esquemas y normas de política económica tendientes a brindar esos progresos a sus connacionales.

El efecto de demostración, en definitiva, parece depender más de los dos factores señalados por el profesor Nurkse que de la distribución interior del ingreso a que se refiere Aldo Ferrer, aunque es valioso su aporte con respecto a otros factores nacionales vinculados con el tema.

La C.E.P.A.L. también se ha ocupado de la influencia de las disparidades mundiales de ingresos sobre el crecimiento de la periferia (132). El organismo latinoamericano ha encarado los efectos de tal fenómeno sobre el coeficiente de ahorro y las inflaciones típicas del continente. Si bien coincide ampliamente con Nurkse en estos dos puntos, no ha llegado a juzgar que el efecto de demostración es el principal causante del desequilibrio exterior de los países afectados, como lo hace aquél. Considera que esa escasez secular de divisas es la resultante de ciertas tendencias de la demanda mundial y del proceso mismo del desarrollo, según se vió en la Introducción.

Es que en verdad no parece admisible que el desequilibrio

se deba sólo a la propensión de las poblaciones pobres a vivir más allá de sus posibilidades. Evidentemente algo de eso hay, dada la tendencia del coeficiente de importaciones de bienes de consumo a subir apenas aumenta el ingreso en los países subdesarrollados, no obstante que las exportaciones no puedan expandirse en forma correlativa al tipo de cambio vigente. Pero si para vivir dentro de sus posibilidades deben ir devalorizando su moneda y reduciendo en forma paralela sus salarios, a medida que la demanda y precios de sus productos exportables descienden y aumentan relativamente la demanda y precios de los bienes que importan, entonces el hecho de que quieran superar tan oscuro horizonte y vivir por encima de lo que les ofrece se justifica plenamente. Si para salvar el obstáculo estos países se ven obligados a industrializarse y aumentar su coeficiente de inversiones, con la mayor demanda de divisas que esto trae consigo, el desequilibrio exterior que sobrevenga no puede imputarse a que sus pretensiones sean excesivas sino a que por muchos motivos -entre ellos el proteccionismo céntrico- sus exportaciones a precios constantes no logran acrecentarse como debieran.

La C.E.P.A.L. no se ha detenido tanto en el análisis de las causas del efecto de demostración -las considera de orden internacional inevitable- como en buscar remedio a sus consecuencias. En ese sentido se ha mostrado mucho más optimista que el profesor Nurkse. Confía poco, como él, en el aumento del ahorro voluntario de la periferia, aunque coincide en sostener que si se los estimula por la vía tributaria los empresarios han de responder del mismo modo que los céntricos, reinvertiendo sus utilidades en la misma empresa que las engendró. Para ello propone distinguir entre el rédito que se consume y el que se invierte, desgravando parcial o totalmente al segundo. Al igual que Nurkse, encuentra que el ahorro forzoso ha de tener que neutralizar los efectos del exceso espontáneo de consumo, y también que el mejor expediente para conseguirlo es recurrir a la política impositiva. Pero muestra mayor confianza que el autor céntrico en todos sus remedios, incluso las trabas para la importación y producción interna de artículos suntuarios, motivo por el cual no comparte su pesimismo acerca de la influencia de un gran volumen de capital extranjero sobre la tasa de ahorro de los países que lo reciben. Por supuesto, su confianza se fun-

da en que el aporte obtenido dará lugar a un extraordinario aumento de la producción al ser utilizado mediante planes orgánicos de crecimiento, que también propicia Nurkse. Dando aparentemente por sentado que todos estos requisitos son susceptibles de ser cumplidos por una administración interior honesta y capaz en el país prestatario, la C.E.P.A.L. es una de las instituciones que más defiende las virtudes del ahorro foráneo para facilitar la etapa de transición entre una capitalización inadecuada y otra suficiente. Tal posición es compartida de modo amplio en este trabajo desde el punto de vista teórico, aunque reconociéndose la casi imposibilidad de que en la práctica los gobiernos de las naciones atrasadas llenen las condiciones del modelo.

De todo lo dicho sobre la influencia del nivel relativo de ingreso en el volumen del ahorro que practica el mundo subdesarrollado se desprende que esa influencia, por resultar del libre juego de las fuerzas económicas, debe combatirse en el plano del ahorro forzoso -que se verá más adelante- más que en el del ahorro voluntario; y que si no se hace tal tiende a deprimir a este último.

#### b) Distribución del ingreso

El volumen del ingreso, sea absoluto o relativo, es una de las variables de las que depende el ahorro nacional voluntario. La otra es la distribución de esa renta entre los diversos grupos de la comunidad.

Es obvio que un mismo monto de ingresos puede rendir más o menos ahorro voluntario según la proporción en que sea percibido por gente con mayor o menor propensión a ahorrar. En general, también se supone obvia la determinación de las clases sociales que tienen una propensión al ahorro más elevada. Piénsase con fundamento que son las de mayores ingresos, dado que únicamente pueden dejar de consumir aquéllos que disponen de una porción marginal de ingresos susceptible de usos alternativos. No se hallan en condiciones de practicar la abstención quienes no han satisfecho sus necesidades más urgentes; se hallan constreñidos a prescindir de la alternativa del ahorro, so pena de seguir mal alimentados, vestidos o alojados.

La realidad ha corroborado estos supuestos en los centros avanzados. Los estudios de presupuestos familiares muestran en

Estados Unidos que los sectores de más altas rentas, que constituyen el 25 % de la población, efectúan prácticamente todo el ahorro personal del país, en tanto que el 75 % restante no ahorra casi nada. La propensión al ahorro aparece entonces como una magnitud intensiva por excelencia, desde que no se ha podido extender a una mayoría de grupos sociales ni siquiera en el país de más alto standard de vida del mundo.

Ahora bien, la mera circunstancia de que una persona pueda ahorrar no autoriza a concluir que ahorrará efectivamente. Este es el punto de partida de algunas dudas que se han suscitado sobre el tipo de distribución del ingreso más propicio al ahorro en los países poco desarrollados. En la casi totalidad de los trabajos sobre desarrollo se afirma que cuanto más desigual sea la distribución del ingreso tanto más elevado será el monto del ahorro que se obtenga en una economía atrasada, es decir, se aceptan las creencias tradicionales (133). En realidad, si se recuerda que la renta media per cápita es en muchos países subdesarrollados inferior al nivel de la subsistencia, y que para que una persona piense en ahorrar es menester que su ingreso sobrepase ese nivel, rápidamente se concluye que si no hubiera disparidad en los ingresos individuales no existiría hoy ahorro voluntario alguno en tales países. Pero ocurre que los grupos de altos ingresos de algunos de ellos sostienen ritmos de vida tan fastuosos y desmesurados que no admiten parangón con los de ninguna otra parte del mundo: "Surgen de inmediato a la imaginación los maharajahs de la India, los beys árabes, los bajás egipcios, los hacendados sudamericanos" (134). Basados en observaciones de este carácter, hay autores que creen que una distribución más igualitaria del ingreso podría fortalecer el ahorro de los países de baja renta (135).

Vale la pena considerar con detenimiento la validez de esta opinión tan poco ortodoxa, porque de ser cierta permitiría resolver, aunque fuera parcialmente, el problema de la formación de capital en la periferia sin tanto sacrificio como comúnmente se supone, y además hacerlo en consonancia con justas aspiraciones sociales. En la generalidad de las economías poco desarrolladas la distribución del ingreso es notoriamente más desigual e injusta que en las naciones avanzadas, circunstancia que ensancha el campo de posibilidades sugerido por esta opinión. La desigualdad más grande que prevalece se debe principalmente a factores

institucionales, como la concentración de la tierra y del escaso capital en pocas manos, y a la influencia de una política tributaria regresiva; pero también coadyuva el factor dinámico de la inflación, acompañante casi obligado del desarrollo contemporáneo y mecanismo redistribuidor que viene a favorecer a las clases adineradas.

Aldo Ferrer ha hecho un estudio muy interesante sobre la distribución de la renta en los países insuficientemente desarrollados y sobre los problemas existentes en ellos con relación a la dimensión y estructura de sus mercados. Prueba en él sin lugar a dudas que una mejor distribución del ingreso traería como una de sus más interesantes consecuencias la ampliación de la demanda interna de consumo de artículos industriales en esos países. Con respecto a los efectos de la redistribución sobre el ahorro, luego de citar una afirmación de T. Balogh en el sentido de que la propensión a consumir de los ricos es en las zonas atrasadas vecina a la unidad, sostiene que es cierta por entero y que contradice una opinión bastante frecuente en el sentido contrario. Como ejemplo de este tipo de opinión que rechaza, cita luego un informe de las Naciones Unidas donde se sostiene que las medidas redistributivas pueden afectar el monto del capital creado mediante ahorro nacional voluntario en los países de bajos ingresos, aunque sean socialmente deseables por otros motivos; y lamenta que las ideas tradicionales estén lejos de haber sido desterradas de las discusiones de los problemas del desarrollo económico. Concluye, en consecuencia: "Lo dicho señala que la desigualdad en la distribución del ingreso, lejos de acelerar el ritmo de capitalización al permitir un mayor volumen de ahorros, contribuye a retardarlo" (136).

Ahora bien, pese a que en su obra este autor demuestra acabadamente los efectos nocivos de la mala distribución del ingreso sobre el estímulo para invertir y sobre la composición de la demanda en las zonas subdesarrolladas, no aporta en ella ninguna prueba en qué fundar la conclusión recién transcrita. Cabe suponer que la misma se refiere al ahorro voluntario y no al forzoso que en definitiva defiende el autor, pues en este último caso no interesaría cómo está repartida la renta desde que el Estado sería el encargado de fijar el volumen del ahorro a obtenerse. Por tanto, y circunscribiendo la proposición al ahorro libremente practicado, la única forma en que una distribución más equitativa de



la renta podría mejorar el ritmo de capitalización sería transfiriendo ingresos de sectores que ahorran menos a otros que lo hacen en grado más intenso. ¿Qué sectores pueden exhibir una propensión al ahorro mayor que los grandes empresarios y los propietarios del capital y la tierra, que son los grupos de altos ingresos en los territorios subdesarrollados? No seguramente el de los trabajadores y empleados, que casi siempre vive en el nivel de la subsistencia o por debajo de él. Si recibiera rentas redistribuidas incrementaría sólo su gasto: por más alta que sea la tendencia a consumir de las clases ricas, siempre se verá superada por la de aquéllos que aún no han cubierto sus consumos vitales mínimos. Además, las personas de altos ingresos con propensión al consumo vecina a la unidad únicamente existen en algunos países subdesarrollados, y no constituyen tampoco la totalidad del sector adinerado; mientras que una propensión al consumo de la unidad existe positivamente, y es lógico que así sea, en todos los grupos de ingresos más bajos de todos los países atrasados, sin excepción. El único integrante de la comunidad al que el transpaso de rentas de cualquier sector podría inducir a elevar su ahorro, es el Estado. Pero entonces esa transferencia sería sencillamente ahorro forzoso obtenido por la vía del impuesto.

De modo que, resumiendo, no se ve cómo una mejor distribución del ingreso puede aumentar el ahorro de las regiones en crecimiento si no se recurre al ahorro obligatorio. Y si se apela exclusivamente al ahorro obligatorio pierde toda importancia la distribución del ingreso en cuanto a su incidencia en la formación de capital. La redistribución sugerida por Ferrer —tácitamente, porque en ningún párrafo recomienda la medida en forma general y explícita— tendería más bien a reducir el monto del ahorro voluntario, como sostienen los informes de las Naciones Unidas; o, en el mejor de los casos, o sea si afectara sólo el consumo prescindible de los ricos, dejaría inalterado aquel monto.

En general, la mayor o menor urgencia que se asigne a la solución de las desigualdades en la distribución del ingreso de las zonas atrasadas dependerá de cuál de los dos problemas de fondo es juzgado de más importancia en esas zonas: el de la demanda o el de la oferta de capital. Si, como piensan algunos estudiosos, el obstáculo básico en el desarrollo económico es la falta de mercados de consumo amplios que aseguren el robustecimiento del in-

centivo para invertir, sobre todo en empresas industriales de producción para grandes masas, y si se tiene en cuenta que la mayor traba para un mercado extendido es la desigual distribución del ingreso, no cabe entonces sino acudir al remedio que subyace en ese planteo (137). Es decir, lo mejor será en ese caso redistribuir el ingreso haciendo llegar una proporción considerable del mismo al numeroso sector postergado consumidor de artículos populares, aunque con ello se afecte el ahorro del otro sector, incluyendo el que tiene destino productivo. Es indudable que de esta forma se soluciona en parte el problema de la demanda de capital. Quizá esa parte no sea muy notable desde que, según se vió en otro lugar, la magnitud del mercado depende de manera primordial de la productividad, y no es mucho lo que puede aumentar ésta con la sola redistribución de un ingreso escaso. De cualquier modo, lo que no surge con claridad es de dónde saldrá el capital necesario para efectuar las inversiones así estimuladas, salvo que se deje actuar libremente a la inflación que de cierto seguirá (que tampoco ha demostrado tener mucho efecto capitalizador) o se apele al ahorro extranjero. Y en el último caso tampoco será posible pagar ese aporte más adelante de no acudirse a un descenso relativo del consumo interno, muy difícil de obtener espontáneamente con la continuación de medidas que fomentan el gasto.

Si en cambio, como es la posición de fondo del presente trabajo, se considera que el problema fundamental de las economías subdesarrolladas está en la oferta de capital o ahorro, entonces se buscará primero acrecentar éste (138). Se aclaró ya que la tesis adoptada implica tomar el mayor ahorro de los incrementos de ingreso futuros, no de un menor consumo actual, por lo que va unida a la fuerte presunción de que el capital extranjero es el único instrumento a mano para hacerla efectiva sin sacrificios. Promovidos los aportes del ahorro nacional y extranjero, vendrá recién más tarde, cuando su utilización haya permitido lograr un aumento suficiente del producto, el momento en que se pueda expandir el consumo mediante medidas redistributivas sin afectar el ritmo de desarrollo. Por su parte, los problemas del mercado y del débil aliado para invertir, que aparecen casi con exclusividad en las primeras etapas del crecimiento, fueron analizados en forma extensa en el capítulo III y pueden solucionarse a través de los enfoques dinámicos allí expuestos: la sustitución progresiva de importaciones por producción interna, la inversión estatal amplia en secto-

res básicos de la economía, la promoción de inversiones privadas más o menos simultáneas que se procuren mercados unas a otras, etc.

Colocándose en el presente punto de vista, sólo resultarían deseables en un principio medidas redistributivas que no afectasen al ahorro, vale decir, las que tendieran a transformar consumos suntuarios de las clases ricas en consumos de las clases que imperiosamente los necesitan. En caso de disminuir en algo el ahorro, debería tratarse de que fuera el que no es útil (compra de oro o divisas extranjeras, por ejemplo) o aquél cuya inversión directa ofrece muy poca productividad social (principalmente edificación de lujo). Respetando estos límites, la redistribución no sólo cumpliría objetivos sociales urgentes sino que daría lugar a favorables consecuencias económicas. Dado que los consumos superfluos se satisfacen en estos países preferentemente con productos adquiridos en el extranjero, se desplazaría de esa forma hacia el interior de la economía una demanda distinta, que ya no sería de lujo sino de artículos comunes. La inversión interna sana encontraría un incentivo adicional, y mejoraría el estado siempre precario de la balanza de pagos (139).

Se observa con facilidad, sin embargo, que con la clase de disposiciones redistributivas que se propician aquí no se incrementaría el ahorro, como algunos de sus defensores han afirmado: simplemente permanecería igual que antes, que era el punto a demostrar. Y este es el más favorable de los casos, porque muchas veces los grupos de ingresos altos se resisten a disminuir sus fuertes consumos frente a intentos impositivos en ese sentido, y responden a ellos bajando su ahorro. Cómo vigorizar la formación de capital por otros medios seguirá siendo, entonces, el problema a largo plazo de mayor significación para las áreas insuficientemente desarrolladas. Hoy se intentan elaborar esquemas que permitan un crecimiento rápido de la periferia sobre la base de una economía de empresa privada, con fórmulas que la controlen pero no que la reemplacen. El arribo a la meta por ese camino será siempre poco probable si no se hace llegar una parte suficiente de los incrementos de ingreso al sector empresario que debe capitalizar la economía (140), aunque cuidando con medidas tributarias que no sea destinada al consumo.

Resulta imprescindible una aclaración de detalle. Hay países atrasados en etapas tan primitivas de desarrollo que su orga-

nización económica atenta contra todo esfuerzo de crecimiento. Las distorsiones estructurales entorpecen de modo absurdo la producción; la renta concentrada en pocas manos es dedicada a fines antisociales. Aquí sí la redistribución del ingreso, si aparece como consecuencia de reformas institucionales de consideración, es recomendable incluso en el caso de que reduzca el ahorro total utilizable. Es el ejemplo de Bolivia, cuya audaz reforma agraria transfirió ingresos en medida muy apreciable a multitudes olvidadas y sujetas a increíble explotación. El ahorro sufrió intensamente y sobrevino una inflación desembocada, pero con todo las disposiciones tomadas se justificaron. Urgía corregir una estructura agrícola retrógrada y destructora de todo estímulo al productor, y un reparto tan irritante del poder adquisitivo que deformaba por completo la demanda. La escasez de mercados para bienes que no fueran de lujo impedía el surgimiento de actividades secundarias y mantenía al país en un estado permanente de subdesarrollo (141).

Un paso de esta índole, como medida previa a cualquier plan ordenado de fomento, es necesario en todas las naciones insuficientemente desarrolladas que se hallen en condiciones parecidas en cuanto a organización de su régimen agrícola. Mas ya se observa hoy cómo el problema de la oferta de capital, que de modo fatal tenía que presentarse al poco tiempo, es el que más preocupa a las autoridades bolivianas, decididas a frenar la inflación a toda costa y a comenzar una segunda etapa de promoción del ahorro. Lo mismo puede decirse de México con su indispensable reforma agraria de tiempo atrás y sus posteriores esfuerzos de crecimiento. También del viraje que se hizo después de la última guerra en los países del Este de Europa. En ellos los cambios operados en la estructura agraria permitieron elevar la producción agrícola, como en los casos anteriores, pero disminuyeron la producción que se colocaba en los mercados a raíz del incremento registrado en el consumo doméstico de los productores. Se comprueba en todos los casos cómo un aumento de la propensión al consumo en un país atrasado se torna tarde o temprano —generalmente temprano— incompatible con su crecimiento económico, aunque haya tenido en su inicio efectos económicos estimulantes. Puede considerarse entonces como mucho más característica de un país en crecimiento la etapa en que la formación de capital es el factor decisivo a tener en

cuenta.

La República Argentina puede ilustrar el caso de una economía donde, habiéndose llegado mucho tiempo atrás a esa etapa fundamental, se produjo una redistribución de ingresos que a la larga tuvo efectos nocivos sobre el desarrollo. Los sectores perjudicados no sólo rebajaron su consumo -y no siempre el superfluo- para dar lugar al aumento que se operó en los de los favorecidos, sino que también disminuyeron sensiblemente el ahorro que practicaban, con lo que el consumo total aumentó en detrimento de la capitalización. Las rentas redistribuidas fueron principalmente las derivadas de la propiedad, tanto de la grande como de la pequeña, debido a la congelación de alquileres y arrendamientos en épocas en extremo inflacionarias, y las provenientes del sector agrícola, al que se le fijaron bajos precios para sus productos cuando estaban subiendo todos los demás. "El principal factor determinante del rápido crecimiento del consumo fué el cambio radical de distribución del ingreso ocurrido entre 1946 y 1950. Durante ese período, la participación de los sueldos y salarios en el ingreso neto total aumentó de 58,3 á 77,2 por ciento...El capital productivo de que dispenia el país no fué suficiente para enfrentarse con la amplia expansión de la demanda que ocasionó la rápida redistribución del ingreso" (142). Diez años después, los resultados están a la vista: una larga y devastadora inflación, y la tendencia del país -fomentada por la deficiente administración que sufrió después de la segunda guerra- a consumir casi tanto como produce, han desequilibrado los esfuerzos productivos, descapitalizado todas las actividades y conducido a la detención del ritmo de crecimiento. Es muy difícil determinar en qué medida es achacable a la redistribución de ingresos la actual crisis de desarrollo, máxime si se tiene en cuenta que el estrangulamiento principal, el de las cuentas exteriores, proviene tanto de los factores internos como de adversas contingencias exteriores. Pero su parte debe haber tenido entre tantos otros desaciertos y desgracias. Las clases que en un principio se vieron beneficiadas soportan hace rato, junto con todas las demás, las consecuencias de medidas presuntamente dictadas en su favor. Sus salarios reales han sufrido prolongado estancamiento con tendencia al retroceso, y no parece haber forma de salir de él sin la introducción amplia de capital extranjero. En el caso presente, a diferencia de los anteriores, la redis-

tribución no tuvo ni siquiera un efecto favorable inicial sobre el desarrollo. La Argentina no se hallaba en la misma situación que Bolivia, no obstante ser también país subdesarrollado; existían en 1945, por lo menos en las zonas de su territorio donde la redistribución adquirió mayor relieve, estímulos adecuados para la inversión y mercados suficientemente amplios. Por lo tanto, los recaudos tomados no fueron indispensables para el proceso de crecimiento como en Bolivia, aunque ya se dijo que la necesidad estrictamente económica estribaba en este último país en la remoción de obstáculos institucionales al aumento del ingreso, siendo la exagerada redistribución una consecuencia accesoria e inevitable de las reformas, no su objeto.

Es útil reforzar las ideas expuestas con una visión más general. En la Introducción se comentó someramente una interpretación del proceso histórico de la acumulación de capital a fin de obtener de ella algunas enseñanzas. Una de éstas fué que las necesidades de ahorro y las posibilidades de consumo de una comunidad debían ser consideradas con criterio evolutivo. Al principio diversos medios, todos más o menos injustos —la esclavitud, el comercio con la apropiación minoritaria de sus beneficios, etc.—, fueron creando en muchos países un excedente de producción sobre el consumo, excedente que de otra forma no se hubiera producido. A través de su continua capitalización tales países, que con el tiempo se transformaron en los centros industriales de hoy, obtuvieron un aumento notable de su producción. Los problemas planteados por la dinámica de sus economías sufrieron de tal suerte una sorprendente evolución. El ingreso de ciertos grupos rebalsó en grado tan holgado su consumo, por más superfluo que fuera, que tendió a ser ahorrado prácticamente en su totalidad y creó dificultades para su completa inversión. Un método de elevar crónicamente la demanda efectiva en ese tipo de economías fué descubierto entonces en la redistribución de ingresos hacia los sectores más humildes. Keynes lo señaló junto con otros autores, siendo el primero en fundarlo con argumentos económicos de universal aceptación, aunque él prefirió cargar el acento sobre otros remedios más "capitalistas"; pero los continuadores keynesianos de tendencia socialista vieron cada vez más en ese método un requisito que reclamaba el sistema económico para su funcionamiento fluido y su subsistencia a largo plazo.

Por desgracia, en los países subdesarrollados no se presenta tan feliz coincidencia entre la aspiración lógica de repartir más equitativamente la riqueza y las conveniencias económicas del sistema, que son a la larga las únicas que permitirán el bienestar de quienes lo integran. El deseo de favorecer a las clases humildes con medidas redistributivas, cuando éstas chocan con las exigencias del crecimiento económico, sólo conduce a que las clases humildes se encuentren al poco tiempo en peor estado que antes y con menos posibilidades de salir de él. Si se busca en cambio que las áreas subdesarrolladas sean aptas para elevar de modo persistente el nivel de vida de sus habitantes, es necesario tecnificarlas intensamente para poder expandir en la misma medida la productividad del trabajo; y los capitales requeridos sólo podrán obtenerse fortificando el ahorro interno, que presenta un déficit pavoroso con respecto al que sería menester. La repartición más igualitaria de la riqueza no expande el ahorro sino el consumo, siendo por ese preciso motivo que se la propicia en los centros. Por donde dicha repartición, desde el punto de vista del economista, debe ser valorada con visión histórica, adaptable a la etapa de desarrollo que se considera. Recién podrá ser defendida por motivos estrictamente económicos en estadios más avanzados de progreso que los que hoy se aprecian en cualquier país de periferia, por más evolucionado que esté dentro de su subdesarrollo.

Lo dicho no afecta el fundamento humano de la redistribución de ingresos, ni implica que las motivaciones de carácter económico deban prevalecer permanentemente en la política general a seguirse. Tampoco obsta para que un tipo especial de recaudos redistributivos sea defendible con argumentos puramente económicos. Son aquéllos que ya quedaron analizados y que al redistribuir consumos no sacrifican ahorros creadores, o lo hacen sólo cuando las aberraciones imperantes en la estructura de un país tornan indispensable pagar ese precio para corregirlas.

Tal conjunto de medidas es recomendable aún por un tercer orden de consideraciones, que podrían ser denominadas políticas. Es altamente conveniente rodear los planes de desarrollo de la simpatía de los sectores más pobres. De lo contrario surgirían deformaciones totalitarias en los gobiernos, destinadas a suplir una adhesión popular no conquistada por la vía democrática. El mismo sentido tiene la recepción consciente de capital extranje-

re para no agravar en el comienzo de un programa condiciones de vida de por sí precarias, haciendo de ese modo llevadera la etapa de transición hacia un proceso de capitalización más vigoroso. Salvo con la ayuda de un complemento exterior de capitales, como se dice en un informe internacional -y la siguiente reflexión es aplicable en especial a la redistribución de ingresos en gran escala-, "aumentar la capitalización y mejorar a la vez el consumo de las masas populares ha probado hasta ahora ser un objetivo inasequible, como no sea gracias a la transitoria conjugación de factores exteriores favorables" (143), es decir, como no se opere un mejoramiento de importancia en la relación de intercambio de los países exportadores de artículos primarios.

## II. Ahorro forzado

Los apremiantes requerimientos de capital de toda economía atrasada, junto con la resistencia de la población a ahorrar espontáneamente en la medida precisa para acelerar el crecimiento, conducen a investigar los caminos del ahorro forzado. El mismo se funda entonces en la necesidad social. Claro que para que la esencia del principio de la libertad en el gasto subsista, es necesario que el Estado no decida por cada uno de los individuos cuánto deben ahorrar y cuánto están obligados a consumir de su renta, como se halla facultado a hacer en las sociedades totalitarias. Debe en cambio actuar en forma indirecta, sin caer en la mimiosidad. Tiene para ellos dos vías: la política monetaria y la política fiscal.

En países altamente desarrollados podría hablarse más bien de la necesidad de forzar consumos y asegurar la completa utilización del ahorro previo. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha presentado en ellos también el problema opuesto, con motivo de la guerra, la reconstrucción del mundo devastado y el rearme general. Se debieron buscar nuevas fuentes de ahorro para un volumen de inversión requerido en exceso del ahorro voluntario. En Estados Unidos, el ahorro faltante lo dió durante la contienda principalmente la inflación; pero en los años inmediatos siguientes lo suministró el gobierno federal, creando un superávit presupuestario de consideración. En Europa, el ahorro faltante pro-



vino en esa época de la inflación y del extranjero: Plan Marshall, empréstitos norteamericanos y canadienses, etc. Pero a la larga, si se prescindie de estimulantes extraños a la economía y sólo se consideran las fuerzas ordinarias que mueven a ésta, el problema fundamental en los centros industriales es el de buscar salidas al ahorro, ya sea en la inversión interna o en el exterior.

Un país insuficientemente desarrollado que inicia hoy un fuerte proceso de expansión de su economía se caracteriza porque, además del ahorro libre o "normal" -que no siempre es asequible o utilizable-, necesita un ahorro complementario para poder destinar a la inversión una proporción de su producto anual más elevada que la actual. El suplemento de ahorro podrá venir durante un tiempo del exterior en forma de empréstitos e inversiones, pero en definitiva sólo reconoce fuentes internas: la inflación y el superávit presupuestal. Aunque ambas fuentes son formas del ahorro forzoso, tal vez el grado de compulsión no sea en ellas el mismo. El ahorro inflacionario deriva, en efecto, del mayor ahorro voluntario que es capaz de brindar una nueva distribución de ingresos surgida de la expansión de los medios de pago, mientras que el impuesto recaudado en exceso de los gastos estatales es más claramente coercitivo. Pero no hay que olvidar que con la inflación unos se ven favorecidos y otros perjudicados; y estos últimos, de haberles sido posible, con seguridad no habrían dado su consentimiento para que la nueva situación se desarrollara con el fomento del Estado.

#### a) Política monetaria

En vista de que las tendencias inflacionistas van unidas a todo desarrollo rápido, se examinarán primero las causas más generales de la inflación en los países subdesarrollados, luego el proceso mismo en cuanto a sus posibilidades de capitalización, y por último sus otras consecuencias y el balance positivo o negativo que todo ello pueda arrojar.

Conviene hacer antes una breve acotación sobre dos acepciones generales del término "inflación". Según la más ortodoxa de ellas, existe inflación cuando en una economía sobreviene un alza general de precios ante una oferta de medios de pago -dinero y depósitos bancarios- que supera a la oferta de bienes y servicios

en el mercado. Para la doctrina keynesiana el hecho recién anotado, por sí sólo, no constituye inflación si simultáneamente hace crecer el producto nacional y la ocupación. Desde tal punto de vista sólo habrá inflación cuando la expansión monetaria, habiéndose obtenido ya el empleo total, siga elevando los precios pero no tenga ningún efecto similar sobre la producción. Lo que equivale a decir que la definición de Keynes coincide con el concepto tradicional en el punto del pleno empleo, y únicamente en él.

Aunque la distinción es digna de tenerse en cuenta para saber en qué momento es temible una expansión monetaria, pierde un poco de importancia en la práctica de los países insuficientemente desarrollados. En éstos existe generalmente ocupación plena, si no de todos los factores, por lo menos de ciertos factores escasos, tales como el capital, personal técnico y mano de obra calificada; y la fuerza del trabajo restante sufre tipos especiales de desocupación -subempleo y desempleo disfrazado- que la hacen poco apta para ser movilizada mediante el exclusivo aumento de los medios de pago. En los casos en que, no obstante, hubiere desocupación abierta de los recursos, la expansión monetaria será útil mientras eleva la producción. El ahorro aumentará entonces como consecuencia del ascenso del ingreso más que de su redistribución forzada.

#### 1. Causas de las inflaciones en la periferia:

Los factores determinantes de una inflación pueden ser de origen externo o de orden interior. En general, desde que los territorios atrasados decidieron acelerar su desarrollo, han predominado en ellos las presiones inflacionarias de carácter interno.

Las causas exteriores siempre se reducen a una balanza de pagos que por cualquier motivo se torna anormalmente favorable. La expansión que esa afluencia excepcional de divisas produce en los medios de pago nacionales no logra traducirse en tales casos en un incremento correlativo de los bienes y servicios en el mercado interno. El desequilibrio exterior positivo puede surgir de anomalías en el movimiento internacional de mercaderías o en el movimiento internacional de capitales. Un buen ejemplo de lo primero lo constituye lo sucedido durante el conflicto mundial de 1939. Los países subdesarrollados que permanecieron neutrales o no combatieron en el frente aprovisionaron a las naciones beligerantes a través del comercio, pero no pudieron ser proveídos en retorno en me-

dida similar. En este caso la inflación se debió a superávit físicos en la balanza comercial. También pueden producirse superávit en los valores, como ocurrió con el gran mejoramiento en la relación de intercambio de los países productores de artículos primarios que se operó durante los primeros años de la postguerra o en ocasión del rearme posterior a la guerra de Corea. Entonces fueron los precios de las exportaciones y no sus cantidades los que originaron las tendencias inflacionarias, provocando expansiones de la corriente interior de ingresos monetarios no seguidas al mismo ritmo por las de la producción o la importación. En lo que respecta a los movimientos de capitales, sólo tienden a ser inflacionarias las fuertes entradas de fondos fluctuantes a corto plazo. Comúnmente se invierten en colocaciones transitorias especulativas, no acompañadas por tanto de aumento en la productividad. Las mismas razones que los hicieron llegar pueden determinar su retiro imprevisto, siendo entonces agudamente deflacionarios tras haber tenido el efecto opuesto. En cambio, los capitales a largo plazo que se invierten en las actividades creadoras de una economía dan lugar siempre, con menor o mayor retraso, a una nueva corriente de bienes en el mercado, que contrarresta la presión inflacionaria susceptible de manifestarse en el período de gestación (144).

El rápido análisis precedente muestra que los motivos externos de la inflación son generalmente, para las zonas atrasadas, el resultado de acontecimientos que no guardan relación con las fuerzas ordinarias de la economía: guerras y sus preparativos o consecuencias. En cuanto a los movimientos de capitales fluctuantes, casi todos los países receptores los han controlado a través de la política cambiaria al comprobar su influencia desquiciante, de suerte que hoy se pueden descartar como elemento de importancia. Ahora bien: se ha visto en la Introducción que en épocas normales, en las que es lícito prescindir de acontecimientos bélicos como los descriptos, la propensión de los países en desarrollo es al déficit crónico de divisas y no al superávit. En consecuencia, puede concluirse que en estos países las expansiones en el circulante interno motivadas por factores exteriores tienden a ser cada vez menos frecuentes. Cuando ellas se presentan, no obstante, la teoría ha elaborado un arsenal compensatorio suficientemente amplio y variado, que permite contener sus efectos monetarios inconvenientes a través de impuestos a las exportaciones o

a la renta, operaciones con títulos públicos y esterilizaciones monetarias o cambiarias. Además, si este esfuerzo es complementado por la acción de las instituciones internacionales de crédito en la forma que quedó señalada en otro lugar, los países que crecen no necesitan privarse, ni siquiera en forma temporaria, de las divisas que reciben en los momentos favorables del ciclo internacional.

Todo esto no debe ser interpretado como un desconocimiento del rol que en materia monetaria juegan las contingencias exteriores en estas economías tradicionalmente débiles. Se expresa en un informe internacional, con referencia a un solo continente pero con conceptos extensibles a todas las demás regiones subdesarrolladas: "Cuando se habla del predominio de los factores internos en el curso y desarrollo de la inflación latinoamericana de postguerra, no debe perderse de vista el hecho fundamental de la dependencia que la economía de estos países guarda con su comercio de exportación e importación. Tradicionalmente, la rigidez de los sistemas monetarios vigentes en la mayoría de ellos hacía que las alternativas de aquel comercio originaran expansiones o contracciones casi automáticas del medio circulante. La mayor elasticidad de los sistemas hoy imperantes, y la determinación de los gobiernos de usar los resortes de la política fiscal y monetaria para fines de desarrollo económico, plena ocupación o mejoras sociales, no significa que aquellas alternativas hayan dejado de pesar en forma definitiva en el éxito o fracaso de esos propósitos y en la orientación impresa a los factores monetarios. El hecho de que los factores internos sean los que han obrado en el sentido de aumentar los medios de pago durante los últimos años, no impide que las consecuencias de ese aumento se reflejen a corto plazo en las exportaciones y las importaciones del modo antes señalado, ni que sus alternativas pasen a ocupar el primer plano en las preocupaciones de los gobiernos. Ello es patente sobre todo en los casos (de escasez de divisas) en que esas alternativas amenazan toda la estructura económica" (145). Basta recordar el ejemplo de nuestro país para apreciar debidamente la forma en que una penuria marcada en las cuentas exteriores gravita sobre la política monetaria interna y sobre todos los restantes matices de la política general de desarrollo.

Pero, en general, vimos que son las presiones inflacionarias internas las que dan la tónica en el curso del crecimiento económico contemporáneo. Es de interés preguntarse por qué todo

desarrollo tiende hoy a ser inflacionario. La respuesta a este interrogante fundamental debe buscarse recordando el "efecto de demostración" de que padecen los países insuficientemente desarrollados. En efecto, sus poblaciones tienden a adoptar las formas actuales de consumo que imperan en las ricas economías industriales, gozando apenas de rentas individuales similares a las que los habitantes de aquéllas poseían hace muchos decenios, a veces más de un siglo; y como tratan de asimilar de modo simultáneo la técnica productiva de hoy y no la de entonces, técnica que exige un fuerte ahorro por cabeza imposible de obtener espontáneamente de su escaso ingreso total, el resultado es una tensión permanente entre la excesiva propensión a consumir y la necesidad premiosa de capitalizar. Planteadas así las cosas, la tensión ha conducido casi siempre al empleo de expedientes inflacionarios. Los gobiernos han optado con frecuencia por el camino más fácil: buscar la elevación del coeficiente de inversiones sin actuar previamente sobre el de consumo. Ello se ha traducido en la expansión de las inversiones más allá del ahorro disponible, dando lugar a lo que comúnmente se denomina "inflación de inversiones". Y las consecuencias de usar el crédito fácil en lugar del ahorro previo son graves, porque constituyen el punto de partida de un aumento acumulativo de medios de pago y precios que distorsiona las relaciones económicas. Todo lo cual adjudica al "efecto de imitación" y a los medios de combatirlo una trascendencia crucial en materia de crecimiento.

La inflación de inversiones va generalmente seguida por un segundo tipo de inflación interna: la de costos, que proviene de un aumento masivo de sueldos y salarios. Los aumentos de este tipo son nominales porque no reflejan incrementos de productividad; se trasladan a los costos y precios al ser financiados por el sistema bancario, y dan así nacimiento a la espiral inflacionista. La inflación de costos es una derivación casi inevitable de la inflación de inversiones. Representa la tardía defensa del sector de más bajos ingresos contra la redistribución que a favor de los grupos de altas entradas provocan los ascensos generales de precios, sobre todo en sus etapas iniciales. Las medidas de esta índole son muchas veces, sin embargo, contraproducentes para los mismos sectores a los que buscan beneficiar, dado que si los aumentos no son pagados con fondos propios de los empresarios sino con crédito dejan sin modificar y aún agravan

aquella forma de distribución del ingreso.

Hay otro tipo de inflación provocado por factores interiores, además de los dos descriptos, que es casi seguro ha de presentarse en economías predominantemente agrícolas que tratan de expandir fuertemente sus inversiones. No se relaciona con el "factor de demostración" sino que acontece aún en el caso de que las inversiones se financien con ahorros legítimos. Su existencia se pone de manifiesto con el método del multiplicador del ingreso utilizado en combinación con ciertas características de la producción prevalecientes en las regiones atrasadas.

Cuando cualquier país aumenta su coeficiente de inversiones mediante una utilización intensificada de ahorros nacionales o extranjeros, la mayor inversión origina un incremento de ingresos cuya magnitud dependerá del multiplicador de la inversión característica del país (146). El efecto del multiplicador es en principio puramente monetario. Aumentan los ingresos en dinero de los factores empleados en las industrias de capital y, en la proporción en que no se ahorren o desaparezcan en el exterior a través de la importación, desencadenan una demanda acumulativa que se dirige a los bienes de consumo nacionales. La renta real subirá sólo en la medida en que la demanda monetaria acrecentada encuentre una producción física susceptible de expandirse en forma paralela ante tal incentivo. Si la oferta de bienes de consumo es poco elástica, el ascenso de ingresos seguirá siendo en parte exclusivamente monetario y provocará un alza de los precios. La presión inflacionaria latente se habrá exteriorizado en ese momento. Si es grande, es de presumir que al poco tiempo seguirá también una inflación de costos como lógica reacción de las clases sociales rezagadas.

Ahora bien, ocurre que en los países subdesarrollados se dan normalmente las condiciones para que todo este proceso se desenvuelva, ya que mientras la oferta de los pocos o muchos bienes industriales que se producen es bastante elástica, la de alimentos resulta por contraste relativamente rígida (147). Es que en el segundo caso —aparte del tiempo que se necesita para acrecentar la oferta de productos agrícolas, que en ciertos casos llega a cinco años o más— los estímulos de la demanda se transfieren a los empresarios y pequeños productores con mucha más dificultad que en el primero, en virtud de los impedimentos institucionales y vicios de organización con que tropieza la estructura agrícola de la pe-

riferia. Tales obstáculos fueron enumerados en el capítulo III. Se dijo allí que en ocasiones su remoción parece requerir una reforma agraria considerable; en otras, el perfeccionamiento de los sistemas de crédito agrícola y de las cooperativas de comercialización; y en todas la desaparición o atenuación de las posiciones oligopólicas y oligopsónicas de los intermediarios, que impiden que las reacciones del mercado se transmitan a los productores y viceversa.

En resumen salvo en circunstancias de excepción, los motivos primordiales de las inflaciones de desarrollo son internos. De los tres casos analizados, sólo dos son de fondo u originarios; la inflación de costos es por lo general la consecuencia de uno de ellos o de ambos. La presión inflacionaria proveniente de la rigidez de oferta de la producción agrícola es susceptible de combatirse a través de medidas institucionales, por responder a factores del mismo género. Puede entonces esperarse que en algún momento, no importa dentro de cuánto tiempo, desaparezca su principal razón de ser (o sea la institucional, porque las circunstancias naturales seguirán actuando siempre). En cambio, la inflación de inversiones responde a una causa más general e incontrolable, cual es la diferencia de ingresos y formas de consumo entre los países más avanzados y los menos evolucionados, que posiblemente ha de mantenerse en el futuro, si es que no se amplía. Tal hecho no permite abrigar esperanzas de eliminar nunca su causa más recóndita, como ocurría en el caso anterior, pues por más que los territorios atrasados mejoren su posición con respecto a los centros, no es concebible que los igualen sino en épocas remotas.

Pero por lo menos queda el recurso de actuar sobre los efectos inflacionarios de esa causa, a través de la política económica. Una línea de conducta constantemente mantenida en materia impositiva, tendiente a restringir consumos superfluos y a promover el ahorro nacional, junto con aportes sustanciales de ahorro extranjero, tienen buenas probabilidades de actuar sobre los dos extremos, consumo e inversión, cuya tensión provoca la inflación de inversiones. El "factor de demostración" no habrá sido así desterrado del mundo, pero en las zonas del mismo cuyo desarrollo traba podrá haberse neutralizado su influencia.

Se tratará de ver a continuación si la inflación de inversiones efectuada con fines de fomento tiene posibilidades de fortalecer de modo permanente la formación de capital en los países de bajos ingresos, como algunas veces se ha pensado.

## 2. Efectos capitalizadores y sus límites:

El efecto capitalizador de la inflación de inversiones se basa en el ahorro "ex post", es decir, aquél que aparece recién después del acto inversor. El ahorro "ex post" es creado por el proceso mismo de la inversión financiada con crédito bancario y sus repercusiones en el ingreso. Si no hay ocupación plena, tales repercusiones tomarán la forma de un ascenso del ingreso real y consiguientemente del ahorro voluntario. Existiendo pleno empleo, el ahorro surgirá de la redistribución del ingreso derivada del aumento en los precios, con la pronta aparición de cierto ahorro forzoso inflacionario.

En las zonas escasamente desarrolladas no se observan por lo común condiciones de desocupación abierta en gran escala. En consecuencia, si se estimulan inversiones sin ahorro genuino, la fuerte expansión de los medios de pago que ello provoca no acrecienta la producción, dando lugar en cambio a una suba general y persistente de los precios. El efecto primario de esta alza es el de aumentar los beneficios que obtienen los empresarios y propietarios del capital y la tierra. Dicho en forma más general, el sector que percibe utilidades, intereses y rentas incrementa su participación en el ingreso nacional. Se produce una redistribución de la renta que favorece a los grupos de altas entradas. El sector que recibe sueldos y salarios, en el que prevalece la población con ingresos relativamente bajos, se ve perjudicado ante el retardo con que reaccionan sus remuneraciones frente al aumento de precios. Dado que las clases ricas tienen por lo común una propensión a ahorrar más elevada que las clases pobres, se concibe fácilmente que en las primeras etapas de la inflación se haga posible un robustecimiento del ahorro voluntario.

Mas esta eficacia capitalizadora inicial se halla sujeta a varias condiciones para continuar. Ante todo, si bien es cierto que los grupos de altas rentas no padecen de necesidades insatisfechas como los otros, presentan igualmente una propensión al consumo muy grande en los países atrasados. Puede ser que al principio dirijan una buena parte de sus ingresos marginales al ahorro, dado que precisan cierto lapso para modificar sus costumbres y gastos. Pero transcurrido el tiempo dedicarán, sobre todo aquéllos que no tienen vinculación directa con el proceso productivo, una proporción creciente al consumo superfluo de artículos general-



mente importados, con lo que el ahorro adicional resultará muy escaso y perderá su razón de ser una inflación destinada a promover el desarrollo. Es lo que sucedió en México, a pesar de ser éste uno de los pocos países en que el proceso expansivo ha mostrado algún efecto capitalizador. Mientras que la proporción de ingresos de los grupos que percibían utilidades, intereses y rentas pasó del 34,5 % del ingreso total al 51,2 % entre 1939 y 1952 (reduciéndose en consecuencia la de los grupos restantes del 65,5 al 48,8 %), la inversión privada, que era financiada casi con exclusividad con ahorros del grupo favorecido, pasó sólo del 19,0 al 22,6 % del producto total (148). Quiere decir que, medido en unidades de ingreso nacional, el sector de altas entradas elevó su renta en 1952 en 16,5 unidades con respecto a 1939, destinando de ese aumento únicamente 3,2 unidades a incrementar la inversión. Hubo 12,7 unidades que no sirvieron más que para acrecentar su consumo superfluo; y lo más grave es que ese aumento se obtuvo a costa de un descenso relativo en los consumos del sector más urgentemente necesitado de hacerlos. Obsérvese el precio doloroso que fué menester pagar para obtener una tan menguada capitalización como la que al final resultó.

Un segundo requisito para poder seguir logrando aquélla es que los grupos inicialmente rezagados en la espiral de precios y salarios continúen manteniendo su condición de tales. El ahorro forzoso derivado de la inflación depende obviamente de ese rezago. Si los grupos postergados consiguen organizarse y defender de modo eficaz sus ingresos reales, el efecto capitalizador del proceso termina. La organización sindical de la clase obrera, la aptitud del sector de jubilados y otros titulares de rentas fijas para hacer sentir su influencia, etc., pueden hacer subir las remuneraciones retrasadas en tal forma que sus aumentos lleguen a anticiparse a los de los precios, desencadenando una paralela inflación de costos pero mejorando su posición relativa. No es común que tal defensa tenga éxito en países como los insuficientemente desarrollados. Se caracterizan por una organización sindical inexistente o muy débil, y los aquejan la subocupación y el desempleo disfrazado, que perjudican de manera permanente los salarios reales. Pero en el caso de Chile, por ejemplo, la prolongada y desastrosa inflación que sufrió a partir de la Gran Crisis dió vigor a su movimiento sindical y gravitación al sector de ju-

bilados, de suerte que en el pertinaz esfuerzo de todas las clases sociales por redistribuirse un ingreso escaso y que no crecía, los grupos de altas rentas salieron tan poco favorecidos como los demás. El único que amplió su parte en el producto total fué el Estado y, como la aplicó principalmente al consumo, el mecanismo no creó ningún capital adicional. Por el contrario, condujo a que ese país fuera uno de los más débiles de América Latina en cuanto a formación de capital (149).

El caso argentino presenta características especiales. Durante la última guerra la presión inflacionaria provino de los acontecimientos exteriores y, al no ser contrarrestada sino parcialmente por el Banco Central, se tradujo en alzas sensibles de precios. Pero el impulso decisivo del proceso vino después. La inflación fué primero de costos, en virtud de los aumentos generales de sueldos y salarios así como de los beneficios sociales concedidos a la clase trabajadora y apoyados con crédito, y se le superpuso luego una violenta inflación de inversiones al financiarse el aumento de éstas también en buena parte por el sistema bancario. De modo que desde el comienzo los sectores de menos entradas estuvieron adelante; y aunque poco a poco fueron perdiendo esa ventaja, se comprobó en otro lugar que la redistribución de ingresos operada les fué favorable durante un buen tiempo, al incrementar su participación en la renta nacional en perjuicio de otros sectores. Puesto que estos últimos ahorraban más, no es de extrañar que en el ejemplo presente el mecanismo de la inflación no sólo no prosperara como forjador de capitales sino que tendiera viciosamente a descapitalizar todas las actividades de la producción.

Se han fijado las dos condiciones básicas para que el ahorro forzado proveniente de la expansión monetaria tenga cierta duración. Pero ellas, aunque necesarias, no son suficientes para materializar la capitalización buscada. A fin de que el ahorro interno así formado pueda transformarse en bienes físicos de capital, es imprescindible que éstos puedan importarse en la medida correspondiente. Los territorios subdesarrollados no producen por lo general maquinarias y equipos. De modo que el país debiera tener, como tercera condición y la más importante de todas, un margen disponible en su capacidad de pagos exteriores. No hace falta repetir aquí por qué a la periferia le resulta difícil, en vista de su secular tendencia al desequilibrio en la balanza de pagos, gozar de

ese margen. Y aunque por excepción lo peseyese algún país al comienzo del proceso, es casi seguro que el proceso mismo sería uno de los factores que más trabajaría en pro de su desaparición. El ascenso de los precios internos castiga las exportaciones y favorece las importaciones si el tipo de cambio no va bajando a ritmo parecido. El control de cambios imperante en las economías poco desarrolladas, así como la resistencia que prevalece a elevar los precios de las importaciones de materias primas y combustibles más indispensables, tienden a hacer que los tipos de cambio queden permanentemente sobrevaluados con respecto a lo que deberían ser de acuerdo a la expansión interna del circulante. El retraso en adecuarlos a la realidad es evidente en algunos casos, como el de la Argentina hasta 1955, fecha en que su moneda fué fuertemente desvalorizada. Muchas veces se trata con ese retraso de defender al sector industrial que efectúa el grueso de las importaciones, y de evitar que las dificultades del sector exportador de artículos primarios sean compartidas por las restantes actividades internas, que las sufren entonces indirectamente a través del aumento general de precios.

Ya sea que al principio se tengan o no reservas adecuadas de medios de pago externos, las tensiones en el comercio exterior inherentes al desarrollo por un lado, y la misma inflación destructora de divisas por el otro, han de terminar pronto con toda posibilidad de que el mayor ahorro intentado fructifique en inversión. El fenómeno inflacionista sólo habrá servido para acentuar la tendencia al desequilibrio exterior crónico y la mala distribución de ingresos y factores productivos que prevalece en las zonas atrasadas. Si las divisas se pudieran emitir con la misma facilidad que los medios de pago nacionales, el problema estaría resuelto. No siendo ése el caso hay que concluir que la inflación, si presenta alguna eficacia capitalizadora cuando existe un margen adecuado de divisas y se dan las otras dos condiciones internas mencionadas, no puede tenerla indefinidamente. El estado de la balanza de pagos es el límite fundamental a su eficacia. Cuando se torna crítico, frena la capitalización en grado generalmente superior a lo que antes pudo haber sido promovida por la redistribución del ingreso. Por si ello fuera poco, subsisten como legado del experimento sus otras rémoras.

### 3. Otras consecuencias:

Por de pronto, el costo social de la inflación es muy alto.

El aumento desproporcionado de los beneficios que reciben los grupos de ingresos elevados es una fuente de ahorro políticamente difícil y jurídicamente injusta. La redistribución afecta a las clases más pobres, provocando malestar y disconformidad sociales, y excluye todo recurso para recuperar lo perdido. Forzadamente extrae el ahorro de quienes no participan de la inversión, concediendo a su vez, a los que la efectúan en base al fácil acceso al crédito, un derecho que no adquirieron por abstención previa.

Es verdad que la inflación no suele disminuir de entrada el nivel de inversión sino aumentarle con el ahorro forzoso, mientras las cuentas exteriores lo permitan. Mas en cambio da lugar a una mala dirección de la inversión. Los sectores favorecidos incrementan tarde o temprano su gasto suntuario: en la medida en que tal tipo de gasto se dirige a artículos importados, agrava la posición de divisas; y en la medida en que fomenta la producción nacional de dicha clase de bienes, distorsiona desfavorablemente la oferta a través de una inconveniente demanda efectiva. El lento crecimiento que el nuevo tipo de distribución del ingreso provoca en la capacidad adquisitiva real de los sectores populares termina por desalentar la inversión en ciertas industrias sanas. "Las industrias que satisfacen las necesidades marginales de este grupo (el de bajos ingresos) resultarían menos atractivas que las industrias que suministran artículos de primera necesidad con poca elasticidad de precios o que las industrias que abastecen la demanda de artículos del grupo social cuyos ingresos sociales aumentan con el proceso inflacionario... Dentro del sector industrial, es probable que a las industrias de exportación se prefieran las que abastecen el mercado interno, a las cuales les es más fácil la traslación de los costos de producción cada vez más altos, tendencia que tiene repercusiones importantes en la balanza de pagos del país" (150).

Por otra parte, aumentan especulativamente las existencias de mercaderías, forma improductiva de inmovilizar capital; se exagera la lucratividad de otras empresas especulativas, y crece el estímulo para atesorar oro y divisas extranjeras. Por contraste, hay actividades de verdadero interés colectivo que, al no haberse visto favorecidas por restricciones de importación o desviaciones inflacionarias de la demanda, ofrecen beneficios mucho más bajos no obstante que una inversión en ellas podría resultar en un mayor incremento de la producción total. Los transportes, por ejem-

plo, no sólo no atraen nuevos capitales sino que suelen sufrir desinversiones al no seguir sus tarifas el ritmo del alza general de los precios. Este reparto desparejo de los dividendos de la inflación acentúa la brecha que por motivos estructurales existe en el mundo subdesarrollado entre la productividad privada y la productividad social de la inversión, y ello altera aún más la distribución óptima del magro capital disponible.

El desequilibrio monetario conduce también a la falta de renovación de las plantas y maquinarias existentes, por las insuficientes provisiones que se hacen en relación al costo efectivo de la reposición. El capital del país va así consumiéndose insensiblemente. Además, el ahorro personal sufre rudo golpe, al decaer en grado progresivo el valor del signo monetario que lo representa. Nadie tendrá deseos de ahorrar en forma monetaria si el guardar dinero como almacén de valores es menos ventajoso que la compra de artículos comunes cuyo precio subirá. El ahorrista de ingresos medianos desaparece casi por entero; sus ahorros anteriores se destruyen para ser redistribuidos a otras personas sin títulos valederos a ellos.

Por último, el proceso inflacionario desalienta también la afluencia de capital extranjero, circunstancia particularmente grave en economías que por necesidad deberían importarlo durante mucho tiempo.

Hoy en día ya no se duda que la inflación, aparte de no promover el desarrollo como algunos esperaban, lo perjudica notoriamente. Sus insignificantes efectos capitalizadores quedan más que neutralizados por el desorden que introduce en la economía. En tiempos recientes ha llegado a constituir el problema más grave en muchos países en desarrollo. No siempre, sin embargo, es del todo inconveniente para el crecimiento: al finalizar el estudio de la política fiscal se verán las relaciones de ésta con la política monetaria, y las gradaciones en el tiempo y en el espacio que a veces justifican una expansión monetaria controlada. Se comprobará también entonces que pasadas ciertas etapas de mucho atraso institucional y económico, y habiendo rendido todas sus posibilidades en cuanto a estímulo de la demanda interna y ampliación de mercados para fomentar la inversión de capitales, es menester terminar con ella para proseguir un crecimiento ordenado. Los recaudos tributarios y el capital extranjero serán en tal oportunidad los

mejores medios para dar cumplimiento a ese objetivo.

En conclusión: la política monetaria de una economía en desarrollo debe tener como meta a largo plazo el mantenimiento de una moneda sana y estable, dentro del marco de limitaciones que en el período breve fijan las contingencias externas, la plena ocupación interior y el fomento inicial de ciertas inversiones.

## b) Política fiscal

### 1. Importancia como instrumento decisivo de desarrollo:

En el siglo pasado las finanzas públicas, de acuerdo con prédicas ortodoxas, debían tratar de mantener los gastos estatales al nivel más bajo posible y reducir al mínimo la interferencia del sector oficial en el libre juego de los intereses privados. Durante las últimas décadas, especialmente a partir de la depresión del 30, se asistió al advenimiento de la tendencia contraria. El Estado pasó a intervenir activamente en la economía y ello trajo como consecuencia el incremento de su participación en la renta nacional. En las naciones más avanzadas los objetivos principales fueron los de combatir las fluctuaciones cíclicas y lograr la ocupación plena, mientras que a ellos se agregó más tarde en las menos evolucionadas, y con mayor gravitación aún, el de promover el ascenso de la renta nacional. De modo que en estas últimas la política fiscal, tal como es encarada hoy, comprende todo lo relativo a los gastos y erogaciones del Estado y el manejo del sistema tributario para conseguir un desarrollo vigoroso como primera meta, y accesoriamente asegurar su cumplimiento sin inestabilidad ni desempleo.

Conviene diferenciar con claridad el campo de acción de la política monetaria, cuyos efectos sobre la formación forzada de capital son subsidiarios, del correspondiente a la política fiscal. La primera se refiere al volumen y velocidad de circulación de los medios de pago internos, en especial desde el punto de vista de la creación selectiva de crédito por el sistema bancario y de los arbitrios por los que se modifica e influye sobre la preferencia de liquidez (encajes mínimos, tasa de interés, mercado abierto, etc.). La segunda, en cambio, trata de influir directamente en la corriente de ingresos reales de la comunidad, en el consumo y en la propensión a invertir, a través de variaciones y

estímulos positivos o negativos en los impuestos, los gastos públicos y la situación presupuestal.

En general, cuanto trabajo se ha escrito sobre las regiones insuficientemente desarrolladas ha terminado señalando a la política fiscal como el instrumento interno más apropiado para atacar su problema fundamental: el bajo coeficiente de ahorro propio. Todos los organismos de las Naciones Unidas y economistas céntricos y periféricos, aunque puedan diferir en otros puntos, coinciden en éste. Son diversos los fundamentos que conducen a considerar a la política fiscal como determinante decisiva, junto con el capital extranjero, del desenvolvimiento económico presente, y todos tienen conexión con temas ya tocados. Su tratamiento individual, aunque obligue a incurrir en repeticiones, servirá para relacionar las conclusiones teóricas con las correspondientes medidas de política económica.

1º) La razón de más peso para dirigir la mirada a la política fiscal es, sin duda, la insuficiencia del ahorro voluntario en las zonas de bajos ingresos y su tendencia a deprimirse más bien que a maximizarse automáticamente. La poca capitalización espontánea que permite el ingreso escaso se halla acosada en dos frentes por las fuerzas naturales del consumo: el aumento vegetativo característicamente rápido de las poblaciones pobres, y la tentación de formas extranjeras de consumo demasiado avanzado. No queda entonces más salida que acudir al ahorro forzoso, y la medida en que éste sea impuesto a la comunidad señalará la brecha de capital que la población se resiste a llenar de modo voluntario. Ese volumen extra de capital tendrá que ser estimado por el Estado, obviamente el más indicado para calcular el monto total de inversión compatible con un incremento veloz de la renta individual. Lo que no ha resultado tan obvio en la experiencia reciente es el mecanismo a emplear para conseguirlo y el titular más conveniente del ahorro forzoso.

Después del análisis que se ha hecho atrás, el ahorro forzado proveniente de fuentes inflacionarias debe ser desechado como solución permanente. Es injusto y desquicia a la economía. Quita a las clases más pobres y da a otras de situación desahogada, enriqueciéndolas aún más. Por contraste, el ahorro obligatorio que procura el instrumento tributario es recibido por el Estado, representante —en un país democrático— de la voluntad del pueblo, y si es bien operado no tiene por qué desequilibrar las relaciones

de la producción. Es de mayor equidad porque no procede de una restricción del nivel de vida popular sino del consumo suntuario de los grupos de altos ingresos y de la fracción de su ahorro cuya inversión es improductiva. Ello por lo menos al principio, hasta que estas fuentes económicamente convenientes se agoten. Después, cuando ya la producción esté en rápido aumento mediante la ayuda del ahorro extranjero, la contención debe extenderse a todos los consumos sin excepción, cuidando que el consumo total suba en menor proporción que la renta real a fin de acelerar la capitalización.

Esa función histórica —asegurar distinto ritmo de crecimiento para el ingreso y el consumo— se llevó a cabo en la Europa del siglo XIX por los empresarios industriales, mediante la reinversión continua de sus utilidades crecientes. No fué menester recurrir al ahorro forzoso impositivo ni inflacionario. Las dos circunstancias que hicieron posible el fenómeno fueron: por el lado del ahorro, el permanente ascenso relativo de las ganancias y su casi inmediata capitalización, dadas la mentalidad puritana de la nueva clase media industrial y la casi completa ausencia de modalidades dispendiosas de gasto; y por el lado de la inversión, la apertura de mercados periféricos donde hallaban colocación la producción y los capitales sobrantes, habida cuenta del debilitamiento relativo del consumo interno que traía aquel tipo de distribución de los incrementos de ingreso. Teniendo a la vista las condiciones del modelo, no es de extrañar que esa experiencia no sea repetible en los países subdesarrollados de hoy (151).

Hasta tanto los grupos de altos ingresos de los países insuficientemente desarrollados no modifiquen sus hábitos con respecto a la porción marginal de sus ingresos susceptible de usos alternativos, el Estado deberá asumir buena parte de la función de elemento ahorrador de la comunidad que desempeñó el sector empresario del pasado. En la práctica ese ahorro público provendrá de los superávit presupuestarios (152), que deben ser de magnitud suficiente y mantenerse con constancia después de superados ciertos obstáculos iniciales. Más adelante, una vez creado y perfeccionado el tipo de empresario fuertemente ahorrador y reinversor que las naciones en crecimiento necesitan, lo cual ha de ir ocurriendo como consecuencia ineludible del mismo proceso de desarrollo, será el momento oportuno para que el Estado afloje su intervención en es-



te terreno.

2º) El segundo argumento se refiere a las posibilidades que tiene el impuesto para promover y orientar selectivamente la inversión privada. Más que ninguna otra, la política fiscal puede usarse en una combinación de estímulos positivos para conseguir inversiones convenientes y negativos para desalentar operaciones indeseables. Dicho propósito se logra mediante el uso de impuestos a tasas diferenciales, un sistema discriminatorio de gravámenes o la concesión de exenciones de impuestos en las direcciones adecuadas. En páginas posteriores se estudiará más concretamente cómo efectuar la selección en la práctica; interesa ahora recalcar un punto más general.

El método fiscal del ahorro forzoso no ofrece incompatibilidad alguna con la inversión privada. Tampoco afecta la libertad de los consumidores en cuanto al gasto de su ingreso en cualquiera de los bienes y servicios que afluyen al mercado. Lo que el Estado de un país en desarrollo se ve obligado a afectar cada vez en mayor grado es la elección entre ahorro y consumo. Esa invasión en el campo del ahorro no implica necesariamente un avance similar en el de la inversión. En otro capítulo se vió que la órbita de la inversión estatal tiene que ir variando con criterio dinámico. Al principio, el "desarrollo equilibrado" quizá exija que el Estado intervenga como empresario en algunas actividades industriales que los particulares no se animan a afrontar, además de atender su campo específico y permanente de los sectores básicos de la economía. Después, cuando la progresiva aparición de empresarios nacionales dispuestos a invertir con fe y largueza permita la transferencia del primer sector a la iniciativa privada, deberán los gobiernos seguir conservando el segundo; y ello porque la tendencia mundial muestra como poco probable que el sector privado tenga nunca interés o capitales suficientes para ocuparse de él.

Ya sea que el Estado se vea obligado o no a invertir fuera de los servicios básicos, deberá dejar siempre una parte considerable del ahorro público a disposición de la inversión privada. Las formas de canalizarlo en ese sentido pueden variar —bancos oficiales, instituciones de fomento, empréstitos estatales, suscripciones de capital, etc.—, pero lo fundamental es que la inversión privada se alimente tanto del ahorro voluntario como del obligatorio, y que en cualquiera de los dos casos sea orien-

tada mediante el impuesto y otros resortes superiores hacia las actividades de mayor productividad total. Entre los instrumentos más útiles para ayudar a la política fiscal en el terreno mencionado figura la política crediticia, a través del nuevo enfoque de desarrollo denominado "crédito selectivo".

3º) La redistribución de consumos es otra de las más importantes funciones -en este caso de carácter social- que competen a la política fiscal de los países poco desarrollados. Es urgente aliviar la miseria de las mayorías nacionales y obtener su apoyo para el programa de expansión. El margen que un ingreso reducido ofrece para transformar gastos suntuarios de los ricos en consumos indispensables de los pobres resulta sin embargo estrecho. Es muy posible que de esa manera se llegue a afectar con rapidez el ahorro voluntario que se invierte con provecho. El margen disponible se achica todavía más si se recuerda que de esas mismas erogaciones dispendiosas de los grupos de altos ingresos deberá extraerse una buena parte del ahorro público inicial. Por eso, en vez de redistribución de ingresos es preferible hablar de redistribuir consumos, para remarcar la importancia de no lesionar el ahorro sino en lo imprescindible. La forma técnicamente más adelantada para cumplir este objetivo es ir disminuyendo la regresividad típica del sistema impositivo de las economías subdesarrolladas.

4º) La política fiscal, manejada en coordinación con la política monetaria, constituye un poderoso medio de neutralizar la presión inflacionaria que origina el desarrollo económico. Su uso se torna indispensable para combatir las inflaciones cuando éstas ya se han exteriorizado y adquirido fuerza arrolladora, como ha sucedido en varias repúblicas sudamericanas. Permite crear condiciones para el empleo de métodos no inflacionarios de financiamiento (ahorro voluntario y obligatorio previo a la inversión) y estimula así la entrada de capital extranjero como suplemento de ambas fuentes del ahorro nacional.

En los casos menos frecuentes en que las presiones inflacionarias provengan del exterior, por la vía de la balanza de pagos, el impuesto es también un resorte útil para aliviarlas. Durante la guerra de Corea, por ejemplo, los precios internacionales de muchos artículos primarios aumentaron bruscamente y dieron nacimiento a grandes utilidades inesperadas, que beneficiaron a los sectores exportadores de los países poco desarrollados. En algu-

nos de ellos no se tomaron medidas compensatorias en la corriente interna de ingresos, con lo que el excedente de exportación provocó un alza general de los precios nacionales y el ascenso posterior de las importaciones de bienes de consumo. La favorable situación de divisas no fué aprovechada para capitalizar más intensamente la economía con maquinaria importada. Incluso, cuando para poner coto a las inflaciones resultantes hubo que disminuir el gasto estatal, se llegó en ciertos casos a deteriorar el nivel de inversión, porque una parte de las erogaciones de los gobiernos se destinan siempre a la formación de capital. En cambio, en otros países -los menos-, la imposición de las superutilidades de los exportadores con gravámenes directos u otros, o mediante un sistema de tipos múltiples de cambio, permitió atenuar los ascensos de precios, expandir los ingresos estatales y dedicar una parte de ese incremento a la inversión, ya sea directamente o con el apoyo crediticio a los empresarios privados.

Con la enunciación de todos los objetivos que es capaz de cumplir la política fiscal a poco que sea manejada con pericia en los países atrasados, parece suficientemente abonada la afirmación de que constituye el principal instrumento de financiamiento del desarrollo. No sólo puede actuar sobre el nivel de la inversión estimulando ahorros sino también sobre su productividad social, a través de la orientación de las inversiones privadas. A corto plazo el capital extranjero debiera desempeñar en las naciones subdesarrolladas un papel acaso más importante, pero a la larga el financiamiento tiene que terminar centrándose en el esfuerzo interno.

El mecanismo fiscal no resuelve todos los problemas del crecimiento económico. Conviene no olvidar sus limitaciones. John H. Adler, luego de estudiarlo y llegar a conclusiones coincidentes con las recién expuestas acerca de su trascendencia, reconoce, con respecto a las políticas fiscales de las regiones escasamente desarrolladas, que "...la mejor de éstas en el mundo no es un sustituto de una buena planeación económica de los proyectos de fomento, ni de una administración eficaz y honesta de los ingresos y gastos gubernamentales. Más todavía, la política fiscal es de valor apenas relativo para reducir o contrarrestar las perturbaciones que una economía sufra originadas en el extranjero, y que resultan en una disminución repentina de la demanda de exportaciones de esa economía o un aumento inesperado de las importaciones o

limitaciones de su volumen" (153).

A estas limitaciones de fondo pueden agregarse los bajos niveles de instrucción que dificultan las recaudaciones, la existencia de sectores muy extendidos que viven en economías de subsistencia, la influencia política de grandes intereses agrícolas o de apresurados grupos industriales creados por el proteccionismo, la circunstancia de que las transacciones especulativas suelen escapar a la tributación con mucha mayor facilidad que la corriente más visible de los ingresos provenientes de la producción, y otros aspectos de la organización social y económica de los países insuficientemente desarrollados que traban a menudo el alcance y la eficacia de las finanzas públicas y regímenes impositivos conexos.

Habiéndose mencionado en general las posibilidades de la política fiscal, corresponde considerar con mayor detalle el modo de llevarlas a la práctica.

## 2. Formas que puede adoptar:

1º) El objetivo más importante, el de crear forzosamente un ahorro que falta, debe llevarse a cabo, como se dijo, mediante los superávit presupuestales. Estos superávit deben entenderse como el exceso de lo que recauda el Estado en concepto de impuestos sobre sus gastos corrientes de administración. La ciencia de las finanzas prescribía tradicionalmente que los egresos ordinarios -que son el consumo del Estado- se pagaran con ingresos también ordinarios por conducto del sistema tributario, reservándose para los gastos de capital -o inversión estatal- los otros recursos, en especial los provenientes de la emisión de títulos, a fin de distribuir su peso equitativamente entre las generaciones que disfrutaran las obras con ellos efectuadas. Esta línea divisoria se vió desdibujada con el correr de los años, cuando se acudió a la colocación de empréstitos para enjugar déficit corrientes y cuando se utilizaron cada vez en mayor grado gravámenes especiales para financiar determinadas inversiones. Ahora bien, en la medida en que las recaudaciones impositivas cubran con holgura los egresos ordinarios, los superávit resultantes constituirán ahorros obligatorios de la población y podrán destinarse a la formación de capital. Dicho capital ha de servir también a las futuras

generaciones, que no pagarán nada por él pero que a su vez estarán sujetas a la exacción colectiva destinada a promover el desarrollo. Y aunque en ese entonces ya no hubiera necesidad del ahorro público debido al crecimiento del ingreso, no por ello debe negarse la justicia de este método de financiamiento. Al fin y al cabo, todo intento de crecer lleva en sí mismo un examen de alternativas, y si se ha elegido un ritmo superior de progreso ello representa una privación presente en pro de un mejor pasar futuro, aunque no puedan las generaciones actuales gozar de él en su plenitud.

El superávit presupuestario de que aquí se habla como meta de las finanzas públicas debe ser por lo menos igual a la fracción de capital que los recursos extraordinarios del crédito público y los de la inversión privada no alcanzan a cubrir con respecto al volumen planeado de ahorro e inversión total (pública y privada). No crece la capitalización si, al mismo tiempo que se la alimenta con el producido de impuestos aumentados en exceso de los gastos estatales, disminuye en grado progresivo lo que el mercado privado de capitales aporta por otros conductos; en otros términos, si la suma de los ingresos extraordinarios del Estado y de la inversión privada baja exactamente en la misma proporción en que sube el ahorro obligatorio.

De allí deriva la principal objeción a que este método de financiamiento se halla expuesto: que tenga un efecto depresivo sobre el estímulo para producir nuevo ahorro voluntario o que directamente conduzca a una reducción del ahorro ya efectuado (desahorro). Sin embargo, una buena parte del ahorro podrá obtenerse a costa del consumo superfluo, si con gravámenes aduaneros se detiene la importación de ciertos artículos suntuarios conspicuos y luego se evita su producción nacional —que de otra forma se encontraría indebidamente protegida— mediante impuestos indirectos sobre el gasto interno de lujo (alhajas, relojes y telas de suntuosidad extravagante, automóviles costosos, etc.). Si a pesar de todo el ahorro presupuestal llega a afectar en algo al ahorro privado, la objeción pierde importancia apenas se repara que es mucho más lo que se ha de ganar con el incremento del primero que lo que se puede perder por el lado del segundo, que en los países atrasados se caracteriza por su tremenda escasez y mala dirección. Además, el peligro de que también se retraiga la inversión privada se aleja grandemente si se tiene en cuenta que el sistema bancario de estos países generalmente ofrece condiciones poco propicias en sus

préstamos a los productores rurales, y en ausencia de medidas de fomento casi no tiene nada que ofrecer a los empresarios industriales, por lo que el Estado puede apoyar este tipo de iniciativa privada útil mediante instituciones oficiales que dirijan hacia ella el capital adicional.

De cualquier manera, la carga tributaria global es por lo común relativamente reducida en las economías subdesarrolladas, ofreciendo todavía ancho margen antes de que se llegue a resentir en grado serio el ahorro actual. "La proporción de ingresos tributarios con respecto al producto nacional bruto es mucho menor en América Latina que en los Estados Unidos y en los países europeos de economías más avanzadas, y se encuentra dentro de los mismos límites generales que en los países menos desarrollados de Europa y Asia" (154). Las recaudaciones impositivas de los gobiernos centrales (o sea excluidas las provincias, federaciones y municipios) han variado en los últimos años entre el 6 y el 15 % de la renta nacional en las naciones latinoamericanas, mientras que en los Estados Unidos han representado del 15 al 20 % y en los países más evolucionados de Europa fluctuaron entre el 15 y el 30 %. Incluyendo los gobiernos no centrales las cifras aumentan algo, aunque se mantiene la proporción de los desniveles entre cada grupo de economías.

Las diferencias de carga impositiva entre países de distinta evolución económica se explican, aparte de las disparidades en los programas militares y sociales, por el hecho de que un nivel inferior de desarrollo implica una menor base tributaria. Influyen en este sentido los sectores de población que en la periferia viven al margen de la economía monetaria, la dificultad para empadronar todos los contribuyentes potenciales del impuesto a la renta, su costo de administración, la evasión fiscal más extendida, etc. De modo que la interpretación de las cifras anotadas, y su misma magnitud, parecen ofrecer buenas perspectivas de capitalización forzada a través del impuesto, a poco que se organice mejor el sistema tributario de los países atrasados.

Por supuesto que el superávit presupuestario implica actuar no sólo en el frente de los impuestos sino también en el de los gastos corrientes del Estado. En la medida en que éstos se dedican a educación, salubridad, investigación técnica y otros fines útiles, el consumo que representan se justifica ampliamente.

Pero en la medida en que se utilizan para pagar una burocracia superior a la que estrictamente se necesita (155) o en sostener gastos militares excesivos, significan mal empleo de recursos que de otro modo se podrían haber destinado a la inversión en sectores básicos. Por lo general, no más de la tercera parte de los gastos públicos de los países poco desarrollados desembocan en la inversión productiva. Si el Estado modifica esa proporción llevándola al 100 % para la fracción superavitaria del presupuesto de fomento, un ascenso relativamente pequeño de la participación gubernamental en la renta nacional, por ejemplo del 12 % con equilibrio presupuestario al 14 % con superávit, permitiría una expansión de la inversión estatal en un 50 % sobre las cifras absolutas anteriores (156).

2º) El segundo objetivo de la política fiscal, el del estímulo de la inversión privada y su encauzamiento según prioridades de desarrollo, puede lograrse impositivamente de diversas maneras. Ante todo, es esencial que el impuesto a la renta personal y de las empresas distinga entre el rédito que se invierte y el rédito que se consume (157). Es poco lo que se ha hecho en este sentido en las economías subdesarrolladas. Por preocupaciones fiscalistas se ha tendido a dar el mismo tratamiento a todos los réditos, sin discriminar según su destino; y lo que es peor, al gravar ganancias normales en épocas de inflación como si fueran extraordinarias, a veces se ha llegado a incluir la proporción que representa el consumo de capital.

No deben sobreestimarse tampoco los efectos que sobre la inversión pueden tener los incentivos fiscales en forma de exenciones parciales y totales de impuestos, porque la carga tributaria sobre las entradas de las empresas es ligera en muchos de estos países y su disminución no influirá mucho en el resultado económico de los negocios. De cualquier manera, los criterios fiscalistas tienen que ceder ante los de desarrollo, desgravándose decididamente las reinversiones de utilidades en fondos de amortización facultativos, reservas libres o ampliaciones de capital para las actividades socialmente productivas. Como muchas empresas requieren además fondos ajenos para expandir sus capitales, el tratamiento preferencial puede extenderse a los ingresos aportados para financiar esas inversiones deseables -no sólo las reinversiones-, como se hizo con éxito en la reconstrucción de Europa (158).

Los alicientes positivos citados deben complementarse con estímulos fiscales negativos. Al respecto es útil tratar a las ga-

nancias de capital como ingreso tributable a efectos de desalentar la especulación en bienes raíces e inventarios, particularmente notable en los períodos de aumentos inflacionarios de precios. Hay que cuidar también de no gravar los incrementos de valor que normalmente experimentan en tales épocas los bienes de las empresas, para no descapitalizarlas disimuladamente. Conviene poner trabas impositivas y crediticias a la construcción de edificios residenciales de elevado costo, tan común en los sectores periféricos de ingresos altos, buscando canalizar dicha inversión hacia aplicaciones más deseables. Entre éstas, a pesar de no ser de productividad directa, deben incluirse las viviendas populares, cuya construcción se ve poco favorecida ante el escaso poder adquisitivo global del sector que las demanda. El impuesto tiene también posibilidades de coadyuvar a un mejor aprovechamiento de la tierra, gravándola con tasas progresivas o regresivas en función de su extensión, a fin de combatir los latifundios y minifundios, o recayendo más pesadamente sobre las tierras útiles que se mantienen inactivas.

3º) A través del cumplimiento de los dos objetivos analizados, la política fiscal permite influir sobre: a) el volumen de la inversión total; b) proporción de dicha inversión que corresponde al Estado y proporción que corresponde a la iniciativa privada; c) dirección de la inversión privada. Pero además de promover y orientar el proceso de la inversión, el sistema impositivo debe ocuparse del nivel y naturaleza de los consumos. Mediante la realización de su tercer objetivo -redistribución de ciertos consumos- la política fiscal ha de obrar indirectamente también sobre la inversión, mas no sobre su volumen sino sobre su composición. Es decir, actuará primero sobre el consumo o demanda originaria tratando de que, sin aumentar con respecto al ingreso, cambie desde el suntuario hacia el de primera necesidad. No conviene empero llegar al extremo de transformar en imposibles todas las modalidades del consumo superfluo, pues el alcanzar tales formas de vida es en verdad uno de los mayores estímulos al esfuerzo personal, del que en última instancia depende el progreso económico.

Ya se hicieron notar los límites que presenta este tipo de redistribución. La mejor forma de llevarla a la práctica será aumentando la incidencia de los impuestos directos y disminuyendo la de los indirectos. Parece innecesario recalcar la superio-



ridad de los primeros sobre los segundos. Los impuestos directos son preferidos por la técnica financiera moderna porque satisfacen el principio de la proporcionalidad del sacrificio y permiten contemplar situaciones personales dispares mediante exenciones y tasas progresivas. Como los tributos indirectos no discriminan según la capacidad de pago, gravando en mayor proporción al consumo popular de base amplia, la reducción de su participación en las recaudaciones fiscales significa una forma de redistribuir ingresos en cumplimiento de postulados sociales. Si se efectúa acertadamente, no tendrá consecuencias lesivas para la capitalización y ensanchará el mercado para las industrias internas, al par que economizará divisas que antes se dilapidaban.

Los gravámenes se caracterizan en los países insuficientemente desarrollados por su alto grado de regresividad. En América Latina, por ejemplo, Nicaragua obtiene el 87 % de sus ingresos fiscales corrientes de la tributación indirecta y sólo el 13 % de la tributación directa; en Guatemala las proporciones son respectivamente 74 % y 23 %; en Costa Rica, 72 % y 28 %; en Brasil, 65 % y 22 %; en Perú, 55 % y 28 %; en Argentina, 44 % y 36 % (159).

Las cifras demuestran que hay mucho por hacer en este campo. Sin embargo, los impuestos indirectos no siempre son regresivos en la práctica. "Por ejemplo, en algunos países donde el patrón de consumo de la población urbana difiere grandemente del de los habitantes rurales, se evidencia que la imposición a los derechos de importación trae consigo una carga fiscal mayor sobre la población urbana relativamente densa en comparación con la de los residentes rurales más pobres, debido a que el consumo de bienes importados, y particularmente de tejidos y artículos de hogar, se confina grandemente a los residentes urbanos. De manera semejante, la incidencia de los impuestos a la exportación dará muy probablemente un buen grado de progresividad a la estructura impositiva si el sector exportador de la economía está exclusiva o grandemente en manos de los grupos de ingreso alto. También puede obtenerse un grado relativamente alto de progresividad mediante la adopción de tasas uniformes de impuestos sobre la propiedad, puesto que la distribución de esta última, urbana y rural, en la mayoría de los países es todavía más desigual que la del ingreso" (160). Todo lo cual demuestra la relatividad de los conceptos generales y la necesidad de adaptarlos a las circunstancias de cada país, pues en algunos casos aún el impuesto territorial puede resultar de mayor

justicia tributaria que el clásico impuesto a la renta.

4º) Por último, falta analizar cómo puede llenar la política fiscal su cometido de combatir la inflación crónica que aqueja a los países en crecimiento. Es obvio que para ello debe actuar respaldada por la política monetaria a efectos de crear condiciones que permitan o bien la expansión de la oferta de bienes y servicios o bien el decrecimiento de la demanda monetaria. Como las inflaciones de las regiones pobres son primordialmente de inversiones, el mejor modo de incrementar en forma rápida la productividad sería mediante una fuerte introducción de capital extranjero. Sin esa ayuda será difícil frenar de manera "no dolorosa" procesos tan agudos como los que hoy se observan en algunos casos. El otro camino, el de la reducción de los medios de pago, implica elegir entre los siguientes expedientes: disminución de los gastos del Estado, aumento de los impuestos, o rarificación del crédito. Los dos primeros son resorte exclusivo de la política fiscal. La contracción del gasto gubernamental provocará también la de la inversión, directamente en cuanto el Estado es sujeto inversor e indirectamente por sus repercusiones en el resto de las actividades. Por lo tanto, desde el punto de vista del desarrollo es mejor rebajar sólo los egresos estatales de consumo y acudir simultáneamente al aumento de los gravámenes. Para que la elevación de las recaudaciones impositivas tenga efectos antiinflacionarios es menester que el Estado no devuelva a la corriente circulatoria de ingresos el incremento recogido, lo que ocurriría aún en el caso de dedicarle por entero a la inversión interna. Teniendo en cuenta que el propósito de los superávit presupuestarios es el de capitalizar la economía, lo mejor será entonces importar los equipos correspondientes. Mas ello requiere tener divisas disponibles, y si no las hay nuevamente será indispensable recurrir al aporte foráneo. Por donde se concluye que sin tal aporte es difícil hacer mucho en materia antiinflacionista en los países atrasados, a menos que se esté dispuesto a interrumpir el ritmo del crecimiento.

Incluso el ahorro extranjero es fundamental para que el tercer camino, el endurecimiento del crédito, no dé lugar a una recesión económica de proporciones. El manejo del crédito y en general del medio circulante son resortes de la política monetaria y, como las relaciones de ésta con la política fiscal exceden el mero campo inflacionario y se proyectan sobre el del desarrollo, conviene tratarlas por separado.

### 3. Vinculaciones con la política monetaria:

Antes se había estudiado la política monetaria principalmente desde el punto de vista de su posible eficacia capitalizadora cuando actuaba por sí sola o se veía ayudada en sus impulsos inflacionarios por déficit crónicos del presupuesto. Ahora en cambio se tratará de buscar esa eficacia en una estrecha coordinación con la política fiscal tendiente a conseguir un desarrollo sin inflación, por lo menos a la larga.

La limitación en el tiempo del enunciado anterior se debe a que, en punto a relaciones fiscales y monetarias, conviene diferenciar según la etapa de desarrollo en que se encuentre una economía atrasada. Como dice Víctor L. Urquidí: "Probablemente en un principio no sólo sea inevitable sino también conveniente cierta dosis de expansión del medio circulante que pudiera resultar inflacionaria; pero la política inflacionaria no puede ser un sustituto adecuado a largo plazo para el desarrollo económico" (161). Según este autor, parece más lógico que en el comienzo de un proceso de expansión no se eludan los déficit estatales en países con mucho atraso institucional y económico, que el empeñarse ortodoxamente en mantener la situación contraria. El pobrísimo mercado interno, la subocupación manifiesta, la carencia de organización bancaria, las graves deficiencias de organización y técnica en el sistema agrícola, los sectores no monetarios de población; en fin, todas aquellas circunstancias que van implícitas en un estadio precapitalista de desarrollo, tornan indispensable crear ciertas condiciones previas para que florezca la inversión privada. El mejoramiento de la infraestructura económica requiere extensas y costosas obras públicas en materia de comunicaciones, transportes, energía, riego y adelantos agrícolas; y si no se tiene a mano capital extranjero en cantidad suficiente, habrá que efectuarlas aún con déficit presupuestario. La política monetaria debe entonces tender más bien a contrarrestar los efectos inflacionarios del déficit mediante cualquiera de los medios de que dispone un Banco Central, principalmente la elevación del encaje obligatorio; pero cuidando de apoyar selectivamente con el crédito a actividades industriales a las que antes éste no llegaba y otras agrícolas en las que resultaba demasiado caro. Al mismo tiempo se deberán desalentar las maniobras especulativas, las compras de tierras como forma de utilizar los ahorros, los financia-

mientos exagerados de ciertas importaciones, etc. En esta etapa el impulso expansionista básico residiría en la política fiscal, mientras que el armazón monetario propendería a actuar como freno de aquélla aunque con tendencia a la expansión (162). La tendencia expansiva sería reforzada por las modificaciones institucionales que fueran imprescindibles a pesar de ser inflacionarias, como las reformas agrarias de Bolivia y otros países de que se habló más atrás.

Pero cuando de esa forma se hubieran alcanzado ciertos objetivos, tendría que invertirse el proceso. El comienzo de la segunda etapa debería tener lugar cuando el volumen de la inversión pública fuera ya considerable y el de la inversión privada tuviese a su vez bastante impulso propio. Ciertos indicadores servirían de base para marcar el momento oportuno: aumento y mejora de las formas bancarias e institucionales del ahorro, disminución adecuada del subempleo inicial, aparición de rudimentos de un mercado organizado de capitales, formación de empresarios nacionales con tendencia a capitalizarse en sus actividades, un mercado más extendido por la incorporación de economías de autoconsumo y el aumento general de la productividad, etc. Sería entonces la oportunidad de ceder los impulsos estimulantes a la política monetaria a través de la expansión selectiva del crédito, y reservar a la política fiscal el papel de neutralizar la presión inflacionaria resultante de lo anterior por medio de los superávit presupuestarios (163). O si se prefiere invertir los términos, en esta segunda etapa la política fiscal procuraría el ahorro previo necesario para que la política monetaria lo pusiera a disposición de los empresarios particulares por la vía del sistema bancario. Tal es, según se comprobó antes, la única forma de financiar hoy en día un crecimiento que se prolongue en el tiempo. En tal etapa se encuentra ya la Argentina de hoy, pues no puede decirse que con la continua expansión de los medios de pago desde la última guerra se haya conseguido nada que no hubiera podido obtenerse mejor sin inflación.

"En suma, un país en desarrollo requiere una política diametralmente opuesta a la que se ha venido siguiendo en semejante clase de país. La práctica ha sido incurrir en déficit presupuestal y tratar de contrarrestarlo por medio de la restricción del crédito; lo que se necesita es precisamente lo contrario, o sea favorecer la expansión selectiva del crédito que toda economía en

crecimiento necesita, y contrarrestar sus efectos inflacionarios por medio de la neutralidad y aún del superávit presupuestal" (164).

El control selectivo del crédito es un procedimiento no ortodoxo que nació en América Latina por imperio de la necesidad. El Banco Central clásico no discriminaba nunca según el destino del crédito; la tasa de interés variaba sólo de acuerdo al plazo y al riesgo derivado de la solvencia del prestatario. Ello era lógico, desde que la creación de medios de pago se concebía entonces exclusivamente para irrigar el comercio, es decir, los préstamos eran a corto plazo y no inflacionarios porque respondían a bienes que circularían pronto en el mercado. La movilización de esos bienes, una vez cumplido su ciclo entre el lugar de producción y el de consumo, devolvía al sistema el circulante con la cancelación del crédito. Los préstamos a largo plazo únicamente eran concedidos cuando implicaban la utilización de ahorro previo, ya retirado de la circulación monetaria. Mas desde que hubo que fomentar la inversión por encima del ahorro legítimo, hubo también que cuidar que el crédito de estímulo fuera otorgado sólo a las actividades que se deseaba favorecer por su mayor productividad social. Para ello se recurrió al redescuento casi automático a tasas muy bajas exclusivamente para esas actividades, a la reducción de efectivos mínimos de los bancos en la medida en que éstos las apoyaran, a la creación de bancos industriales y agrícolas estatales, o al caso extremo de la Argentina cuando nacionalizó todos los depósitos bancarios, subordinando las posibilidades crediticias de los bancos a los redescuentos que concedía el Banco Central según su criterio.

El peligro del fomento selectivo del crédito reside en la dificultad de conocer el verdadero destino de los préstamos en países en los que, como los subdesarrollados, con frecuencia una misma persona es simultáneamente agricultor, comerciante, industrial y especulador en bienes raíces. No se sabe con certeza a cuál de estas actividades dedicará los fondos recibidos, que pueden así no desembocar en la producción creadora sino en el consumo forjador de inflación. Sólo la elaboración de mecanismos muy complejos de control posterior podrá eliminar este inconveniente, y mientras tanto habrá que elegir entre el riesgo de una inflación de inversiones o el de una orientación del crédito que no responda del todo a las prioridades del desarrollo.

Como final de este capítulo dedicado al origen nacional de los recursos que requiere el crecimiento económico, conviene recalcar que todo lo aquí expuesto sobre las posibilidades internas de crear ahorro está condicionado, desde el punto de vista de una efectiva formación de capital, a que dicho ahorro pueda invertirse en plantas, maquinarias y equipos. Como buena parte de éstos tiene por necesidad que impartirse en los países insuficientemente desarrollados, es fundamental no sólo dar forma al capital interno sino también lograr que al ahorro así creado le corresponda una fracción equivalente de divisas disponibles en la balanza de pagos. Se ha comprobado repetidamente que para el segundo paso existen casi tantas dificultades como para el primero, por lo que el estudio que a continuación se iniciará del ahorro extranjero debe encararse concediéndole la ventaja de resolver momentáneamente y en forma simultánea ambos lados del problema.

## CAPITULO VI

### AHORRO EXTRANJERO

En el presente capítulo se verán primero cuáles son las fuentes de ahorro exterior que tienen a su disposición las economías poco desarrolladas, luego si es o no conveniente su utilización en gran escala en tal tipo de economías, y por último los obstáculos que se presentan hoy en la inversión internacional.

#### I. Fuentes externas de capital para un país subdesarrollado

El capital que una nación en crecimiento consiga obtener por medios exteriores a su economía sólo reconoce dos orígenes: el ahorro extranjero, ya sea público o privado; y el mejoramiento de la relación de intercambio, que se transformará en ahorro local siempre y cuando se tomen medidas internas para evitar que los mayores ingresos deriven hacia la corriente del consumo.

##### a) Capital céntrico público y privado

Es útil dejar aclarado que el capital de que aquí se habla es el que se invierte a largo plazo, único que presenta interés para el proceso de desarrollo. Comprende tanto los préstamos y nuevas inversiones extranjeras como la reinversión, en el país receptor de los capitales, de las utilidades provenientes de inversiones anteriores percibidas por titulares que residen fuera del país.

El capital a corto plazo no conviene al país que lo recibe: puede ser retirado inesperadamente, sin previo aviso, y por lo común se dirige a colocaciones que no aumentan la productividad general. Casi siempre en las estadísticas se considera a los préstamos e inversiones que vencen al cabo de más de un año como capital a largo plazo, ya que se supone han de ser aplicados a la producción de bienes. Desde ese punto de vista, la concesión creciente de créditos mercantiles a varios años de plazo y, en muchas naciones insuficientemente desarrolladas, la inmovilización —como consecuencia del control de cambios— de depósitos a girar al extranjero, dificultan un poco la distinción entre capital a corto y a largo plazo.

¿Qué se entiende por capital internacional público y por capital internacional privado? En términos estrictos, el primero de-

bería comprender solamente el que tiene su origen en fondos de gobiernos extranjeros, obtenidos por éstos mediante tributación o aumento de la deuda pública interna. Así definido, la única fuente de capital público externo actualmente utilizable en gran escala por las zonas atrasadas es el Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos, organismo estatal que financia sus operaciones de crédito mundial para facilitar compras en Estados Unidos con los recursos de que anualmente lo dota el gobierno norteamericano. También en Inglaterra y Francia hay instituciones semipúblicas de fomento que en parte prestan fondos gubernamentales, en el primer caso a los países del Commonwealth y en el segundo a los territorios franceses de ultramar; pero son organismos que riegan exclusivamente determinadas áreas, y sus operaciones resultan insignificantes comparadas con las del Eximbank. No debe olvidarse, por último, el capital público que en la inmediata postguerra puso a disposición de muchos países el gobierno de los Estados Unidos, por medio de acuerdos intergubernamentales de préstamos, subsidios y donaciones, programas de reconstrucción como el Plan Marshall y organismos transitorios de las Naciones Unidas con el mismo fin, como la U.N.R.R.A. Sin embargo, aparte de que estos fondos se encaminaron en su mayor parte a economías desarrolladas, hoy en día han perdido casi toda su importancia, luego de haber constituido la mayor parte del capital que circuló por el mundo en los primeros años de la postguerra.

En cuanto al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que ha venido otorgando cada vez en mayor medida préstamos de desarrollo a gobiernos, y a la Corporación Financiera Internacional de creación relativamente reciente, formada por los mismos miembros que aquel Banco y destinada a estimular el crédito internacional de fomento a las empresas privadas, utilizan capital público en la proporción en que prestan su propio capital, integrado con los aportes de los gobiernos miembros. Su objeto esencial es empero servir de intermediarios entre el mercado internacional de capital privado y los países en crecimiento, a fin de que éstos obtengan para ciertas actividades básicas -servicios públicos y empresas industriales, respectivamente- ahorros de inversores particulares que, sin la garantía de algún organismo internacional, no se animarían a intervenir en tales actividades. Y de esa fuente han obtenido últimamente la mayor parte de sus recursos prestables.



La distinción aplicable a los fondos prestados por las instituciones internacionales de crédito según que provengan de gobiernos o de particulares y, por ende, el reservar la denominación de "capital público" para los primeros, pierde importancia en la práctica de las naciones en crecimiento. Lo que a éstas les importa son los procedimientos generales que deben seguir para aumentar sus inversiones con recursos del exterior. Hoy tienen a su disposición dos caminos bien diferenciados: por un lado los organismos de crédito internacional, o sea el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Corporación Financiera Internacional y el Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos, aunque sobresaliendo netamente éste por la escala de sus operaciones; y por el otro los ahorristas particulares, consorcios privados de inversión y empresas extranjeras dispuestas a invertir directamente fuera de sus fronteras. Debido a ello y por razones de comodidad se acostumbra a llamar "oficial" a la primera de dichas fuentes, sin interesar si los recursos que de allí salen provienen de gobiernos o de particulares, y "privada" a la segunda, sin incluir en ella los recursos que prestan los particulares a las instituciones de crédito internacional.

El capital privado internacional, de acuerdo con este punto de vista, comprende "las sumas colocadas por los inversionistas particulares, sea en forma de préstamos o de inversiones en acciones y, en el primer caso, sea el deudor una empresa privada o un gobierno" (165). Queda así expresamente excluido el caso en que el capital se presta a una institución internacional para que ella lo vuelva a prestar; ese capital se considera oficial. Como aquí también se ha de adoptar esta nomenclatura, conviene tener en cuenta las aclaraciones anteriores para no confundir capital público con capital oficial, sobre todo porque más adelante se hará uso de estadísticas que siguen el mismo criterio. Allí se verá que en materia de capital privado internacional tienen hoy mucha mayor importancia las inversiones que los préstamos, en fuerte contraste con lo sucedido en el pasado. Además, los pocos préstamos privados que se realizan muestran una declinación del rol que antes jugaba el ahorrista aislado. En la mayoría de los países de Europa, en efecto, el mercado de capital es alimentado en gran parte por los bancos de comercio y ahorro, compañías de seguros, consorcios de inversiones y cajas de pensiones; y también en los Estados Unidos los ahorros tienden a afluir cada vez más a esas instituciones y

no a ser invertidos directamente por individuos.

Para dirigirse a los países subdesarrollados el capital internacional, tanto oficial como privado, adopta diversas modalidades que conviene analizar.

1. Formas en que se halla disponible:

Pueden hacerse dos clasificaciones generales muy parecidas. Una de ellas es en préstamos e inversiones tipo "equity"; y la otra en inversiones directas e inversiones de cartera.

Los préstamos comprenden las operaciones activas de las instituciones internacionales de crédito y las compras por ahorristas céntricos de bonos de gobiernos extranjeros y de debentures de empresas privadas de otros países. Su característica principal es que no otorgan al prestamista el derecho de intervenir en la administración posterior de lo prestado. Tienen por lo común un tipo fijo y reducido de interés y un plazo de amortización relativamente largo. Las inversiones tipo "equity" comprenden tanto la compra por inversionistas céntricos de acciones de empresas extranjeras como la inversión directa que empresas de los países desarrollados hagan de sus capitales en otros países. En este último caso se trata generalmente de sucursales o filiales controladas por casas centrales establecidas en la nación exportadora del capital, de suerte que la administración de la empresa subsidiaria queda en manos del inversor extranjero. El tipo de interés del capital varía según la lucratividad de la empresa y la prosperidad o depresión de los negocios en general, pero normalmente es más alta que en el caso de los préstamos.

La segunda clasificación se diferencia de la primera en un solo rubro: el de las acciones de empresas. Las inversiones de cartera comprenden los préstamos de la clasificación anterior más la compra de acciones privadas por inversores extranjeros, mientras que las inversiones directas son iguales a las inversiones tipo "equity" menos esa compra de acciones privadas. De modo tal que las inversiones de cartera se refieren a todo lo que signifique posesión de papeles con derecho a interés o utilidades, mas por lo general sin intervención en el manejo de los fondos invertidos; mientras que las inversiones directas suponen la gestión y dirección de la empresa.

Como la colocación de acciones de empresas extranjeras en los mercados mundiales de capital privado es hoy prácticamente

nula, salvo esporádicas compras de acciones norteamericanas por inversores europeos o de acciones canadienses por el público de Estados Unidos, se puede decir que en la práctica las dos clasificaciones anotadas tienen el mismo valor. En consecuencia, han de ser usados indistintamente en este trabajo los términos "préstamos" e "inversiones de cartera", al par que para el otro tipo de aplicación del capital se preferirá el de "inversiones directas", por ser el más comúnmente usado.

## 2. Ventajas y desventajas de cada una:

Las inversiones de cartera ofrecen algunas ventajas especiales para los países insuficientemente desarrollados. Su tipo bajo de interés representa, en tiempos normales, una carga fácilmente soportable por sus balances de pagos. El prolongado período de amortización permite, junto con la característica anterior, utilizar el producido del empréstito en obras que no son de rendimiento económico inmediato pero que tienen una extraordinaria productividad social a largo plazo (puertos, obras de riego, caminos, ferrocarriles, usinas, etc.). Por último, el hecho de que supongan para el gobierno prestatario la facultad de emplear los fondos según su criterio de desarrollo, permite prescindir de los móviles de lucro que orientan a las inversiones extranjeras directas. Hoy en día no existe interés en las empresas extranjeras -salvo en materia de energía- ni posibilidad en las nacionales de invertir en el campo de los sectores básicos, debido a los bajos rendimientos prevalecientes, los riesgos de nacionalizaciones y la magnitud de los recursos requeridos. Si los Estados de los países en desarrollo no pudieran conseguir préstamos exteriores en cantidad suficiente para hacerse cargo de esas inversiones en grado adecuado, disminuiría fuertemente el ritmo del crecimiento, ya que el capital social básico constituye un requisito previo para la expansión de las inversiones privadas, tanto nacionales como extranjeras.

Presentan las inversiones de cartera también determinadas desventajas. Sus servicios por amortización e intereses son en general fijos, significando una partida rígida en las cuentas exteriores. Esto, que en épocas de comercio y precios estables permite confeccionar un presupuesto de divisas con bastante exactitud, planeando por ejemplo el aumento de las exportaciones, y que en períodos de inflación mundial como los de la última post-

guerra resulta en una disminución progresiva de la carga real im- puesta al prestatario, eleva en cambio considerablemente el costo real de los empréstitos durante las épocas de descenso de precios y actividad comercial decaída, como fueron las que siguieron a la Gran Depresión. Además, desde el punto de vista de la acumulación de capital no siempre han resultado beneficiosas. En el pasado fue- ron utilizadas con demasiada frecuencia por los gobiernos de los países atrasados para pagar directa o indirectamente déficit pre- supuestarios que incrementaban el consumo y no la inversión; y cuando se usaron con criterio productivo faltó las más de las ve- ces la preocupación por aplicar las mejores técnicas asequibles.

En cuanto a las inversiones extranjeras directas, tienen, como las de cartera, ciertas características ventajosas para las naciones en crecimiento. Acaso la más importante sea que impli- can no sólo la transferencia de capitales sino también de perso- nal dirigente y técnicos conocedores de los métodos de fabrica- ción y administración más avanzados. Se logra así una combinación óptima de los recursos, dadas la visión certera y los medios para ejecutar que tienen los hombres de empresa céntricos. Una produc- ción cualquiera bien organizada constituye siempre una lección ob- jetiva para las iniciales improvisaciones de los empresarios na- tivos. Al mismo tiempo acostumbra a las industrias que la proveen a trabajar bajo cierto nivel de calidad, so pena de perder el cliente. En segundo lugar, las utilidades de estas inversiones aumentan o disminuyen según las etapas del ciclo económico. En épocas malas están así teóricamente libres de la rigidez que afec- ta al pago de los servicios de los préstamos internacionales. La historia económica reciente muestra, sin embargo, que durante los recesos económicos las ganancias de las empresas extranjeras que se giraron afuera no bajaron, por diversas circunstancias, tanto como subieron en las épocas buenas. En tercer término, en oposi- ción a lo sucedido con muchas inversiones de cartera, las inver- siones directas crean poco menos que por definición una adición real a la capacidad productiva del país receptor, al traducirse físicamente en máquinas y equipos útiles. Por lo común no sólo se trae el capital para instalar las plantas sino también para pagar los salarios de la mano de obra local. Esto no ocurre casi nunca con los préstamos de las instituciones mundiales de crédito, que cubren exclusivamente los gastos en divisas de la inversión pro- yectada. Por último, en la actualidad las compañías extranjeras

reinverten normalmente una buena parte de sus utilidades en las naciones subdesarrolladas donde tienen filiales, en trabajos destinados a ampliar o modernizar la actividad explotada por la empresa o en campos industriales conexos, con evidente beneficio para la economía local.

Las inversiones directas exhiben, no obstante, serios inconvenientes comparadas con los empréstitos externos. El principal es el alto monto de sus utilidades, que a veces ha llegado a constituir una carga agobiadora para los países importadores de capital, obligándolos a limitar mediante el control de cambios los fondos que las compañías extranjeras estaban autorizadas a transferir al exterior. En 1950 los ingresos producidos por las inversiones directas de Estados Unidos fuera del país representaron el 15 % del valor contable global del capital invertido. Debe reconocerse que ésa era la única forma de que el capital norteamericano se dirigiera al exterior, ya que en el mismo período el rendimiento en las inversiones internas fué apenas dos o tres puntos menor. El porcentaje anotado reflejó además la prosperidad general de los años inmediatamente anteriores y los altos beneficios derivados del proteccionismo y la inflación que prevalecieron en el mundo atrasado. Por otro lado, la comparación entre las utilidades y el valor contable del capital invertido exagera la verdadera lucratividad de las empresas. Las normas contables aplicadas por éstas contribuyeron a mantener muy bajos los valores de contabilidad. Se calcularon las amortizaciones al costo original y no al valor de reposición, mientras que muchos gastos generales fijos sufragados por las sociedades matrices por cuenta de sus filiales en el extranjero no siempre fueron imputados a estas últimas (166). Sin embargo, desde el punto de vista de las economías deudoras el hecho de que los balances abultaran de manera ficticia los beneficios no impidió que las divisas realmente transferidas lo fueran en base a esos balances y representaran un verdadero lastre sobre sus cuentas exteriores.

En fuerte contraste con todo esto, la tasa de interés de los préstamos efectuados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para la construcción de obras de capital social varía entre el 3 % como mínimo y el 5 % como máximo. En el mismo año 1950 antes citado las ganancias del capital privado norteamericano que estaba invertido en servicios públicos del exterior fué sólo del 4,3 %, motivo que unido a otros dió lugar a que esa

rama de actividad fuera la única que en vez de atraer ahorros privados extranjeros a la periferia viera disminuída la participación anterior de los mismos. Según la C.E.P.A.L., el rendimiento logrado por el capital privado de los Estados Unidos invertido en todos los renglones en América Latina representó el 14,6 % en el período 1947-1950 y bajó a 10,5 % en el siguiente cuatrienio 1951-1954 (167); mientras que el rendimiento medio de todo el capital extranjero, oficial y privado, fué en el conjunto de los países latinoamericanos de 7,5 % en el período 1946-1952 (168).

La segunda desventaja de las inversiones directas en empresas es que, al moverse exclusivamente por el incentivo de la ganancia, se encaminan a actividades de alta productividad privada en las que muchas veces las zonas subdesarrolladas no tienen interés en recibirlas, desinteresándose en cambio de los sectores de elevada productividad social en donde harían más falta, como los servicios públicos y la industria. Si en el primer sector los préstamos internacionales de fomento pudieran tapar la brecha dejada por el capital privado, desde que en 1930 se hundió el mercado internacional para los bonos gubernamentales extranjeros, el problema no sería tan grave. Por desgracia no hay indicios de que tal acontecimiento esté cercano. En cuanto a la industria, no es de extrañar la deficiencia porque la iniciativa privada se halla influída primordialmente por las perspectivas de ventas, y éstas han de resultar más fáciles en los ricos países industriales que en los mercados internos de bajísimo poder de compra de las naciones en crecimiento. Por donde el capital privado extranjero se dirige de modo principal a las actividades de exportación, sobre todo al petróleo de Canadá, Venezuela y el Golfo Pérsico, o directamente se invierte en economías de alto grado de desarrollo.

"Las inversiones del Reino Unido en industrias manufactureras han aumentado en particular en Australia, el Canadá, la Unión Sudafricana y los Estados Unidos. Además, el fuerte aumento de las inversiones de los Estados Unidos en industrias manufactureras se debe principalmente a las realizadas en países industrialmente desarrollados: el Canadá y los países de la Europa Occidental. Con todo, las inversiones de los Estados Unidos en industrias manufactureras de la América Latina aumentaron cerca de 600 millones de dólares en 6 años (después de la última guerra)" (169). Y es sintomático que de esos 600 millones, casi las tres cuartas partes hayan correspondido a la Argentina, Brasil y

Méjico, países que constituyen los tres mercados nacionales más importantes del continente latinoamericano.

Para comprobar la gravitación del mercado en las inversiones directas, basta transcribir el siguiente cuadro (170) sobre distribución en porcentajes de ese tipo de inversiones efectuadas por los Estados Unidos en el exterior, hasta el año 1948:

	<u>Países poco desarrollados</u>	<u>Países desarrollados</u>
Industrias extractivas (minería y agricultura)	59 %	23 %
Manufactura y distribución	22 "	59 "
Servicios públicos	16 "	7 "
Diversos	<u>3 "</u>	<u>11 "</u>
	<u>100 %</u>	<u>100 %</u>

La interpretación del cuadro es sencilla si se considera que el primer rubro representa en los países poco desarrollados a las actividades que trabajan esencialmente para la exportación, mientras que el segundo significa en ellos, como en los desarrollados, ramas de la producción que abastecen en su mayor parte a los respectivos mercados internos. Además, debe tenerse en cuenta que el total de ambas columnas es aproximadamente igual en cifras absolutas (5.000 millones de dólares). Esto contradice en la práctica el concepto teórico tradicional de que la productividad privada del capital es más alta en los lugares donde tal elemento resulta el factor escaso de la producción, lo que lo haría moverse en dirección a esas regiones.

Por último, suele citarse como eventual desventaja de las inversiones directas, cuando ellas son absorbidas en gran escala por una economía de estructura débil, la excesiva influencia que pueden llegar a adquirir las empresas extranjeras sobre la marcha de los asuntos internos del país. Es por eso que en muchas naciones insuficientemente desarrolladas se mira con recelo una expansión exagerada de la inversión privada foránea, recelos cuya validez de conjunto será examinada en otro lugar pero que desde ya puede afirmarse encuentran su sustento en algunas desgraciadas experiencias del pasado y aún del presente.

### 3. Tendencias en el pasado y en el presente:

En cuestión de movimientos de capital a los países en desarrollo se pueden distinguir tres períodos: el anterior a la pri-

mera guerra mundial, el de entreguerras -con un importante cambio de orientación después de la Gran Crisis-, y el actual que sucedió a la última contienda, también sujeto a tendencias cambiantes.

Durante el siglo XIX, las inversiones extranjeras en las naciones subdesarrolladas estuvieron íntimamente ligadas con la evolución de sus exportaciones. Cuando los mercados eran favorables para los bienes exportables de una economía en particular, los capitales internacionales resultaban atraídos por el sector que los producía, y la expansión económica que seguía era el principal determinante de nuevas entradas de capital, tanto en las actividades de exportación propiamente dichas como en préstamos a entidades gubernamentales para instalar servicios públicos indispensables para el desarrollo del país y de las mismas inversiones extranjeras. En aquel entonces todo el capital que circulaba por el mundo era privado. No se conocía al capital público internacional ni existían instituciones mundiales de crédito o préstamos entre gobiernos.

A través de todo el siglo pasado el principal proveedor de ahorro céntrico fué el Reino Unido. La periferia no halló inconveniente mayores para el pago de los servicios financieros porque, aparte de que las exportaciones encontraron mercados en crecimiento en los países industriales, la política comercial y aduanera del centro cíclico no impidió la entrada de los productos primarios en su territorio. Al final de este primer período Estados Unidos y varios países europeos, principalmente Francia y Alemania, pasaron a ser también importantes exportadores de capital.

En cuanto a la forma que adoptaron las aplicaciones de dicho capital, el 75 % de las inversiones inglesas existentes en 1914 eran de carteras: el 40 % consistían en valores a interés fijo de los ferrocarriles privados, el 30 % en bonos gubernamentales y el 5 % en valores referentes a otros servicios públicos (puertos, instalaciones de gas y agua, plantas de energía eléctrica, etc.). El 25 % restante, proporción bastante pequeña, comprendía inversiones directas en la producción de alimentos y materias primas. A su vez, los préstamos a gobiernos nacionales, provinciales y municipales constituyeron más de la mitad de las inversiones en el exterior de Francia y Alemania durante ese período (171).

Después de la primera guerra predominaron movimientos inflacionistas, depreciaciones monetarias y una búsqueda general de oro, todo lo cual trajo incertidumbre en el comercio internacional y de-



terminó una caída general de los precios en 1920. Empero, poco a poco se retornó a patrones monetarios que aseguraron la convertibilidad, restañando superficialmente las heridas y abriendo cauce de nuevo a una corriente de capital privado hacia las economías en desarrollo. Se registró además un hecho significativo: aunque los países tradicionalmente exportadores de capital continuaron invirtiendo en el extranjero, fueron sobrepasados cada vez en mayor grado por el nuevo centro cíclico que aparecía. La forma defectuosa en que llenó su cometido Estados Unidos, comparada con el funcionamiento del viejo Imperio Británico, tuvo gran trascendencia para la fluidez del desarrollo posterior de la periferia. Si bien en ese entonces no se notó mayormente la diferencia, porque el ahorro norteamericano irrigó con amplitud el exterior, muchos han considerado que la inoperancia de la banca estadounidense para prestar capital a largo plazo fué más adelante una de las causas principales de la crisis de 1930.

Sea como fuere, lo cierto es que el capital salió de los Estados Unidos y que en América Latina, por ejemplo, el 80 % de sus aplicaciones entre 1919 y 1930 adquirió la forma de inversiones de cartera (172). En cuanto al total del capital internacional invertido en esa época, o sea incluyendo a todos los demás países que lo exportaban, registró una proporción del 50 % para las inversiones de cartera y 50 % para las inversiones directas. Todos los movimientos de fondos hacia el mundo atrasado siguieron siendo de capital privado. En este período también comenzó a moverse capital público internacional, mas lo hizo en ínfima medida y sólo entre países desarrollados: los principales movimientos intergubernamentales de fondos estuvieron constituidos por los pagos de deudas entre los aliados de 1914 y los servicios por reparaciones de los países vencidos.

La Gran Depresión terminó con toda una época en materia de inversiones extranjeras. El mercado mundial de capital privado desapareció porque a consecuencia de la drástica caída de los precios internacionales, que fué mucho más intensa para los productos primarios, sobrevinieron dificultades en las cuentas exteriores y casi todos los países deudores cesaron en sus pagos. Las devaluaciones y la inconvertibilidad general de las monedas elevaron los gastos por servicios y complicaron aún más el problema del reembolso. La incertidumbre económica creciente agudizó las dudas de los inver-

sionistas, que ya habían comenzado a manifestarse, acerca del empleo dado por los gobiernos prestatarios a los fondos que les habían sido suministrados, y con respecto a los cuales aquéllos no tenían control alguno. Pronto se hizo cierto que había habido muchos abusos y errores en el destino dado a esos préstamos en los diez años anteriores.

Como la mayor parte de los factores enumerados no alcanzaron nunca a desaparecer del todo, desde 1930 hasta nuestros días no se registró prácticamente movimiento alguno de capital privado en forma de préstamos. Por eso tiene tanta importancia el financiamiento "oficial" del presente.

En el período 1930-1939 no sólo no circula por el mundo el ahorro privado céntrico sino que los países económicamente débiles muestran tendencias, a medida que las circunstancias lo van permitiendo, a repatriar sus deudas externas a fin de hacer desaparecer las tensiones que habían provocado en sus balanzas de pagos. En cuanto al capital público, se crea en 1934 la primera institución que comienza a prestarlo en gran escala. Se trata del Banco de Importación y Exportación de los Estados Unidos, organismo estatal -no internacional como los que surgieron después para préstamos de desarrollo- destinado a promover el comercio exterior norteamericano. Sus operaciones crediticias no alcanzaron en este período la magnitud de épocas posteriores, pero fueron aumentando con ritmo pausado y seguro.

Después de la segunda guerra mundial se asiste a un extraordinario crecimiento de la corriente internacional de capital. Hay una característica notable: durante los primeros 5 años el 90 % de las inversiones internacionales están constituidas por capital público, antes prácticamente desconocido en este terreno. Casi todo él fué aportado por el gobierno de Estados Unidos -los fondos canadienses fueron comparativamente muy pocos- con el objeto de satisfacer las necesidades de un mundo en reconstrucción. Pero lo más interesante desde el punto de vista de este trabajo es que en esa inmediata postguerra los países subdesarrollados fueron los que menos capital recibieron. Sólo el 13 % de los fondos públicos se pagó por conducto de las instituciones internacionales oficialmente constituidas, que eran el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la U.N.R.R.A. El primero prestó en sus comienzos su propio capital para reconstrucción de los países desarrollados, y los programas de rehabilitación de la segunda, que se dirigían princi-

palmente a las zonas atrasadas, pronto terminaron al desaparecer el organismo. En cuanto al 87 % restante, más de la mitad fueron donaciones que se hicieron en mucha mayor proporción a las economías adelantadas que a las poco desarrolladas; y de la otra mitad, más del 75 % fué también dedicado al primer tipo de economías, a través de acuerdos intergubernamentales de préstamos y operaciones del Eximbank (173).

El rearme que siguió a la guerra de Corea trajo una modificación en el cuadro. Mejoró la relación de intercambio de las naciones de bajos ingresos, y con ese motivo alojó aún más el poco esfuerzo céntrico por apoyar el desarrollo con fondos públicos. A su vez, disminuyó también la ayuda económica a Europa, que ya estaba recuperándose en grado tal que a poco comenzó a exportar capital. Los recursos norteamericanos se dedicaron en consecuencia cada vez más a fines militares. Los acuerdos entre gobiernos para préstamos y subsidios fueron mermando. Por último, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento comenzó a hacer emisiones en los mercados privados de capital y a cumplir su función de intermediario entre éstos y las economías en desarrollo.

En la actualidad, en lo que se refiere a capital público, su principal fuente proveedora es el Banco de Exportación e Importación de Estados Unidos, como se dijo más atrás. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento basa hoy en día sus préstamos en la compra de sus bonos por tenedores norteamericanos: al 30 de junio de 1956 más del 80 % de sus emisiones habían sido colocadas en Estados Unidos. El 20 % restante se distribuía entre Canadá, Inglaterra, Suiza y Holanda. A esa misma fecha, los préstamos efectuados desde su iniciación ascendían a 2.667 millones de dólares, de los cuales el 36 % se había dirigido a Europa, el 24 % a América Latina, el 17 % a Asia, el 13 % a Africa y el 10 % a Oceanía. Por actividades, el destino había sido el siguiente: 30 % a energía eléctrica, 25 % a transportes, 18,5 % a reconstrucción, 12 % a industria, 8,5 % a agricultura y 6 % a comunicaciones y desarrollo general (174). En cuanto a la Corporación Financiera Internacional, si bien ha comenzado a efectuar algunas operaciones, su actividad no es comparable a la de las dos instituciones anteriores.

Veamos ahora qué es lo que ha ocurrido en esta postguerra con los movimientos del capital privado. Al respecto se aprecian varias tendencias muy interesantes.

Inversiones de cartera: La financiación de este tipo de in-

versiones con capital privado "no oficial", tan importante hasta 1930 en el campo internacional, presenta hoy proporciones ínfimas. Se limita a tipos especiales de empréstitos entre países que mantienen entre sí estrechas relaciones políticas o comerciales, como por ejemplo las operaciones en Londres con los países del Commonwealth. También se han colocado bonos gubernamentales en los Estados Unidos y Suiza en algunos casos muy particulares y limitados, como el empréstito de Israel emitido en el mercado de Nueva York, que fué favorecido más por razones políticas que económicas. Y a partir de 1950 parece haber ido reiniciándose la compra de títulos de gobiernos latinoamericanos para la construcción de obras públicas por varios consorcios internacionales de Estados Unidos y Europa (175).

Todo esto es muy poco comparado con las necesidades de los países en desarrollo. Los empréstitos, por su baja tasa de interés, constituyen la mejor forma de financiar los servicios básicos en estas economías, servicios que son fundamentales para el crecimiento y que el capital nacional no tiene posibilidades de abordar. En América Latina, verbigracia, el capital extranjero invertido en bonos públicos descendió del 70 % del total de los aportes externos antes de la primera guerra mundial al 18 % en los últimos años, mientras que las inversiones directas de ahorro privado foráneo aumentaron del 30 al 82 % (176). Ello constituyó una forma mucho más costosa de capitalización, que por otra parte tampoco se dirigió a sectores de máxima productividad social como son el transporte y la energía. Por si fuera poco, las nuevas inversiones extranjeras de capital privado efectuadas durante la postguerra en servicios públicos han sido compensadas con exceso por la liquidación de otras inversiones de esta clase, particularmente en el ramo ferroviario y en la Argentina, aunque también en otros países de América Latina y demás continentes subdesarrollados. De suerte tal que en conjunto han tendido a decrecer.

En lo tocante a la colocación de acciones y debentures extranjeros en los mercados céntricos, así como las operaciones sobre valores existentes, también han desaparecido prácticamente con respecto a lo que fueron en el pasado, excepto para las transacciones relacionadas con las inversiones directas, que implican el control por el inversor extranjero de las actividades de la empresa local.

Inversiones directas: Este tipo de inversiones representa en la actualidad, pues, la mayor parte del capital privado a largo plazo que circula entre países. No trasunta una novedad en el financiamiento del desarrollo; lo que sí es nuevo es su crecimiento, tanto en importancia relativa como en términos absolutos. Antaño su monto no llegó a superar nunca el de las inversiones de cartera, en tanto que hoy le sobrepasa varias veces, habiendo superado también el volumen de inversiones directas registrado en el período de entreguerras. El movimiento total de capital privado (vale decir excluyendo capital público y oficial) parece haber sido durante esta postguerra del orden de los 2.000 millones de dólares anuales, cantidad mucho mayor a la del período 1930-1939 y casi igual a la del decenio de 1920. También entonces se exportaban aproximadamente 2.000 millones de dólares anuales a los países en desarrollo, pero ambas cifras no son comparables porque la inflación mundial de precios experimentada desde entonces ha reducido las exportaciones de capital, en términos reales, a menos de la mitad; y en virtud de que la población siguió aumentando en todo el mundo, la disminución del movimiento de capital per cápita ha sido aún mayor (177).

El acrecentamiento de las inversiones directas no es tanto el resultado de una transferencia de nuevos fondos por los países exportadores de capital como de la reinversión de gran parte de las utilidades que van obteniendo. Entre 1946 y 1951, por ejemplo, no menos de las tres cuartas partes de las nuevas inversiones directas hechas en el exterior por titulares de los Estados Unidos provinieron de la reinversión de ganancias conseguidas en sucursales y filiales con ubicación fuera de los Estados Unidos (178). Esa proporción parece haberse observado también en los restantes países tradicionalmente exportadores de capital.

Acaso lo que resulte más interesante es el destino de esta corriente de capitales. En 1947-1949 más del 90 % de las nuevas inversiones directas norteamericanas en el extranjero fueron a la industria del petróleo. Pero si se toman en cuenta también las reinversiones directas, las ramas de actividad a las que afluyeron los aportes totales de capital privado de los Estados Unidos en el período 1946-1951 fueron las siguientes: petróleo, 45 %; industrias manufactureras, 32 %; comercio, 8.5 %; minería, 5.5 %; agricultura, 3 %; diversos, 6 % (179). Los servicios pú-

blicos registraron una salida neta de capital, aunque pequeña. Con respecto al porcentaje que se dirigió a industrias, que puede parecer muy bueno, conviene mencionar que en su mayor parte se trata de industrias de los países desarrollados, si bien América Latina, al recibir casi todo el resto, consiguió cantidades considerables de capital para sus actividades secundarias. A partir de 1950 notóse en este continente una favorable tendencia de las inversiones directas hechas por empresas de los Estados Unidos a orientarse en proporción creciente a las industrias manufactureras y a la extracción de minerales que no eran petróleo (180).

Dirección general de la corriente de inversiones: "Para los países insuficientemente desarrollados de la América Latina, la afluencia de capital privado extranjero procede casi enteramente de los Estados Unidos, y para los territorios dependientes, de las respectivas metrópolis en la Europa occidental. (Esto no se aplica a las inversiones en la industria del petróleo). Es relativamente reducido el capital que afluye a los países independientes del Asia sudoriental. No hay ninguna corriente de capital privado a aquellos países de la Europa oriental y de Asia cuya economía esté sometida a una planificación centralizada " (181).

Parece haberse comprobado que la abundancia de recursos naturales atrae más al capital privado internacional que la abundancia de mano de obra. No interesó tanto a los empresarios extranjeros la posibilidad de pagar salarios bajos como la explotación de materias primas y combustibles de amplia demanda mundial. Las inversiones directas más importantes se dirigieron a Venezuela, Arabia Saudita e Irak, y su objeto fué la extracción y comercialización de petróleo. Los países subdesarrollados que más inversiones directas recibieron por otros conceptos fueron aquellos de América Latina que tienen gran riqueza de recursos naturales. Inglaterra, Francia y Bélgica han realizado, a su vez, grandes inversiones para desarrollar valiosos recursos naturales de sus dependencias en Africa. En cambio, en muchas regiones subdesarrolladas del mundo que se encuentran sobrepobladas, como Ceilán, la India, Indonesia y Egipto, se ha registrado en el período 1946-1952 una salida neta de capital privado a largo plazo, a pesar de ofrecer los salarios más reducidos del mundo (182).

Como síntesis final de todo lo dicho, se pueden formular las siguientes conclusiones generales. Después de un período post-

bélico en que el movimiento de fondos públicos de carácter internacional adquirió contornos nunca vistos en el pasado, han disminuido progresivamente su participación en la corriente de capital y, desde el punto de vista de los países en desarrollo, han tendido a transformarse en financiamiento oficial a través de las instituciones internacionales de crédito. Dicho financiamiento es muy pobre en la actualidad, aunque con propensión a ir mejorando. No satisface los enormes requerimientos de las economías en crecimiento en materia de servicios públicos ni alcanza a reemplazar en medida adecuada a las antiguas inversiones privadas de cartera, hoy casi desaparecidas. El grueso de la corriente de ahorros hacia las naciones pobres ha mostrado inclinación a adoptar la forma de inversiones directas, con ciertas ventajas técnicas pero con cargas financieras más pesadas y una orientación influida preferentemente por los mercados de los países industrializados y no por las necesidades de las áreas receptoras.

Los esfuerzos presentes se encaminan a crear nuevas instituciones de crédito que corrijan las deficiencias de la inversión foránea directa, como son la Corporación Financiera Internacional de reciente data y los proyectos de bancos internacionales para prestar directamente a las empresas privadas de ciertas y determinadas regiones atrasadas. Al mismo tiempo, y con más fuerza aún, los países subdesarrollados propician medidas para ampliar los montos y mejorar las condiciones o aliviar los requisitos de los préstamos de desarrollo que otorgan a sus gobiernos los organismos de financiamiento mundial ya existentes. Consideran, en oposición a criterios de "libre empresa" predominantes en los principales centros industriales, que es sobre la base del capital oficial que debe girar el financiamiento exterior del crecimiento.

#### b) Mejoramiento de la relación de intercambio:

Hay aquí otra fuente externa de capital disponible para la periferia. Con respecto al ahorro extranjero presenta una diferencia fundamental: se trata de una fuente exclusivamente potencial, que puede o no aumentar la capitalización del país favorecido. Ello dependerá de que sus autoridades posean la habilidad y decisión requeridas para transformar la condición necesaria en condición suficiente. Existe la opinión generalizada de que si la relación

de intercambio pudiera moverse fuertemente a favor de los países pobres, el problema del financiamiento del desarrollo económico quedaría resuelto sin más trámite; pero hay también una tendencia a olvidar que para que ello pueda ser cierto es imprescindible un elemento adicional: la observancia, por parte de las autoridades fiscales y monetarias, de una acción permanente y vigorosa sobre la corriente circulatoria de los ingresos internos (183).

En efecto, la única consecuencia que en principio emerge de un alza de los términos del intercambio de la periferia es la transferencia de ingresos de las naciones más avanzadas a las menos desarrolladas. Tal incremento de ingresos, derivado de la mayor afluencia de divisas, es al comienzo, es decir, inmediatamente de recibirse, exclusivamente monetario. Para ser real requiere ir seguido por el aumento de la producción interna. Si la producción agrícola es relativamente inelástica a corto plazo, y la producción industrial requiere para expandirse la importación previa de equipos, la tendencia espontánea de los precios será a subir inflacionariamente. Las poblaciones pobres se inclinan a acrecentar el consumo y no el ahorro cuando crecen sus rentas. Si el Estado no adopta medidas para contrarrestar esta propensión natural, posiblemente tenga que tomarlas después para combatir la expansión monetaria resultante. En ese caso, dado que es muy probable que sufra el proceso de la inversión cuando se ataca de raíz una inflación, no sólo no habrá crecido la capitalización de la economía con los factores exteriores favorables sino que habrá sobrevenido el efecto opuesto. En la mejor de las alternativas no forzadas o "dirigidas", o sea si el mejoramiento se dedica en su mayor parte al consumo y no se observan desequilibrios monetarios porque la producción consigue aumentarse rápidamente, el ahorro nacional habrá permanecido igual que antes o subido muy poco.

Para que se pueda hablar con verdad de una fuente externa de capital en el caso de los términos del intercambio, tendrá que manejarse la política fiscal y monetaria en la forma que ha quedado expuesta en otro lugar. Si se hace tal, la gran ventaja de esta fuente de recursos es que resulta completamente gratuita. No origina, como los préstamos e inversiones provenientes del exterior, carga alguna por servicios y dividendos. Por otra parte, además de brindar una oportunidad de elevar el ahorro interno propor-



ciona las divisas para comprar en el extranjero las máquinas que permitirán traducirlo en inversión útil. Su único inconveniente es el de ser irregular e incierta, distribuyéndose por el mundo insuficientemente desarrollado más de acuerdo a la capacidad de suministrar bienes cuya mayor demanda en el mercado mundial es fortuita, que en relación a las verdaderas necesidades de cada economía en particular. De cualquier modo, es siempre algo que se recibe sin tener que dar nada en cambio.

Ha sido el caso inverso, infortunadamente, el que a través del deterioro exterior crónico han tenido que experimentar los países productores de artículos primarios. Si se pudiera operar una mejora a largo plazo en la relación de intercambio periférica, no hay duda que ello constituiría una gran ayuda potencial para el financiamiento del desarrollo. Las posibilidades y los recaudos pertinentes han sido examinados en la Introducción de este trabajo. Sólo resta agregar que las naciones subdesarrolladas solicitan hoy, con muy buen criterio pero con pocas posibilidades de llevarle a la práctica, que en los intentos actuales de cooperación internacional se dé preferencia a este método de financiamiento con respecto al otro basado en el capital extranjero.

## II. Conveniencia de la inversión internacional de capitales

Después de haber visto cómo se ha desarrollado en la práctica, se analizarán en forma rápida las razones teóricas que justifican la expansión de la corriente internacional de capitales.

Conviene aclarar de entrada que aquí se hablará de los movimientos de capital considerados como un factor de la producción que se traslada de un lugar a otro, y no como simples sustitutos de los movimientos de oro en sus funciones equilibradoras de las balanzas de pagos. Era en este último aspecto como exclusivamente se trataba a tales movimientos en la teoría clásica del comercio internacional, según fué enunciada por D. Ricardo y S. Mill y desarrollada por sus continuadores. Basada como estaba en la inmovilidad internacional de los factores productivos y en su absoluta movilidad interna para toda clase de economías, nunca contempló los importantes desplazamientos de capital y trabajo que se efectuaron

entre naciones durante el siglo XIX y comienzos del presente. Re-  
cién cuando los citados desplazamientos dejaron de operarse a raíz  
de la crisis de los años 30, apareció la teoría neoclásica de Ohlin  
que complementaba la doctrina tradicional y los tenía fundamental-  
mente en cuenta (184). De modo que en uno y otro caso las teorías  
estuvieron en desacuerdo con los hechos reales que trataban de  
interpretar (185).

Por añadidura, la justificación ohliniana de los movimien-  
tos de capital careció de verdadero interés práctico porque se  
fundó en la productividad marginal total más elevada que presenta  
el capital en las regiones subdesarrolladas donde es escaso, he-  
cho que lo atraería desde las zonas más avanzadas donde es rela-  
tivamente abundante; pero lo que hace mover al capital -si no se  
consideran los fondos públicos- son los estímulos derivados de  
una mayor productividad privada, no social, y ocurre en la peri-  
feria que muchas veces la primera es más baja que en los centros  
debido a factores institucionales y desequilibrios de la estruc-  
tura interna ya comentados, no obstante ser la productividad so-  
cial mucho más alta. Todo lo cual conduce a analizar sólo las ex-  
plicaciones más recientes sobre la conveniencia de una corriente  
mundial de ahorros, tanto para los países importadores como para  
los exportadores de capital.

a) Desde el punto de vista de los países exportado-  
res de capital

La doctrina keynesiana dió en las economías acreedoras un  
nuevo enfoque a la teoría de la inversión extranjera. Si la ocu-  
pación plena de todos los recursos no era la situación predomi-  
nante en tal tipo de economías, las aplicaciones de capital nacio-  
nal en el exterior se equiparaban a las internas en cuanto a su  
poder dinámico, puesto que no tenían por qué producirse a expen-  
sas de las últimas. Debían dar lugar casi siempre a una exporta-  
ción de equipos y otros bienes nacionales, y ya se sabe que el  
aumento de exportaciones tiene un efecto multiplicador de ingre-  
sos similar al del aumento de la inversión interior. De esta for-  
ma las salidas de capital fueron asociadas por los economistas con  
un incremento acumulativo en la demanda efectiva y en el empleo,  
tanto en los países inversores como en los inversionistas. Esto  
se corroboró ampliamente con lo sucedido en períodos históricos

en que un gran número de naciones estuvieron sujetas a inversión internacional activa y pasiva. Mas al procederse así en la teoría, los movimientos de capital quedaron relacionados con preocupaciones cíclicas y no con consideraciones de desarrollo o producción a largo término (186).

Pronto se hicieron notar las dificultades prácticas que presentaba una política anticíclica de inversiones internacionales tanto desde el punto de vista céntrico como teniendo en cuenta las fluctuaciones perturbadoras que habría de introducir en el proceso de formación de capital de los países receptores. Todavía más, quedaba el hecho de que el propio Keynes había elaborado un sistema de política económica interna contra el paro que tuvo el efecto de despojar de su importancia estabilizadora a aquellas otras medidas. Por donde podrían haber parecido agotados los argumentos en favor de la exportación de capital, de no haber surgido continuadores de Keynes que extendieron su análisis del período breve a una deficiencia crónica en el estímulo para invertir dentro de las fronteras de las comunidades ricas. En ellas, según tales economistas, la propensión al ahorro tendía -y habría de tender cada vez más- a ser excesiva y, por ende, deflacionaria. Tal es la idea predominante en la actualidad, o por lo menos lo fué inmediatamente después de terminada la segunda guerra mundial. Los países subdesarrollados dieron por descontado que la inversión internacional iba a ser deseada por las naciones industriales aún más que por ellos. El rearme y los extraordinarios gastos militares que engendró fueron un rudo golpe para su optimismo. A sucesos económicos de tal naturaleza extraeconómica se debe que en las naciones "maduras" de estos días se observen más bien tendencias inflacionarias que síntomas de depresión.

No obstante, se sigue creyendo que en el caso de que ceda algún día la tirantez mundial, la exportación de capitales por los centros habrá de volver a adquirir allí carácter de necesidad a largo plazo. Tan es así, que los principales estudios sobre estas cuestiones efectuados en las naciones acreedoras versaron sobre el grado de sacrificio con que tales economías podrían recibir el pago de los servicios y dividendos extranjeros. Se suponía que si la salida de capital era un estimulante de la actividad económica, su entrada debía tener un efecto contrario en países donde la inversión era ya penosa. Obligaría al país acreedor a aceptar más importaciones o al país deudor a restringir la entrada en su

territorio de las exportaciones de aquél. Los trabajos dinámicos posteriormente realizados, verbigracia los de E. Domar, mostraron que las consecuencias deflacionarias temidas eran susceptibles de ser neutralizadas por inversiones crecientes en los países deudores, mayores que los reintegros que éstos debían hacer, y que el proceso expansivo de sus inversiones en el exterior no habría de resultar un problema para las economías acreedoras siempre que las exportaciones de capital significaran en ellas una fracción constante del ingreso nacional. La fracción iría así aumentando en números absolutos con el crecimiento normal del ingreso (187).

A su vez, Nurkse sostiene que para que el proceso de la inversión internacional sea beneficioso para el mundo en su totalidad, es decir, para que el cobro de las amortizaciones y dividendos no origine paro en los países acreedores ni entorpecimientos de divisas en los países deudores, es necesario que los primeros no exijan a los segundos el pago neto del capital, pudiendo en cambio percibir sin temores los intereses netos. Esto significa sencillamente que la suma cobrada en cada período por una economía acreedora en concepto de amortizaciones del capital invertido afuera de sus fronteras, debe ser inferior a la suma invertida durante ese período en nuevos préstamos y otras formas de exportar ahorros. El pago neto (cambio del sentido de la corriente de capital) sólo podrá tener lugar históricamente cuando ambos grupos de países hayan trocado su lugar en la escala relativa de desarrollo económico. Recién entonces se habrán invertido las condiciones fundamentales de los dos tipos de economías: en las acreedoras la propensión al ahorro será menor con respecto a las necesidades de la inversión interna, elevándose comparativamente la tasa de interés predominante, y lo contrario ocurrirá en las economías deudoras, donde existirá una tasa de interés más baja que en aquéllas (188). Transformaciones de tal magnitud no se conciben tomando cuerpo de un día para otro, ni siquiera en un país aislado. Únicamente por quienes no entendían la realidad económica pudo interpretarse que el pago súbito y completo de la deuda externa de algunos países tradicionalmente deudoras -como la Argentina, que simplemente aprovechó un conjunto de circunstancias anormales derivadas de la última guerra- era un síntoma de que no necesitaban más capital extranjero y se habían convertido permanentemente en economías acreedoras.

En cuanto al pago de intereses, dice Nurkse que no traerá

ulterioridades deflacionarias en la nación exportadora de ahorros. A diferencia de los ingresos que la gente obtiene en la cuenta de capital, los que recibe por dividendos los gasta casi de inmediato en bienes de consumo. Se logra así, como con cualquier elemento positivo de la balanza comercial, un efecto multiplicador del ingreso. El mismo compensaría cualquier efecto contrario que pudieran traer la elevación de importaciones o disminución de exportaciones necesarias para permitir la entrada de los intereses desde el extranjero.

b) Desde el punto de vista de los países importadores de capital

En páginas anteriores, sobre todo en el capítulo referente al ahorro nacional, se ha insistido en la conveniencia de utilizar capital extranjero en una economía en desarrollo, y se han expuesto con amplitud los argumentos que abonan la posición sustentada (189). De todo ello debe haber surgido con claridad que el argumento decisivo es de orden social. Si se confía con exclusividad en los recursos internos para acelerar el crecimiento, el aumento requerido en la inversión sólo puede lograrse a través de una reducción inicial muy fuerte del consumo. Como el objeto del proceso es, por lo menos a la larga, vigorizar el consumo debilitado de hoy, mal puede iniciárselo comprimiendo el nivel de vida popular. Únicamente un suplemento adecuado de capitales extranjeros permitirá llenar de entrada el hueco existente entre el capital que se forma en una nación de bajos ingresos y el ahorro preciso para dotarla de equipos importados de alto costo que elevan el rendimiento del trabajo. Y cuando el empleo inteligente de esos equipos y de otras formas de expandir la productividad de la inversión haya permitido acrecentar suficientemente el producto, se hará posible pagar el aporte foráneo mediante el mayor ahorro nacional resultante y continuar el proceso, si ello fuera imprescindible (190), con capitales propios exclusivamente. De paso, las divisas obtenidas mediante préstamos e inversiones extranjeras habrían solucionado en parte los problemas de balanza de pagos que plantea la estructura mundial contemporánea a un país exportador de artículos primarios.

Se tiene entonces el esquema general que justifica el punto de vista adoptado. Pero hay que examinar la cuestión más de cerca a fin de verificar si el razonamiento teórico no falla en su

ejecución práctica. Hay ciertos detalles importantes que han dado lugar a críticas de diversos autores, por lo que conviene detenerse en ellos y mencionar las principales objeciones suscitadas, analizando en cada caso su validez. Nada mejor para ello que ir viéndolas una a una a medida que se consideran las repercusiones de la inversión extranjera sobre diversos aspectos de la actividad económica de los países receptores.

### 1. Efectos sobre la tasa de formación de capital:

La importación de capitales genera múltiples consecuencias en la actividad económica general, que, a los fines de esta exposición, es útil clasificar en dos grandes categorías: efectos sobre el ingreso nacional y efectos sobre la balanza de pagos. La primera categoría se refiere al aspecto económico de la cuestión, es decir, al aumento de producción nacional susceptible de ser logrado con el aporte extranjero. La segunda apunta al problema cambiario o posición monetaria internacional del país deudor, y será considerada más adelante.

El problema económico es el más interesante para nosotros porque con él está vinculado el proceso de formación interna de capital. Su análisis puede encararse en términos monetarios o en términos reales. El primer tipo de análisis se presta más para el estudio del ciclo económico y se halla representado por el conocido enfoque del multiplicador del ingreso; mientras que para investigar el desarrollo en períodos más prolongados de tiempo es indispensable considerar además los aumentos de producción o ingreso reales derivados de la mayor inversión. Así, el multiplicador del ingreso monetario indica que la oferta adicional de capital y divisas que traen consigo los ahorros exteriores tiene un efecto expansivo sobre el ingreso nacional, tanto mayor cuanto más altas sean las propensiones a consumir y a exportar. En cambio, en términos reales el incremento del producto dependerá directamente de la propensión al ahorro, ya que es su inversión la que procura el capital productivo generador de mayores ingresos. Al contrario de lo que ocurría en el caso anterior, la elevación del ingreso será mayor cuanto menor sea la propensión nacional al consumo; y los efectos de la inversión total deberán ser medidos por la relación producto-capital, no por el multiplicador de la inversión (191). Este es útil para prever el volumen de capital a obtenerse de la corriente de ingresos, dada

una cierta propensión al ahorro, o las divisas a egresar del país dada una determinada propensión a importar. Pero los resultados mensurables de la aplicación permanente de dicho ahorro, y los medios de pago exteriores que afluirán a la economía en virtud de la dirección impresa a las inversiones, sólo pueden ser estimados con ayuda de la relación producto-capital propia de cada una de las ramas de la producción, sea para el mercado interno o la exportación.

Las aclaraciones anteriores son pertinentes para comentar la siguiente observación acerca de las consecuencias de la importación de capitales en lo que respecta a la tasa de acumulación interna en las economías insuficientemente desarrolladas. Dice W. M. Beveraggi Allende: "Un aspecto que merece la más grande atención es el de los efectos del servicio de la deuda externa sobre el ingreso nacional del país deudor y sobre su tasa de formación de capital. Prima facie parecería que el capital extranjero, fuera del impulso expansionista inicial, tiende a retardar el ritmo o tasa de formación de capital, y, eventualmente, si las inversiones extranjeras entrafían servicios de tipo fijo y de magnitud considerable en relación con el capital activo del país deudor, el servicio de la deuda externa puede absorber prácticamente la totalidad o la casi totalidad del ahorro nacional de ese país, por donde su tasa de formación de capital sería nula o extremadamente baja" (192).

En realidad, de ser cierta la grave afirmación precedente quedaría destruido todo lo que en este trabajo se ha dicho en favor del capital extranjero como complemento del ahorro nacional en el crecimiento económico. Como ha sido citada en varios estudios sobre desarrollo de otros autores, traduciendo así una opinión común muy generalizada, es lógico buscar sus fundamentos en la obra en que va inserta. Se trata de una investigación de las repercusiones de los préstamos exteriores sobre las balanzas de pagos de las economías prestatarias; y no de los efectos a largo plazo sino de los típicamente relacionados con el ciclo económico. Más en esencia, constituye un detallado estudio de la experiencia argentina de 1900 a 1943, documentado y serio. De él es legítimo inducir, como lo hace el autor, ciertas generalizaciones sobre rigideces en las cuentas internacionales de las naciones deudoras durante las etapas depresivas del ciclo internacional, y considerarlas en consecuencia aplicables a otras economías de las mismas

características; pero en cambio no existen en el curso de la obra datos teóricos o estadísticos de los cuales se pueda inferir una conclusión como la transcripta. Es más: el mismo Beveraggi Allen- de reconoce los extraordinarios aumentos de producción a que dió lugar la introducción de capital extranjero en la Argentina hasta 1931, fecha en que prácticamente cesó su afluencia (193). Aparte de ello, no hay ninguna otra referencia al aspecto "económico" o de fondo de ese capital, salvo el párrafo citado que aparece de modo marginal al final del estudio.

El único elemento que aparentemente podría servir de base para la objeción es un estudio teórico que figura en el capítulo VIII, referente a los efectos monetarios a corto plazo de las entradas o salidas netas de divisas. Pero a pesar de tratarse de un tema de dinámica económica, no pueden extenderse sus conclusiones, sin el complemento de otros instrumentos de análisis indispensables, al proceso a largo término del crecimiento. Ya se dijo antes que en los fenómenos de recuperaciones cíclicas los datos económicos tienen una significación muy distinta a la que poseen en un proceso de desarrollo lento. Si la categórica crítica que hace el autor argentino al capital venido del exterior pretende fundarse en aquel análisis, habría evidente incompatibilidad de aplicación. Tan es así que en sus razonamientos -como es lógico sucede ante el uso exclusivo del método del multiplicador- una elevada propensión al consumo favorece el efecto expansivo que sobre el ingreso tiene una inyección de divisas en una economía poco desarrollada. En cambio, como dice la C.E.P.A.L.: "En las fluctuaciones a corto término, en que se supone capacidad productiva sin utilizar, compréndese que el ahorro pueda frenar los efectos amplificadores de un incremento de las exportaciones. Pero en los fenómenos de crecimiento que se estudian aquí, el ahorro es indispensable para que crezca la capacidad productiva... Sin ese ahorro sería imposible el crecimiento económico. En consecuencia, cuanto mayor sea la respuesta del ahorro a un determinado estímulo de la demanda interna provocado por las exportaciones, tanto mayor será la multiplicación de la capacidad productiva y el incremento del ingreso real" (194). Estos conceptos son aplicables a cualquier ascenso de producción, incluso el provocado por el empleo de ahorros exteriores. Es fácil advertir la contradicción entre el presente planteo, que es el que corresponde en materia de desenvolvimiento económico, y el anterior.



Las tendencias depresivas para el ingreso y la tasa de capitalización que el autor comentado asigna a los desembolsos por servicios o dividendos del capital extranjero (195) se prestan, por otro lado, a ser eficazmente combatidas por una política compensatoria interna, un balance comercial favorable o una corriente continua de nuevos ahorros feráceos, dado que deriven exclusivamente de factores monetarios; sin contar las consecuencias monetarias expansivas de las mayores exportaciones o menores importaciones a que las inversiones del ahorro exterior puedan dar lugar. De esa manera, el receso nunca pasará de ser un accidente transitorio y fácilmente remediable. De modo que, concluyendo, desde ninguno de los ángulos teóricos examinados parecen existir razones de peso que hagan temer un decaimiento de la tasa de formación de capital en virtud de los aportes externos (salvo despilfarro o evidente mala dirección de los fondos invertidos).

La tasa de acumulación interior no tiene casi nada que ver con las consecuencias monetarias inmediatas de la inversión extranjera en una economía subdesarrollada, salvo que por excepción exista capacidad productiva sin aprovechar o mano de obra desempleada. Con el punto relativo a la posterior devolución del capital ya se halla más conectada, pero él solamente puede llegar a influir de modo negativo sobre la tasa en el caso -bastante raro en el proceso histórico del desarrollo- de que el total reembolsado, medido en unidades de producto nacional, sea mayor que el aumento de producto originado en el país por la inversión de los fondos recibidos. Con lo que el coeficiente de ahorro está fundamentalmente relacionado es con la productividad marginal social de la nueva inversión, en primer término, como surge de lo anterior; y en segundo lugar con la composición de la corriente circulatoria del ingreso interno y su división en consumo y ahorro. La productividad de la inversión fijará la cantidad de producto nacional que ha de adicionarse al ingreso real existente; y la proporción que de ese incremento sea ahorrada será en definitiva la que determine las repercusiones de la inversión externa sobre la tasa de formación de capital. Ambos pasos del proceso requieren en la actualidad la intervención de las autoridades fiscales y monetarias para que las repercusiones citadas sean favorables a la capitalización, pues en ausencia de tal intervención sí es posible que la depriman ante el juego espontáneo de las fuerzas del mercado.

Ya se ha señalado, en efecto, la tendencia que exhibieron en el pasado muchos gobiernos prestatarios a dedicar al consumo parte de los empréstitos que obtenían del exterior. Pese a que hoy es más difícil que ello ocurra, vistas las garantías de inversión en obras productivas que exigen las instituciones internacionales para sus préstamos, queda aún la posibilidad de que la afluencia de capital vaya acompañada de un relajamiento en los esfuerzos interiores por ahorrar, es decir, que el incremento de producto se destine en su casi totalidad al consumo. Tal ha sucedido muchas veces con las donaciones o subsidios, probablemente porque no implican reembolso alguno. En el otro caso en que los gobiernos reciben fondos del exterior, el de los préstamos a interés, y en la mejor de sus alternativas de utilización, digamos si se los emplea en expandir o mejorar los servicios básicos de productividad social máxima, no hay nada que impida el fracaso del paso siguiente -que debería ser el aumento del ahorro voluntario de la comunidad- si el Estado renuncia a actuar sobre los acontecimientos. La alta propensión al consumo ganaría casi siempre la partida. Lo mismo ocurre con las inversiones directas efectuadas por particulares. A pesar de que siempre llegan de inmediato nuevo capital real en máquinas, equipos, etc., el mismo es muchas veces socialmente poco productivo, ya que la sujeción de este tipo de inversiones a las tendencias del mercado céntrico hace que se dirijan con preferencia a donde menos urgentes y necesarias son, es decir, a las actividades primarias.

Todo lo anterior parece ofrecer un panorama bastante oscuro. Pero es que no obstante considerarse en el presente trabajo que la capitalización de la periferia no ha de sufrir con la introducción de capitales extranjeros sino que en tal expediente ha de encontrar su más sólido apoyo, no hay que olvidar lo que tanto ha sido recalcado en páginas anteriores: que la propensión al ahorro de las naciones insuficientemente desarrolladas no presenta ninguna inclinación natural al alza. La fuerza del "factor de demostración" -y no los efectos propios de la inversión foránea, conviene señalarlo nuevamente- tienden por el contrario a debilitarla. Lo que en consecuencia brinda el capital extranjero es la posibilidad de elevar la producción nacional en forma tal que los recaudos que se tomen para fortificar la tasa de acumulación puedan tener éxito sin que sea menester disminuir el consumo en su dimensión absoluta. Y la obtención de ese éxito importa influir en la orientación de

las aplicaciones del capital venido de afuera -ya sea directamente cuando se trata de préstamos y donaciones a gobiernos, o indirectamente en el caso de inversiones tipo "equity"- e intervenir en la composición del ingreso a fin de desalentar relativamente el ascenso del consumo. Sin estos requisitos "sine qua non", el aporte exterior no habrá servido para echar los cimientos de un progreso persistente; e, lo que es aún peor, las economías atrasadas podrán incluso haber disminuido sus perspectivas de alcanzar en el futuro un desenvolvimiento autosuficiente (en cuanto a capital, se sobreentiende).

Respecto a las posibilidades de obtener esta autosuficiencia H. W. Singer ha hecho una estimación basada en un modelo dinámico del crecimiento de un país subdesarrollado típico (196). El procedimiento que sigue es éste: primero da valores al modelo a objeto de que el mismo cumpla una hipótesis de crecimiento del 3 % anual en el ingreso por habitante, y calcula luego el volumen de capital que ello requiere. Una vez obtenido ese dato, y tomando como tasa de ahorro nacional neto más característica la del 6 %, le resulta fácil estimar el monto del ahorro extranjero necesario para alcanzar aquel monto de capital indispensable al desarrollo (en el caso de que los demás parámetros permanezcan constantes, es decir, suponiendo que la comunidad no encuentre la manera de aumentar la productividad del capital existente o del nuevo capital a invertirse, o que no decida disminuir su coeficiente de consumo o reducir su tasa de natalidad). Ahora bien: lo que presenta interés con relación al punto que nos ocupa es el tiempo requerido para pagar íntegramente el ahorro complementario proveniente del exterior y seguir luego el desarrollo a la tasa propuesta con los solos recursos nacionales. El número de años dependerá por entero -si se admite una tasa constante de interés para los préstamos e inversiones foráneas, que Singer estima en 8 %- del comportamiento de la tasa marginal de formación interna de capital. Si ésta se elevara hasta la altísima cifra del 50 %, el crecimiento tornaría auto-suficiente en 11 años; si subiera únicamente hasta el 20 %, cantidad todavía muy satisfactoria, el lapso sería de 27 años; y si se mantuviera en el 6 % actual, la meta se alcanzaría recién a los 67 años (197).

Se había subrayado en el capítulo anterior que el coeficiente marginal de ahorros es el determinante crucial del crecimiento

mente distintas e independientes. Por ejemplo, una cierta inversión puede resultar de alta productividad social por el lado económico y originar sin embargo dificultades para su pago, si es que no ha creado o economizado las divisas con las cuales hacerlo efectivo. La afluencia de ahorro externo significa de momento una solución para ambos problemas, pues aumenta al mismo tiempo la tasa de capitalización y el activo de la balanza de pagos. Si el empleo de dicho ahorro es orientado con acierto la solución transitoria se hará definitiva: las divisas entradas serán mayores en cantidad que las que tengan que salir, y el ingreso real y la formación de capital ganarán más que lo que luego les sea sustraído por el envío de las amortizaciones e intereses correspondientes.

Teniendo presente estos conceptos podrán valorarse mejor algunas críticas que se han hecho al capital extranjero en el sentido de que hipoteca la balanza de pagos de un país atrasado y succiona medios de pago exteriores en volumen superior al inicialmente inyectado. Expresa, por ejemplo, Aldo Ferrer: "Un buen índice para medir el efecto 'descapitalizador' de los servicios financieros de las inversiones extranjeras lo tenemos comparando el monto de los servicios con la inversión total. En América Latina, en el período 1946-52, los servicios financieros fueron equivalentes al 17 % de la inversión total de la región, excluida la Argentina cuyos servicios financieros fueron relativamente pequeños en el período. En el mismo período, la afluencia neta de capitales extranjeros representó el 6,2 % de la inversión total de América Latina. Como se ve, el resultado neto de las inversiones extranjeras sobre la capitalización de América Latina ha tenido en el período indicado un fuerte efecto descapitalizador" (198).

El párrafo anterior es altamente representativo, porque condensa un conjunto de objeciones de índole parecida, hechas por otros autores sobre la base del mismo razonamiento que sigue A. Ferrer. Razonamiento al que cabe hacer dos observaciones de fondo: primero, que para estimar el efecto descapitalizador de una inversión extranjera -o capitalizador, según el caso- no hay que discutir en términos de divisas sino de unidades de ingreso real.

[Ya quedó establecido antes que la tasa de formación de capital se relaciona con el lado económico de la cuestión y no con el de las cuentas exteriores.] Y segundo que, aún circunscribiendo la discu-

económico. Se comprueba ahora que, de acudir al capital extranjero para acelerar el proceso, aquella tasa adquiere una significación aún mayor, si es que se desea que en algún momento el desarrollo se sostenga únicamente con el financiamiento interno. Un poco de austeridad ahora evitará mucha austeridad mañana. Ante algo tan evidente no se comprende cómo hay todavía quien propicie medidas demagógicas de elevación inmediata del coeficiente de consumo en los países subdesarrollados; ni tampoco quien, escudándose en un nacionalismo mal entendido, quiera seguir prescindiendo del complemento de los ahorros exteriores en su función de hacer menos dura la contención relativa del consumo popular y de todos los sectores restantes. Para desechar los prejuicios nacionalistas basta esgrimir la prueba de naciones que crecieron -y de otras que lo hacen hoy, como Canadá y Australia- en forma espectacular precisamente al recurrir a la importación de capitales en gran escala.

Las verdaderas dificultades en esta materia no estriban, pues, en las consecuencias económicas de la inversión extranjera, si se toman para con ella y en la política económica general los recaudos internos sugeridos reiteradamente para orientar el proceso de la inversión interna. Surgen en cambio de sus connotaciones cambiarias, o sea de las amortizaciones y dividendos a girar al exterior. Aquí también ha habido críticas muy agudas a la presente forma de financiar el desarrollo, por lo que es bueno profundizar un poco en su tratamiento.

## 2. Efectos sobre la balanza de pagos:

Cualquier arribo de capitales extranjeros a una nación poco desarrollada, ya sea en forma de préstamos o de inversiones, significa de entrada una mejora de su posición monetaria internacional. A la inversa, el retorno de los intereses y dividendos al país de origen de los capitales representa una contracción de la capacidad para importar de la economía deudora. Hay que precisar con claridad cómo se miden los efectos cambiarios de la inversión exterior, y la diferencia que existe con la medición de sus efectos económicos. Los primeros se refieren al balance entre las divisas aportadas o creadas por la inversión y las absorbidas por su reembolso; los segundos se hallan en conexión directa con la cantidad de producto nacional generado por la inversión y su comparación con la cantidad de producto nacional enviado al exterior por servicios financieros. Las dos faces de la cuestión son total-

sión a las repercusiones sobre la balanza de pagos, tampoco es lícito comparar únicamente las divisas que entran por inversiones y préstamos con las que salen por servicios financieros. Proceder así significa dejar de lado el elemento más importante del problema: el volumen de medios internacionales de pago gastados por los sectores de la actividad interna en que se invierten los capitales. La tendencia que han registrado las remesas al exterior a expandirse a un ritmo más rápido que la llegada de nuevos capitales al continente latinoamericano no implica necesariamente que la inversión extranjera propenda hoy a distraer divisas a las economías de la región. Por el contrario, "contribuye a ampliar las exportaciones, a aumentar la producción interna para sustituir importaciones y a alzar el nivel de productividad y empleo, a la vez que constituye una importante fuente de recaudación para los países receptores... No puede apreciarse el impacto de la inversión extranjera sobre el balance de pagos a base del flujo neto de divisas derivadas de los movimientos y remesas de capital. Con todo, aún sin considerar la cantidad de ganancias de la exportación o la sustitución de importaciones que generan las inversiones extranjeras, hay que admitir que la mayoría de los países latinoamericanos no han podido lograr una tasa satisfactoria de inversión sin recurrir a considerables adiciones de capital extranjero para complementar los ahorros internos" (199). Con esto quedan contestados los dos puntos de la crítica -incluso el referente a la tasa de capitalización- y aclarada la forma en que hay que encarar el análisis de los efectos del capital foráneo sobre las cuentas exteriores de las economías insuficientemente desarrolladas.

De ese modo abordó el Departamento de Comercio de los Estados Unidos un estudio sobre las repercusiones de las inversiones directas norteamericanas en los países de América Latina (200). De acuerdo con la investigación practicada, que se refiere sólo al año 1955, las compañías estadounidenses establecidas en Latinoamérica enviaron en ese lapso 1.300 millones de dólares hacia afuera del continente, en concepto de remesas de dividendos y otros cargos y por importación de equipos -que elevan la tasa de inversión interna- y materiales desde otros países. Pero también produjeron alrededor de 2.300 millones de dólares en artículos para la exportación, con lo cual la ganancia neta para las balanzas

de pagos de los países de la región ascendió a 1.000 millones de dólares en este solo rubro. Puede llamársele de "ganancia directa" o de creación de divisas. A él hay que agregarle el de las divisas economizadas, que no se estiman en el trabajo comentado. Se consigna en cambio el valor de los artículos producidos para su venta en el mercado interno; teniendo en cuenta que se eleva a 2.500 millones de dólares, puede considerarse que una apreciable proporción de esa cantidad, casi seguramente la mayor parte, tendría que haberse importado en el caso de no haber sido fabricada en la zona. Se constata así la magnitud del aporte que las inversiones de un solo país, aunque por mucho el más importante de todos, han hecho a las cuentas exteriores de América Latina. Además, la investigación se refiere únicamente a las inversiones directas, que son por lo general de menor productividad social y en divisas para una economía en desarrollo que los préstamos de fomento otorgados por las instituciones internacionales de crédito a sus gobiernos. Por último, cabe mencionar que las compañías comprendidas en el estudio abonaron sueldos en sus actividades o hicieron otros pagos a sus empleados por valor de casi 1.000 millones de dólares en 1955; tributaron impuestos por más de 1.000 millones de dólares, lo que significó alrededor de un 15 % de la totalidad de los ingresos de los gobiernos de la región y entre el 30 y el 40 % del total recaudado en impuestos directos sobre la renta y utilidades; y sus inversiones brutas representaron un 10 % del total de las inversiones privadas en actividades industriales, primarias y de todo carácter en América Latina durante el período considerado.

Ahora bien, no hay nada que tienda a hacer automática la consecución de ganancias netas en divisas como consecuencia de la entrada de capitales extranjeros. Quedaron, por el contrario, extensamente explicados en otro lugar los motivos por los cuales las fuerzas naturales del consumo y las tendencias observadas en los precios de los productos sujetos a comercio internacional conducen a la presentación del fenómeno opuesto, vale decir, a las dificultades crónicas en las balanzas de pagos de las naciones industrialmente menos desarrolladas. El interrogante que entonces se plantea es el siguiente: ¿deben las aplicaciones del capital extranjero ser orientadas con un "criterio de divisas" o, lo que es lo mismo, deben ser fomentadas preferentemente las inversiones que mejoran el estado de la balanza de pagos?

Hoy ya no quedan dudas que las inversiones extranjeras deben ser socialmente encauzadas para obtener los mejores resultados "económicos", visto que no se diferencian en su comportamiento espontáneo de las internas. En efecto, las inversiones más atractivas para el empresario foráneo, o sea las que se efectúan en la producción primaria, son en la mayor parte de los casos las de menor productividad social debido a que acentúan la subocupación reinante; además, hacia ellas se dirige ya el poco ahorro interno productivo del mundo insuficientemente desarrollado, y por si esto fuera poco entrañan el riesgo de empeorar los términos del intercambio si la producción exportable aumenta mucho frente a mercados externos prontos a saturarse. Las inversiones en el sector industrial no atraen ahorro del exterior a menos que se les brinde adecuada protección; aún así los inversores no acuden sino a países que han adquirido cierto grado de crecimiento y gozan de un mercado interior más expandido. Y los capitales internacionales para servicios públicos de alta utilidad serían nulos en los momentos actuales de no existir las instituciones mundiales de crédito, creadas precisamente para alentar tal tipo de inversiones ante la paralización registrada en el movimiento del ahorro céntrico hacia ellas.

El punto a dilucidar no es entonces si los capitales que entran deben ser orientados, sino -en vista de las discusiones que al respecto se han suscitado- si tal orientación debe tender a evitar la fabricación de artículos adicionales para el mercado interno, estimulando sólo las actividades productoras o ahorradoras de divisas, o si las autoridades cambiarias deben despreocuparse por completo del aspecto de las divisas al encauzar por otros motivos las inversiones.

En esta materia conviene no olvidar que el éxito individual de una inversión proveniente del exterior no tiene relación alguna con su aporte total en divisas para la economía receptora. Así, la instalación de una fábrica de televisores en un país que antes no los producía ni los importaba puede resultar un brillante negocio para el particular que la acometa, pero desde el punto de vista de la productividad de toda la economía sólo hace ascender al consumo de lujo, y desde el punto de vista de la balanza de pagos tiende a originar futuras tensiones, cuando haya que transferir los dividendos al extranjero. Inversamente, una operación de



pésimas perspectivas individuales, como podría ser la construcción de ferrocarriles en zonas casi desiertas pero de muchos recursos naturales, puede aportar crecida cantidad de medios de pago externos a la economía favorecida. La experiencia muestra que cuando los hechos se dejaron librados a su curso natural, el inversor de afuera se inclinó, como era lógico, a las actividades de buenos resultados pecuniarios pero de poca productividad social y a veces nula o negativa contribución de divisas. Pese a ello, hay autores de prestigio que sostienen la futilidad de someter la introducción de capitales a la exigencia de ayudar directa o indirectamente a las cuentas exteriores de las naciones subdesarrolladas, aunque reconocen la necesidad de cuidar que la inversión genere aumentos de ingreso para la economía en conjunto y no sólo para el particular que la realiza.

Dice R. Nurkse, por ejemplo, con respecto a los que defienden la exigencia mencionada: "Yo siempre he encontrado difícil reconciliar esta doctrina con los principios elementales de economía... No hay razón para que la inversión extranjera deba ser mantenida deliberadamente ajena a las industrias que producen bienes adicionales para el mercado interno" (201). Considera que los bienes a través de los cuales se gira el interés al exterior están determinados por la escala de costos comparativos en el comercio internacional, y que para el mejor fruto de la inversión "no se necesita ninguna relación especial entre la curva de la productividad marginal del capital y la de los costos comparativos" (202), pues de respetarse el principio de la productividad marginal máxima para cada unidad de inversión por un lado, y los costos comparativos por el otro (aunque no entendidos en el sentido ortodoxo sino dando cabida en ellos al incipiente desarrollo industrial del mundo atrasado), no habrá dificultades inherentes a los servicios financieros desde el punto de vista de la nación deudora. La opinión del profesor céntrico ha sido bien refutada por C. Furtado, basándose en que hoy las actividades que crean o economizan divisas han pasado a ser de primera necesidad en cualquier economía poco desarrollada, dados los permanentes ahogos cambiarios que las aquejan y sus requerimientos apremiantes de medios internacionales de pago para dar forma, mediante máquinas importadas, al desenvolvimiento de su producción secundaria (203).

A nuestro parecer es condición primera, y la más importan-

te de todas, que las inversiones hechas con capital venido del exterior den lugar a efectivas contribuciones a las balanzas de pagos, a fin de evitar futuras tensiones en las mismas que puedan provocar la paralización del progreso económico. Tal punto de vista es sustentado por una gran mayoría de autores e instituciones, incluso la Comisión Económica de América Latina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en su política de préstamos. Su defensa teórica más completa ha sido realizada por J. J. Polak en un ensayo escrito en 1943 (204).

Si bien pueden objetarse algunos de los supuestos del artículo, sobre todo los numéricos o cuantitativos (205), esta circunstancia no afecta en general la validez de sus conclusiones cualitativas. El mérito mayor del artículo es el de mostrar el razonamiento que debe aplicarse en materia de inversiones extranjeras para la estimación de sus efectos sobre las balanzas de pagos de los países inversionistas: cuáles son los elementos a tener en cuenta, y de qué modo hay que manejarlos y encadenarlos entre sí. La investigación se basa en el método del multiplicador del ingreso combinado con una aplicación de la relación producto-capital en la forma que quedó mencionada más atrás.

Para calcular el déficit o excedente neto de divisas que deja cada préstamo financiado desde el exterior, Polak considera -además del aporte inicial en divisas, representado por el capital prestado, y de las posteriores sustracciones periódicas motivadas por los servicios anuales- el impacto que produce más adelante la nueva inversión sobre las exportaciones e importaciones de la nación prestataria. Desde este último punto de vista, clasifica las diversas aplicaciones posibles del capital extranjero en tres clases, según que produzcan: 1) bienes que se venden adicionalmente para exportación o que se colocan en el mercado nacional en sustitución de bienes anteriormente importados (es decir, mercancías que crean o economizan divisas); 2) bienes vendidos en el mercado nacional que reemplazan, por razones de obsolescencia, a bienes similares antes vendidos en el mismo mercado, y bienes vendidos en el extranjero que sustituyen por las mismas causas a bienes similares antes vendidos en el extranjero (o sea aquellos productos que dejan inalterada la balanza de pagos); y 3) mercancías vendidas en el mercado nacional en adición a las que anteriormente se vendían y en exceso del aumento de la demanda provocado por el alza de los ingresos reales (lo que significa pérdida posterior de divisas, o

excedente de exportación negativo, debido a que esta operación no genera ninguna divisa adicional y en cambio eleva las importaciones a expensas del ahorro, mediante la expansión inflacionaria del crédito). Dando valores a los ocho coeficientes que intervienen en el problema: la productividad del nuevo capital invertido, el multiplicador de la inversión nacional -por suponerse cierta capacidad productiva ociosa y admitirse que los bancos se guían por el estado de sus reservas en su política de expansión de los préstamos-, la proporción que representan las inversiones de los tipos 1), 2) y 3) en el total de inversiones, la tasa anual de variación en la importación de capital, la propensión marginal a consumir, la propensión marginal a importar, el período que transcurre antes de pagar las importaciones, y el costo de los servicios financieros como porcentaje de la importación de capital, el autor construye curvas cuya comparación demuestra el siguiente punto de importancia: que la posibilidad de pagar los servicios del capital extranjero con un excedente neto de exportación depende en mayor grado de la orientación y distribución de la inversión total, en cuanto a sus posibilidades de sumar activos a la balanza de pagos, que de las condiciones estipuladas para el pago de los servicios.

Dice Polak: "Las ideas expuestas no deben impulsarnos a considerar con indiferencia la magnitud de los servicios que deberán pagarse por un préstamo del exterior. Aún cuando estos servicios no son el único ni, tal vez, el más importante de los factores que determinan la posición cambiaria de un país, su importe debe tomarse en cuenta. Pero nuestro análisis debe destruir el concepto de que el servicio de la deuda es el principal peligro de una política de inversiones sustentada en créditos del exterior y de que, si el servicio es razonablemente bajo, la inversión puede proseguir con seguridad. La verdad es exactamente lo contrario. Aún si no hay servicio de la deuda, el préstamo puede conducir a un déficit en la cuenta internacional si se destina una proporción exagerada de la inversión al grupo 3). Por otro lado, si la inversión se distribuye en forma distinta, la operación puede ser tan remunerativa, en términos de divisas, que será posible cubrir con facilidad cualquier servicio de la deuda" (206).

Se ocupa también Polak de otras conclusiones que se des-

prenden de su análisis en relación con el desarrollo económico y el capital extranjero, conclusiones que están de acuerdo con otras sustentadas en el presente trabajo (207). Pero lo que más interesa aquí es el tema de las repercusiones de la inversión foránea sobre la balanza de pagos, y creemos que el párrafo transcrito explica con suficiente claridad la importancia relativa del servicio de la deuda externa comparado con el empleo que se da al capital en el país receptor.

No es de desdeñar, empero, el rol que juega el monto de los servicios financieros en el curso del desarrollo. Al respecto la C.E.P.A.L. ha hecho una estimación de conjunto para las naciones latinoamericanas (208). Partiendo de una tasa supuesta de crecimiento del 4 % anual en el ingreso per cápita de América Latina, para lo cual el coeficiente de inversiones tendría que elevarse mediante la recepción de aportes extranjeros desde el 15,6 % del presente a un 20 %, el organismo citado estima que en un período de transición de 14 años se requerirían 3.200 millones de dólares anuales (a precios constantes) para alcanzar al cabo de 25 años un tercio del ingreso medio real de los Estados Unidos, siempre que éstos mantengan la tasa de crecimiento del 2 % por año que hoy exhiben y a condición de que el coeficiente de ahorro propio de Latinoamérica vaya ascendiendo paulatinamente hasta llegar al 20 % en el año número 15. El cumplimiento de esta ambiciosa meta, conceptuado como posible por la C.E.P.A.L., implica -con un rendimiento medio del capital extranjero del 7,5 %, tal como existió desde 1946 a 1952- que casi el 30 % de la capacidad de pagos exteriores del continente quedaría absorbida por los servicios de amortizaciones e intereses, en lugar del 9 % que registró aquel período.

.Cómo se explica este resultado en vista del ritmo creador de divisas que, conforme se ha comprobado, es dable imprimir a las inversiones extranjeras? Sencillamente porque ese poder de creación tiene un límite, que se encuentra en la capacidad de absorción de las exportaciones latinoamericanas de artículos primarios por los centros industriales, además de hallarse condicionado en el otro extremo por las posibilidades de sustituir importaciones por producción interna sin que tal proceso se torne antieconómico, o prohibitivo en términos de maquinarias importadas. En base a estima-

ciones ya vistas sobre la elasticidad de la demanda de importaciones latinoamericanas en los Estados Unidos (209), y teniendo en cuenta que en el último cuarto de siglo dicha elasticidad demostró ser aún más baja en Europa, se ha calculado que el conjunto de exportaciones de América Latina no lograría superar un ritmo de crecimiento del 2,2 % anual, no obstante subir cada año en un 4 % el ingreso per cápita latinoamericano, y ello suponiendo que se mantenga constante la relación de precios del intercambio verificada en 1953. Si se acepta ese ritmo de aumento en la capacidad de pagos exteriores de América Latina, su coeficiente de importaciones tendría entonces que comprimirse desde el 16,4 % actual al 6,8 % una vez transcurridos los 25 años del período de transición, a fin de posibilitar las correspondientes remesas por servicios financieros. Ello requiere un esfuerzo intensísimo de sustitución de importaciones que, si bien puede admitirse como asequible, significa un caso límite, exponente claro del volumen máximo de fondos extranjeros que pueden ser absorbidos por el continente sin que sobrevengan dificultades cambiarias insalvables. Si se sobrepasaran demasiado las cifras de absorción de capital antes indicadas, el pago de intereses y amortizaciones tornaría poco menos que imposible en términos de divisas.

Claro que todo lo anterior no pasa de ser un mero ejercicio especulativo basado en abstracciones, pues las naciones latinoamericanas del presente no afrontan el riesgo de recibir ahorros excesivos del exterior, del orden de los 3.200 millones de dólares anuales. Por el contrario, las entradas netas de capitales foráneos han sido en los últimos años inferiores a la quinta parte de esa cifra, y con los renovados esfuerzos del mundo occidental por ampliar su programa de construcción de proyectiles intercontinentales e incluso interplanetarios no se perciben indicios de que la situación haya de tomar un cariz más favorable. Sin embargo, hay todavía una posibilidad interesante. En los cálculos precedentes fué considerado un rendimiento medio del capital extranjero del 7,5 %, que surge de una composición de la inversión exterior en que predominan fuertemente las utilidades del capital privado. Siendo mucho menor el interés de los préstamos públicos, ya que en los últimos tiempos ha fluctuado entre el 3 y el 5 % en las operaciones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del Eximbank, y admitiendo contra toda perspectiva actual

que se encontrara algún medio de incrementar sustancialmente dichos préstamos, el rendimiento medio total podría descender, según la C.E.P.A.L., al 5,5 % en el caso de que en el conjunto de capitales externos prevaleciera los préstamos sobre las inversiones directas. Con ello los envíos por intereses y utilidades bajarían a cerca del 20 % de la capacidad de pagos exteriores de Latinoamérica, cifra más manejable que el 30 % de antes, por cierto, pero todavía muy elevada.

### 3. Vulnerabilidad durante el ciclo económico:

Otra de las críticas que se hace a la utilización intensiva de capital extranjero por las naciones poco desarrolladas es la de que acentúa la característica vulnerabilidad de sus economías frente al ciclo internacional. Se menciona como argumento decisivo en tal sentido la existencia de violentas fluctuaciones en los volúmenes y precios de las exportaciones periféricas típicas, consistentes en uno o pocos artículos primarios para cada país individualmente considerado, cuya producción absorbe una proporción exagerada del ingreso nacional. Como dichas exportaciones son la fuente exclusiva de las divisas con que las naciones poco desarrolladas han de abonar los intereses y dividendos de sus importaciones de capital, y como tales servicios son casi siempre independientes de la actividad económica internacional, sostienen algunos autores que su pago implica, en épocas de precios declinantes, un sacrificio intolerable para el país deudor.

Sin embargo, buena parte de las inversiones directas no se encuentran sujetas a rigides en sus dividendos, a pesar de que son normalmente más altos que los intereses de los préstamos de fomento. Los dividendos dependen en medida considerable de los precios internacionales de los productos primarios, desde que las inversiones foráneas directas se han encaminado principalmente al sector de exportación de las economías receptoras. Cuando bajan los precios de esos productos decrecen también las sumas a girar al exterior en concepto de ganancias del capital invertido. Por contraste, los servicios financieros de los préstamos internacionales significan una carga rígida en la balanza de pagos al constituir un porcentaje anual fijo sobre la suma prestada. La carga se vuelve más pesada durante las depresiones mundiales con caída general de precios, y se agrava porque casi siempre es en tales

épocas cuando se exterioriza el empeoramiento secular de los términos de intercambio de los países productores de alimentos y materias primas, como se dijo en otro lugar. También se vió entonces que el proceso es combatible únicamente a través de una acción coordinada entre las entidades prestamistas de ámbito mundial y los gobiernos que obtienen sus créditos. La sola acción de éstos resulta ineficaz e insuficiente y, de no conseguirse la colaboración internacional descrita, las consecuencias serían penosas para el mundo subdesarrollado en las etapas descendentes del ciclo internacional.

Puede afirmarse, no obstante, que las épocas de crisis espectaculares y extendidas han sido superadas en los últimos años. El ingreso ha sido suficientemente estabilizado en los centros industriales, y las oscilaciones más importantes en las exportaciones de artículos primarios parecen hoy depender primordialmente de hechos ajenos a las fuerzas ordinarias de la economía, como el aprovisionamiento para tiempos de guerra y la ampliación de programas bélicos o de investigación científica con ellos conectados. También se hallan fuertemente influenciadas por el grado de protección que los centros dispensan a sus actividades primarias, protección que ha dado nacimiento a los enormes excedentes que hoy se observan en ciertos renglones alimenticios.

Pare de cualquier manera ni esta causa de escasez de divisas para la periferia ni otras predominantes en la actualidad se relacionan con el ciclo económico internacional. Las tensiones en las balanzas de pagos de los países que la componen, en cuanto a su relación con el pago de servicios financieros al exterior, pueden considerarse más bien privativas de la época del desarrollo denominada "hacia afuera". Junto con las inversiones extranjeras en la producción de alimentos y materias primas y en los servicios públicos destinados a facilitar su salida al extranjero, crecían entonces las exportaciones de esos artículos; y cuando dejaban de hacerlo por cualquier circunstancia accidental, no por eso detenían su curso los servicios fijos de la deuda externa, con lo cual los estrangulamientos de divisas eran tan agudos como intermitentes. Hoy las circunstancias han cambiado. Con el desarrollo "hacia adentro", la escasez de activos extranjeros ha cesado de ser esporádica para transformarse en crónica. Ni aún en las fases de comercio más favorables, en que afluyen satisfactoriamente los

medios de pago exteriores a sus bancos centrales, dejan las naciones en crecimiento de darles uso de inmediato en la importación de los equipos que demanda su industrialización. Nunca les resultan bastantes los que poseen. De modo que les conviene mucho más disminuir su vulnerabilidad con respecto a ciertas importaciones imprescindibles, como materias primas y combustibles -tarea en la cual aparecen como sumamente útiles los préstamos e inversiones extranjeras-, que paralizar la perspectiva de favorecer de inmediato sus cuentas exteriores por temor a futuras tensiones en dichas cuentas.

Fiénesse solamente si la República Argentina va a detener hoy el crecimiento de su deuda externa, cuyo producido se está aplicando con toda intensidad para reequipar los servicios públicos desmantelados y la insegura base de la economía, por el solo hecho de que el pago de sus intereses signifique en el futuro un rubro inamovible en su balanza de pagos. O si, en el caso de conseguir préstamos internacionales o colaboración de capitales privados para apresurar la extracción de su petróleo, no ha de considerar más importante la desaparición de su peligrosa dependencia con respecto al aprovisionamiento externo de ese combustible, que la contracción de su partida de servicios al extranjero en pro de una mayor independencia con respecto al ciclo. Aceptando capitales foráneos en gran escala podrá hacer menos vulnerable su economía frente a cualquier acontecimiento que interrumpa temporariamente la posibilidad de importar (guerras generalizadas o conflictos locales como el de Suez), y conseguirá aliviar la sujeción progresiva del país a las imposiciones de los proveedores de dichas importaciones.

Lo dicho no implica que deba despreciarse la influencia de los servicios de la deuda externa sobre las tensiones típicas de las balanzas de pagos periféricas. Lo que se desea destacar aquí es que no interesa tanto la rigidez que los intereses y utilidades puedan introducir en las cuentas exteriores en relación con el ciclo económico, como la rigidez a más largo plazo derivada de una carga excesiva sobre dichas cuentas para la economía en su conjunto. El exceso de carga deberá juzgarse de acuerdo con la capacidad del país deudor para expandir sus exportaciones o sustituir importaciones con el objeto de hacer frente a los futuros pagos, para lo cual se impone la confección de cálculos como los



efectuados para el conjunto de naciones latinoamericanas y expuestos poco más atrás.

Los presupuestos de divisas surgen así como fundamentales, tanto a breve como a largo término. Los primeros tendrán por objeto balancear en períodos anuales los ingresos de activos extranjeros con los egresos, sacrificando si es necesario las importaciones menos indispensables a efectos de no detener los pagos por servicios. En el caso de preverse un déficit no imputable a la conducta del país deudor ni capaz de ser enjugado con sus reservas normales de oro y divisas, les corresponde a las entidades de crédito internacional prestar su valioso aporte en los momentos críticos. Los presupuestos para períodos más prolongados tratarán, prescindiendo de los vaivenes cíclicos, de reflejar con la mayor aproximación posible el impacto que sobre la balanza de pagos hagan las inversiones nacionales y extranjeras, y determinarán en definitiva si estas últimas han de influir positiva o negativamente en el crecimiento proyectado. Cuanto más favorable sea el resultado a que se llegue, tanta menor importancia tendrá el hecho de que las importaciones de capital sometan a la economía deudora a transitorias rigideces por el peso de los servicios financieros durante las fases adversas del ciclo económico. Por otra parte, estas rigideces repercuten sobre las economías internas de los países subdesarrollados en menor grado que en los tiempos del patrón oro y los cambios libres, al haberse generalizado sistemas monetarios y cambiarios que aíslan apreciablemente la actividad interior de las alternativas externas.

#### 4. Naturaleza colonialista de ciertas inversiones:

Otra crítica a la inversión internacional, y no la menos trascendente —aunque se refiere sólo a las inversiones privadas directas—, surge de los mismos países receptores en cuanto recuerdan ciertos abusos pretéritos y temen la ingerencia política que pudieran llegar a tener los empresarios foráneos. Han aparecido así una serie de trabas legales y administrativas que dificultan bastante el aumento del volumen de la inversión privada internacional.

Más que de un asunto puramente económico se trata de una cuestión de mentalidad. Se puntualizan algunos acontecimientos del pasado —y, aunque menos, también del presente— referentes a

ganancias y privilegios exagerados a favor de los extranjeros, así como a la falta de contratación por parte de éstos de personal nativo. El desarrollo desequilibrado que siguieron las economías primarias a impulsos de la inversión exterior es esgrimido también como prueba de que huboun propósito de explotación capitalista del lado de los centros. Finalmente, no sólo se les achaca a éstos la búsqueda de ventajas económicas inconvenientes sino el tratar de influir de esa manera en los asuntos internos de los países débiles.

Que ha habido abusos no se puede negar. Las utilidades excesivas, sin embargo, son propias del gran capital en cualquier economía donde él sea escaso, de modo que la crítica puede aplicarse tanto a sus titulares nacionales como a los extranjeros. Ultimamente se han encontrado formas de controlar mucho mejor a unos y a otros, así como de combatir las combinaciones monopólicas que pudieran surgir. Es cierto también que en muchos casos en que el solo hecho de invertir dinero implicaba un riesgo grande, hubo que conceder privilegios y monopolios que hoy pueden parecer desproporcionados; debe reconocerse, no obstante, que en buena medida fueron necesarios para que alguien se decidiera a traer recursos a regiones casi vírgenes. La falta de difusión de la técnica moderna entre el personal nacional es asimismo exacta, pero en el presente hay leyes en casi todos los países que obligan a las empresas extranjeras a contratar determinado porcentaje de mano de obra local, tanto calificada como no calificada. Hay que tener en cuenta además el gasto y esfuerzo que significa formar personal idóneo sin ninguna seguridad de que más tarde ha de permanecer en la empresa que ha invertido ingentes sumas con ese fin.

Es evidente que han existido profundos desequilibrios y tropiezos en el crecimiento del mundo atrasado cuando obró a impulsos de la corriente exterior de capitales. Al respecto Singer ha llegado a conclusiones lapidarias: "La especialización de los países poco desarrollados en la exportación de materias primas y alimentos a los países industrializados como consecuencia principal de las inversiones hechas por los últimos ha sido poco afortunada para los primeros por dos motivos: 1) porque ha trasladado a los países inversores la mayor parte de los efectos secundarios y acumulativos que tendrían las inversiones en los países donde éstas se han utilizado; 2) porque ha encaminado a los países poco desa-

rollados hacia tipos de actividad que ofrecían menos campo al progreso técnico (aparte de las economías internas y externas) y ha alejado del curso de su historia económica un factor central de radiación dinámica que ha revolucionado la sociedad de los países industrializados" (210). De acuerdo con Singer, la inversión tradicional fué extranjera sólo en la acepción geográfico-política de la palabra, porque en la realidad constituyó una prolongación de la economía de las naciones acreedoras. Estas obtuvieron todos los beneficios resultantes de tal tipo de crecimiento económico: goce del impulso vivificante que generan las industrias en una sociedad en progreso, tal como la gradual transferencia de la población activa desde ocupaciones de bajo rendimiento a otras de alta productividad a medida que aumentaban las exportaciones de artículos manufacturados; consiguiente disfrute de las economías de la producción en gran escala al compás del engrandecimiento de las industrias; y apropiación exclusiva de los frutos de su mayor progreso técnico, acompañada de apropiación de gran parte de los beneficios del progreso técnico en la producción primaria, a través de un consumo amplio de materias primas y alimentos que se vió favorecido por los precios deteriorados a que ellos debieron intercambiarse. Por contraste, muy poco hicieron las inversiones extranjeras, según este autor, en favor del desenvolvimiento económico de los países deudores, y muchas veces en lugar de prestarle aliento parecieron obstaculizarlo. La mejor prueba de hacia qué lado se inclinaron las ventajas de esta forma de crecer se encuentra en el espectáculo ofrecido por la estructura económica de tantos países insuficientemente desarrollados de hoy: un sector de alta productividad que trabaja para la exportación coexiste con un sector de baja productividad que produce para el mercado interno (211).

El vívido cuadro trazado por Singer, si bien descriptivo de los rasgos más salientes de la situación, puede dar tal vez una impresión exagerada de la realidad pretérita. Emerge de él la sensación de que el colonialismo fué el pivote sobre el que giró la inversión foránea en las zonas pobres. El profesor Murkse ha encontrado que "estas generalizaciones son un poco excesivas. En primer lugar, me parece que son aplicables a una parte apenas -y, según veremos, secundaria- de la inversión internacional efectuada en el siglo anterior a 1914. Los préstamos extranjeros pri-

vados a los gobiernos y a las empresas de servicios públicos fueron muy considerables; la inversión extranjera británica en los años de 1870-1914 se hizo principalmente en valores de ferrocarriles, que sin duda alguna suministraron una base útil para el desarrollo general de los países prestatarios. En segundo lugar, me inclino a creer que aún en el caso del llamado tipo 'colonial' de inversiones extranjeras -esto es, industrias extractivas de propiedad extranjera que trabajan para exportar a los países industriales-, era probable que originaran diversos beneficios directos e indirectos que contribuían gradualmente, aunque sólo como subproducto, por así decirlo, al crecimiento de la economía local" (212). La primera parte de esta opinión se expresa aún más categóricamente en un informe internacional: "Hasta el decenio de 1930, las empresas de servicios públicos de los países insuficientemente desarrollados se establecieron en gran parte mediante el aporte de capitales extranjeros, en forma de préstamos obtenidos por el Estado en mercados extranjeros de capital, o mediante inversiones directas efectuadas por empresas bajo control extranjero. En verdad, la mayor parte del capital extranjero que entró en los países insuficientemente desarrollados con fines de desarrollo era de una de estas dos categorías" (213).

Pero lo que más remarca el profesor Nurkse, con toda razón, es que para explicar la obvia inconveniencia del crecimiento de antaño no hay necesidad de recurrir a la hipótesis de un intento consciente de explotación colonialista por parte de los inversores foráneos. Hay explicaciones económicas más atendibles que los presuntos móviles agresivos o imperialistas. Basta con colocarse en el punto de vista de cualquier empresario para comprobar que la brújula que guía la colocación de sus capitales es la perspectiva de mayores ventas. En consecuencia, la magnitud del mercado fué el factor determinante en las decisiones céntricas de exportar capitales. No es de extrañar que los inversores no repararan en el casi inexistente mercado local de las regiones de bajos ingresos sino en la gruesa y creciente demanda de alimentos y materias primas de las poblaciones ricas. Existió colonialismo, entonces, sólo en la medida en que las naciones importadoras de capital dejaron desarrollarse sin trabas las tendencias naturales de las fuerzas en juego.

Hoy es más difícil que tal inacción se repita, habida cuenta de la clara percepción de los gobiernos de las naciones en desarrollo acerca de las necesidades de sus economías y del tipo de inversiones que les resultan más útiles. Es cierto que ello no basta para hacer que la inversión privada internacional se encamine hacia algunas de las regiones de más miseria del mundo, pero por lo menos evita que se sigan aceptando capitales especulativos o que son aplicados a la expansión de producciones ya suficientemente abastecidas. Y permite también que se dirija la atención hacia los recursos públicos que provee el financiamiento oficial internacional, utilizables especialmente para el refuerzo de los servicios básicos que integran la infraestructura de la economía. Otros países en grado más avanzado de progreso, es decir, los intermedios (de los cuales el nuestro es un ejemplo típico), contando con mercados interiores suficientemente amplios como para atraer un apreciable volumen de inversiones exteriores directas hacia las actividades industriales que desean fomentar, ven sus problemas en este aspecto sensiblemente reducidos, bastándoles con controlar la entrada de capitales y orientarlos luego selectivamente; y, si las condiciones de oferta de los ahorros externos lo permiten, pueden también limitar las salidas por dividendos a un máximo sobre el capital invertido, como han hecho algunas legislaciones.

Por último, en cuanto a la ingerencia política de los empresarios, corresponde decir lo mismo que con respecto a las ganancias: en los países atrasados dicha ingerencia no es privativa del capital extranjero sino de cualquier clase de capital, aunque por razones obvias resulta mucho más irritante la primera. Evidentemente ha habido influencias políticas graves en el pasado, y tal es el obstáculo más grande que seguirá trabando la importación de capital privado en zonas que se hallan en etapas muy primitivas de desenvolvimiento. Pero en las que ya las han superado y, por tener una economía más fuerte y equilibrada, están en condiciones de evitar corrupciones fáciles y de recibir más y mejores aportes de afuera, no se concibe que por vanos temores se rechacen ahorros tan urgentemente requeridos para vigorizar el ritmo de su progreso.

### 5. Escasez e inadecuada composición de los aportes:

La del epígrafe es la crítica de mayor peso que se le puede formular a la inversión internacional en los momentos actuales, aunque obviamente no proviene del campo de los opositores al financiamiento exterior del desarrollo sino del de aquéllos que lo apoyan y desearían verlo más floreciente que hoy.

La primera parte de la objeción, la que se refiere a la escasez de la corriente mundial de capitales, se presta muy difícilmente a una medición cuantitativa. Para saber hasta qué punto se requirieran ahorros externos en las naciones insuficientemente desarrolladas para mantener determinadas tasas de aumento del ingreso per cápita, se deberían tener datos más precisos sobre rentas nacionales, tasas de incremento de la población y productividad de distintos tipos de inversiones que los que hoy se tienen a mano con las deficientes estadísticas que se llevan en los países atrasados. A pesar de todo, se han hecho algunos cálculos de conjunto. En 1951 se ha estimado que el capital procedente del exterior que era necesario invertir anualmente en todas las zonas subdesarrolladas para acrecentar en un 2 % anual su renta per cápita ascendía a 14.000 millones de dólares por año, en tanto que los fondos que en ese entonces se recibían no superaban los 1.500 millones de dólares anuales, por todo concepto (214). A su vez, para América Latina se ha calculado en 2.800 millones de dólares anuales la importación de capital extranjero indispensable para aumentar en un 3,3 % por año el ingreso de sus habitantes, mientras que las inversiones que se efectuaron con recursos provenientes de los Estados Unidos -que forman el grueso del capital que entra en la zona- sumaron sólo 500 millones de dólares en el período 1950-1953 (215).

El pavoroso déficit de capital extranjero que surge de los dos trabajos anotados se ve agravado por la composición poco conveniente que adopta la corriente internacional de capitales. Se dijo en otro lugar que en América Latina los ahorros foráneos invertidos en títulos públicos bajaron del 70 % del total de inversiones extranjeras antes de la primera guerra mundial al 18 % en los últimos tiempos. El alza relativa -del 30 al 82 %- que experimentaron las inversiones directas en detrimento de los préstamos para servicios públicos representó sin ninguna duda una forma mucho más cara de importar capitales en el continente. Las ba-

lanzas de pagos de los países latinoamericanos, lo mismo que su ahorro nacional, han debido adaptarse al impacto producido por las sumas más altas a girar al exterior en concepto de dividendos, ya que éstos son normalmente más altos que el interés que devengan los títulos públicos. Y no se ven por ahora signos de un restablecimiento de importancia en el mercado internacional privado de tales títulos, que antes de la crisis de 1930 suministraba casi todos los recursos para los sectores básicos de la periferia, en tanto que hoy no alcanza, en el caso de América Latina, a sobrepasar el 3 % de la inversión total pública de la región (216).

De lo anterior no debe inferirse que lo que se necesita es disminuir el ritmo de importación de capitales privados en los países subdesarrollados. Su aumento sería de manifiesta utilidad para muchas zonas; mas lo que hay que conseguir con urgencia es que los recursos públicos internacionales aumenten su participación en el financiamiento de las inversiones de capital social, que al crear condiciones propicias en la base de la economía abren el camino a la inversión privada nacional y exterior. Como se dice en un trabajo de las Naciones Unidas, "la interrupción virtual de la corriente de capitales destinados a empresas de servicios públicos es de tanta entidad, que los problemas relativos al financiamiento de otras esferas del desarrollo resultan ser de importancia secundaria para muchos países cuyos servicios públicos son deficientes" (217).

### III. Obstáculos que se oponen al aumento de la corriente internacional de capitales

Veamos primeramente los de naturaleza más general. Hay, ante todo, una serie de condiciones geográficas, sociales y económicas no susceptibles de modificación rápida. Las enormes distancias, las diferentes tradiciones y concepciones, el incompleto conocimiento de estas y de otras circunstancias en los países exportadores de capital, los inconvenientes que supone para el propietario de bienes de producción el hecho de que los mismos estén situados en el exterior, y otros factores de la misma índole, bastan para

provocar la renuencia a invertir capitales internacionales en muchos sectores de la actividad económica. Consideraciones similares pueden hacerse con respecto a diversas clases de escaseces que suelen resultar factores inhibitorios para el empresario foráneo: falta de mano de obra especializada, en ocasiones de recursos naturales aptos para ser explotados, casi siempre de medios de transporte adecuados y energía suficiente y, en general, de los servicios básicos que forman los cimientos sobre los que debe desenvolverse toda producción de bienes, así como de un mercado capaz de absorber los artículos producidos.

En lo político, los repetidos cambios de gobiernos fuera de todo cause legal en muchas naciones estrassadas, la tirantez internacional que no cesa, el riesgo de que se modifiquen las relaciones políticas entre países, etc., tampoco contribuyen a estimular las decisiones de invertir en el extranjero, salvo que esas mismas circunstancias resulten útiles en ciertos casos para resolver una dispersión más amplia de los riesgos. Por otro lado, la mayor intervención del Estado reclamada por la poca espontaneidad del desarrollo presente, unida al control de cambios a que muchas veces obliga la tendencia crónica al desequilibrio exterior, adquieren vicios de estatismo exagerado a los ojos de inversores acostumbrados a un régimen de mayor libertad de empresa. El peligro de una intervención más radical —como nacionalizaciones y expropiaciones, que efectivamente han sido bastante frecuentes en los últimos tiempos en las naciones en desarrollo— es otro de los elementos que tienden a crear un clima menos favorable a las inversiones extranjeras que el que prevaleciera en períodos anteriores.

Pero a los efectos de visualizar más de cerca los factores que obstan a la fluidez de los actuales movimientos de capital, conviene separar el tratamiento de los préstamos de recursos públicos internacionales del de las inversiones directas de ahorros privados.

#### a) De los préstamos de capital público

De parte de las instituciones internacionales de crédito hay una serie de modalidades en su política de préstamos que tienen efectos restrictivos sobre la esperada expansión de su monto. En primer lugar, la exigencia de la garantía de los gobiernos para cualquier operación de crédito hace que, cuando no son los mis-



mos gobiernos los prestatarios, muchos empresarios privados preferían prescindir de los préstamos ante el temor de que el Estado garante se sienta impulsado a intervenir posteriormente de alguna manera en la gestión de los negocios. La Corporación Financiera Internacional creada para evitar el paso intermedio de la garantía estatal no ha dado mayor vuelo a sus operaciones, que hubieran significado el acceso directo a los recursos públicos internacionales por parte del hombre de empresa de los países subdesarrollados.

La poca productividad directa de ciertas inversiones, como por ejemplo las destinadas a escuelas y servicios sanitarios, es el motivo principal de la poca atención que les prestan las entidades prestamistas. Empero, se trata de servicios públicos que elevan de modo impresionante la productividad general del trabajo en los países atrasados, y éstos no han logrado que, como en el pasado, el mercado internacional de capital privado provea los recursos para atenderlos adecuadamente.

Otra dificultad proviene de la limitación de los préstamos de desarrollo a aquellas actividades a las que el capital privado no se encuentra dispuesto a acudir. Surgen así choques entre el deseo predominante en las naciones insuficientemente desarrolladas de reservar al Estado la explotación de determinados servicios públicos, recursos naturales o fuentes de energía, y la obligación estatutaria del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o el criterio que sigue el Eximbank de no conceder créditos en tales condiciones sino sólo cuando no hay otras fuentes internacionales de capital disponible. El petróleo brinda el ejemplo más característico de esta divergencia de puntos de vista. Si bien no siempre es defendible el monopolio estatal que propician los países importadores de capital para ciertos tipos de explotación, hay que reconocer que en algunos casos la misma dimensión de la empresa extranjera justifica cualquier recelo, puesto que puede llegar a tener gravitación excesiva en economías de base estrecha como son las subdesarrolladas, y en otros se conserva el recuerdo del carácter francamente destructor de toda competencia que tomaron las actividades foráneas.

Han existido también agudas discrepancias con respecto a la conveniencia de los proyectos entre las misiones que envían las instituciones de crédito para el estudio de los préstamos a oter-

gar y los gobiernos que los solicitan. Por último, repetidas veces ha sido citado en conferencias internacionales el problema que plantea la habitual limitación de los préstamos a las divisas indispensables para cubrir las importaciones de equipos y materiales extranjeros, sin tener para nada en cuenta la mayor renta nacional que habrá de originar la inversión de los recursos externos. Tal aumento de ingresos, aún en el caso dudoso de que no vaya acompañado de un incremento en el coeficiente de importaciones, traerá como consecuencia un aumento adicional de importaciones no cubierto por el préstamo, con la consiguiente perturbación en las cuentas exteriores del país prestatario (218).

Hasta aquí los obstáculos que caen fuera de la órbita de las economías en desarrollo. Pero hay otros muchos que les atañen y que son de su exclusiva responsabilidad, en el sentido de que representan síntomas de una expansión económica realizada sin el orden y las precauciones que deben existir para neutralizar los desequilibrios que tienden a sobrevenir.

El primero de ellos es la inflación. Es notorio que existe presión inflacionaria en todo crecimiento acelerado, pero los gobiernos de los países subdesarrollados no siempre han tomado medidas eficientes para impedir que el proceso tomara envergadura. Este es naturalmente un obstáculo grave para la concesión de préstamos de desarrollo, ya que las instituciones internacionales actúan con criterio realista en esta clase de negocios y exigen las mayores garantías previas con respecto al reembolso del crédito. Ven así con prevención cómo la inflación interna distorsiona las relaciones económicas y diluye los efectos benéficos del aporte exterior: se desalientan las exportaciones, crecen las importaciones, y ello agrava la débil posición de divisas prevalecte. Sin embargo, la ayuda de los recursos internacionales es, como se vió en el capítulo respectivo, casi un requisito indispensable para frenar las expansiones monetarias sin que se resienta el grado de ocupación que inflacionariamente pudiera haberse alcanzado.

La misma preocupación de las autoridades de los bancos mundiales por evitar que los préstamos se conviertan en donaciones se advierte en sus intentos de condicionarlos a la elaboración de programas orgánicos de crecimiento. Como no todos los países en desarrollo cuidan este aspecto, bien sea por imprudencia o por el

costo y dificultad de los planes, el mismo acaba por transformarse en un factor limitativo de los créditos, más aún si se toma en consideración el riesgo que significa incurrir en grandes gastos de programación sin la seguridad de que el proyecto sea finalmente aprobado.

También constituye una traba para la mayor magnitud de los créditos el hecho de que muchas empresas estatales de servicios públicos, a las cuales van principalmente destinados, estén administradas en forma tan deficiente que la entidad prestamista se ve obligada a no formalizar ninguna operación con ellas hasta tanto no hayan tomado medidas mínimas de reorganización.

Por último debe consignarse como factor perturbador los tropiezos periódicos que sufren las economías insuficientemente desarrolladas para hacer frente al pago de los servicios financieros de los préstamos. Una sensible mejoría cabría lograr en esta materia si los países afectados adoptaran, en tiempo oportuno recaudos para estimular las exportaciones y sustituir importaciones o cambiar su composición, acompañando tales medidas con otras de carácter anticíclico en las que ya se ha señalado la colaboración que podrían prestar las instituciones de crédito mundial.

En otros tiempos hubo también préstamos internacionales de capital privado. Los cambios ocurridos en el mundo en el último cuarto de siglo terminaron con ellos. Al riesgo normal que se calculaba para cada préstamo antes de la Gran Depresión, que derivaba de la eventual incapacidad del país deudor para dar cumplimiento a las condiciones contractuales del mismo, hubo que agregar después de 1930 una porción de interés muy alta representativa de la posibilidad de que el país prestatario opusiera restricciones cambiantes a los giros al exterior o directamente los paralizara en caso de escasez aguda de divisas, todo lo cual dió lugar a una tasa tan elevada de interés que no resultó asequible a los países importadores de capital. Otros factores contribuyeron además a frenar esta clase de préstamos: el mal recuerdo que conservan muchos inversionistas sobre algunas operaciones del pasado, en cuanto al destino deplorable que tuvieron los fondos y a la mora general que sobrevino; la disminución del valor real de los créditos monetarios debido a la inflación mundial de precios ocurrida después de la última guerra; y el papel cada vez menos importante que desempeña el pequeño ahorrista céntrico como tenedor directo de inver-

siones de cartera, como consecuencia de canalizarse hoy los recursos provenientes del ahorro individual en consorcios de inversión e instituciones de ahorro, los que por tradición y a veces también por imposiciones de las legislaciones locales prefieren una mayor seguridad mediante colocaciones en títulos públicos nacionales que el rendimiento más alto susceptible de ser obtenido con la compra de bonos extranjeros. No obstante este cúmulo de circunstancias adversas, se mencionó más atrás el hecho auspicioso de que en los últimos cinco años los mercados privados de capital de Europa y Estados Unidos han comenzado a absorber, aunque todavía en muy pequeña escala, algunas emisiones de títulos públicos de países poco evolucionados.

b) De las inversiones directas de capital privado

Desde el punto de vista de las naciones exportadoras de capital, hay un conjunto de factores que deprimen el incentivo de los empresarios particulares a invertir en el exterior. Como es obvio, el agente económico céntrico busca tanto la seguridad de sus inversiones en otros países como un rendimiento que supere el que podría obtener en su propio territorio. Esta última circunstancia resultó poco favorable a los movimientos internacionales de capital privado después de la última guerra mundial, según surge de cifras comparativas anteriormente citadas entre el promedio de utilidades en Estados Unidos y el promedio apenas más alto registrado en el conjunto de regiones insuficientemente desarrolladas. La relación de ganancias mejoró con posterioridad al descender los elevados beneficios en Norteamérica, que habían reflejado la necesidad perentoria de aprovisionarse de toda clase de bienes que tuvo en los primeros años de la postguerra un mundo destruido por el esfuerzo bélico. Pero hubo un sector que no pudo recuperar más el atractivo ofrecido en el pasado a las inversiones directas de capital privado. Se trata del de los servicios públicos: las empresas foráneas establecidas no han logrado obtener autorización en los últimos tiempos para elevar sus tarifas al mismo ritmo con que aumentaron sus costos de explotación y renovación de equipos como consecuencia de la inflación. La disminución de la lucratividad de esta clase de negocios se comprueba con sólo comparar el 4,3 % de utilidades que arrojaron las inversiones directas de Estados Unidos en empresas de servicios públicos radicadas en el exterior con el 17 % que obtuvieron en los

restantes sectores de actividad en países extranjeros (219). A esto se agregó la inclinación de las naciones en crecimiento a reservar la explotación de los servicios públicos al Estado o, a lo sumo, al capital privado nacional, criterio que se aplicó no sólo al establecimiento de nuevas empresas sino al transpaso de la propiedad de las antiguas entidades extranjeras mediante compra o expropiación por los gobiernos.

Descartado de ese modo un importante sector de las economías periféricas, el capital privado internacional encontró también importantes obstáculos en las otras ramas a donde podía dirigirse, aunque en este caso más bien por razones de seguridad y transferencia que de poco rendimiento. En ese sentido las tensiones que el mismo desarrollo introduce en las balanzas de pagos de los países de bajos ingresos son miradas con suma preocupación por los inversores del exterior, pues saben por repetidas experiencias que las utilidades de las empresas extranjeras son uno de los primeros renglones que se sacrifican cuando hay dificultades de transferencia. Los encargados del control de cambios reducen en esos casos las partidas destinadas al pago de dividendos del capital extranjero, o directamente prohíben toda salida en tal concepto hasta tanto mejore la situación de las cuentas exteriores.

Pero el obstáculo principal es tal vez la inflación, que constituye una de las principales causas de los trastornos de divisas. Cuando su origen se encuentra en el crédito fácil, eleva los beneficios del sector empresario y consiguientemente el monto de utilidades a girar al exterior. Si no existe un mercado libre de cambios donde la moneda extranjera pueda depreciarse con la misma intensidad que la interna —que es lo que generalmente ocurre al mantenerse la moneda nacional sobrevaluada en las cotizaciones oficiales de cambios—, tendrá lugar una acentuada presión sobre la balanza de pagos. Dicha presión podrá tornarse abrumadora en el caso, también bastante frecuente, de que las firmas extranjeras trabajen apoyadas en una cantidad considerable de créditos otorgados por el sistema bancario nacional, con lo que transfieren al exterior beneficios obtenidos en buena parte con capital nacional como si fueran rendimientos del capital extranjero invertido.

Por último, las reglamentaciones y limitaciones de toda índole con que las naciones insuficientemente desarrolladas tratan

de limitar la mala dirección espontánea —en términos de productividad social— de las inversiones directas extranjeras, si bien desde el punto de vista del crecimiento son del todo comprensibles, no dejan de traducir un elemento de discriminación que es mirado con poca simpatía por los empresarios foráneos. Tales discriminaciones, pese a su indudable justificación teórica, han llevado a la Comisión Económica para América Latina a preguntarse "si los efectos desfavorables que provocan en la inversión extranjera al desalentar su afluencia, se compensan o no en la práctica con resultados tangibles de esta política" (220).

Las anteriores son las razones que explican por qué, desde el punto de vista de los países exportadores del capital, las inversiones internacionales directas no son hoy mayores en los territorios subdesarrollados. Desde el punto de vista de éstos hay, a su vez, numerosos motivos que hacen que en la práctica no se las promueva sino hasta cierto límite. Ya quedaron reseñados al hablar de las desventajas de este tipo de inversiones para el desarrollo económico. Las dos más importantes son, en definitiva, el elevado costo en términos de ahorro nacional y de divisas que significa el envío de las utilidades al exterior, y la poca productividad social de los sectores en donde prefieren invertir los empresarios extranjeros.

#### c) Remoción de ambas categorías de obstáculos

Con respecto al ámbito nacional de los países en crecimiento, los recaudos a utilizarse son pocos y sencillos. Primero, contener la inflación de acuerdo con los lineamientos generales ya señalados en el capítulo sobre política monetaria; se ha visto que precisamente el capital extranjero podría desempeñar un importante papel en la lucha antiinflacionaria. Segundo, los países poco desarrollados tendrían que elaborar programas a corto y largo plazo a medida que las circunstancias lo fuesen permitiendo, para que de ese modo las instituciones internacionales de crédito se convenzan de la seriedad de sus esfuerzos de crecimiento. Y tercero, deben combatir los efectos de los crónicos estrangulamientos de divisas que les impidan a veces hacer frente a sus compromisos internacionales, si es posible a través de medidas que eviten su presentación. Tales podrían ser la sustitución de importaciones por producción interna y el fomento de las exportaciones cuando las

condiciones del mercado internacional lo aconsejen. Además habría que encarar una política contra el ciclo internacional actuando sobre las inversiones internas en la forma indicada en el capítulo IV, y sobre la balanza de pagos mediante préstamos anticíclicos que las entidades de crédito mundial deberían intensificar en las épocas desfavorables para reducirlos en las de prosperidad. Incluso podría llegarse, como ha sido propuesto, a un sistema de servicios flexibles que siguiera el curso cambiante de la actividad económica.

En cuanto a las medidas de cooperación internacional, sólo cabe referirse al financiamiento con recursos públicos. El capital privado se guía por móviles de lucratividad y no colabora en proyectos internacionales de desarrollo. Las condiciones de lucratividad pueden ser elevadas hasta cierto grado en el interior de los países poco evolucionados mediante medidas de protección que garanticen mercados amplios, y expedientes aduaneros y cambiarios favorables a la importación de equipos y materias primas utilizadas por las empresas extranjeras. Los recaudos nacionales que aumentan la seguridad de las relaciones económicas, como son algunos de los descriptos más atrás, también sirven para atraer capitales. La lucratividad de las inversiones directas es susceptible de ser influida además con disposiciones de los países exportadores de capital, a través de la remoción de trabas que, como la doble imposición internacional, producen perjuicios a las economías subdesarrolladas sin ventajas correlativas para los países inversores. No obstante, estudios publicados en los últimos tiempos hicieron notar que el factor impositivo ha perdido importancia como obstáculo a la inversión internacional. Ello es así porque se viene suscribiendo creciente número de acuerdos para evitar la doble tributación, y generalizando las reducciones unilaterales de impuestos en los países de origen del capital sobre las utilidades que se obtienen en el extranjero. (221).

En cuanto a los recursos públicos, las instituciones internacionales deberían ser provistas de capital céntrico en cantidades sustancialmente superiores a las actuales, especialmente por los Estados Unidos, y además tendrían que adoptar una política más liberal en lo que respecta a la cuantía individual de los créditos que conceden, sin sujetarlos con estrictez al volumen de divisas necesario para comprar bienes de inversión en

el extranjero. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento no ha llegado a cubrir ni siquiera las necesidades mínimas de las áreas en crecimiento en materia de servicios públicos e industrias básicas. Y la Corporación Financiera Internacional debería generalizar sus préstamos, hoy casi inexistentes, al empresario privado de esos países, importante motor de su prosperidad económica. No resulta exagerado exigir de los países industriales la comprensión necesaria para dotar suficientemente a este género de instituciones, desde que con el tiempo se verían favorecidos con tal política al ampliar la demanda mundial de productos industriales y asegurar la apertura de anchos cauces a la inversión privada internacional. De ese modo los capitales exportados podrían obtener rendimientos muy superiores a los que permiten economías más avanzadas y con cierto grado de saturación, con lo que se aseguraría la plena inversión de un ahorro demasiado abundante y se consolidarían las posibilidades de combatir con eficacia cualquier atisbo de desocupación crónica.

Los países subdesarrollados que han transpuesto ya determinadas etapas de progreso económico se encuentran, como en tantos otros aspectos, en mejores condiciones que los más pobres en lo que se refiere al goce de las ventajas de la inversión internacional. Los aportes de capital privado del exterior tienden a ser superiores en ellos y de mejor calidad desde el punto de vista de su poder generador de ingresos, porque dotan de recursos y técnicas modernas a los sectores de producción industrial que en el desarrollo requieren expandirse a ritmo más acelerado que los demás. Por eso las economías "intermedias" no tienen tanta necesidad de capital público como los países ubicados en las escalas más bajas del ingreso mundial. Estos se ven constreñidos a recurrir casi exclusivamente, en los comienzos de su crecimiento, al apoyo del sistema crediticio internacional, so pena de permanecer en un estado crónico de subdesarrollo.

El total de las rentas nacionales de Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y países de Europa Occidental ascendió en 1951 a 350 millones de dólares aproximadamente. Hoy la cantidad anual de ingresos de estas naciones definidas como "maduras" debe ser considerablemente mayor. Se ha calculado que si a partir de entonces se hubiese transferido a los países insuficientemente desarrollados solamente el 2 % de la suma antes



consignada, cada año se habrían obtenido 7.000 millones de dólares para integrar los recursos prestables de las instituciones mundiales de fomento, con lo que éstas podrían haber operado en mucho los 1.400 millones de dólares anuales que prestaron en promedio durante el período (232). Tal aporte habría consistido de ser una carga excesiva para los centros industriales, si se tiene en cuenta que los requerimientos de capital público de vastas zonas atrasadas son tan grandes y satisfacen necesidades tan vitales en ellas mientras que representan tan poco en las posibilidades de capitalización de los países desarrollados.

TERCERA PARTE

CANALIZACION DE LOS AHORROS

HACIA LAS INVERSIONES DE DESARROLLO

## CAPITULO VII

### RESORTES GENERALES A UTILIZAR POR EL ESTADO

#### I. Enunciación

En el capítulo IV se vieron las razones que justifican la intervención más o menos amplia del Estado de los países poco desarrollados en el proceso de la inversión dentro de sus territorios, es decir, en lo tocante a la esencia de su crecimiento económico; fueron enunciados al mismo tiempo los límites de tal intervención. A su vez, en la primera sección de este trabajo se trató del destino de las inversiones de desarrollo y en la segunda del origen de los recursos que demandan tales inversiones. Sólo resta ahora referirse a los medios específicos que tiene a su disposición el Estado para encausar los ahorros de una comunidad de escasa evolución económica, una vez formados, hacia los sectores de producción de bienes y servicios que de acuerdo a un programa de desarrollo se consideran merecedores de las prioridades de inversión.

Casi todos los resortes económicos y financieros a utilizar en ese proceso de canalización se han ido viendo en el curso de las páginas anteriores, a medida que se concretaban las conclusiones sugeridas por cada punto. Carecería de objeto un estudio pormenorizado de las infinitas modalidades y variaciones que ellos pueden asumir en la práctica, ya que cada país tendrá que adaptarlos al grado de su progreso económico y a sus particulares características históricas, geográficas y culturales. Será más útil presentar aquí sólo un bosquejo muy general de estas herramientas superiores de gobierno y de los objetivos más amplios que deben cumplir. Ello ha de obrar a modo de recapitulación del conjunto de medidas propiciadas en este trabajo, permitiendo obtener una visión de conjunto de los problemas que plantea el proceso de la inversión en las naciones subdesarrolladas. El balance final de la discusión no quedará completo sino con un breve análisis crítico de las perspectivas de éxito del sistema de política económica intervencionista que surge de las soluciones halladas.

El primero de estos instrumentos, dado que orienta el empleo de todos los demás, es el de la programación del crecimiento. El objetivo del desarrollo fomentado por el Estado es o debería

ser el de conseguir ciertos aumentos de renta individual en determinados períodos de tiempo. Este hecho, unido a la necesidad de vencer en forma ordenada una serie de obstáculos que se oponen naturalmente al progreso de las zonas atrasadas, impone la elaboración de proyecciones macroeconómicas que se internen en el futuro y permitan coordinar desde el presente los recaudos destinados a expandir la inversión y el ingreso, en la medida y dentro de los términos esperados. Es absolutamente imprescindible que todo gobierno que se proponga metas parecidas tenga una idea anticipada de cómo, dónde y cuándo debe actuar para cumplirlas. De no proceder así, los desequilibrios, embotellamientos y recesos sobrevinientes -como es fácil deducir de la triste y repetida experiencia de muchos pueblos- pueden desvirtuar el esfuerzo e incluso tornarlo perjudicial para la economía en su conjunto.

No se precisan de entrada programas impecables, habida cuenta de su costo y dificultad en regiones donde no hay casi organización estadística ni se conocen en ocasiones los recursos naturales con que se puede contar. Es siempre posible efectuar ordenamientos a plazos cortos con los elementos que se tienen a mano, dejando para un futuro próximo la confección de planes de más largo aliento. En consecuencia, presenta sumo interés para una buena orientación de la política de inversiones la organización perentoria de las siguientes tareas: inventario de los recursos del país (naturales, económicos y humanos), en especial de las fuentes de energía y de la extensión y fertilidad de las tierras cultivables; formación de expertos en programación y cuestiones de desarrollo; fomento y perfeccionamiento de la investigación tecnológica en cada una de las diversas ramas de actividad económica, o recepción de asistencia técnica internacional cuando ello no fuera posible a breve plazo; y mejoramiento del sistema de estadísticas e informaciones de todo tipo, así como de los métodos de interpretación y análisis de esos datos y de los requerimientos y resultados previsibles de la planeación.

Instrumentos de política económica de fundamental valor para encauzar las inversiones de acuerdo con las necesidades del desarrollo son los relacionados con el comercio exterior: la política aduanera, cambiaria y de intercambio regional. La primera, una vez determinados mediante las estimaciones anteriores los límites óptimos del sector que produce para la exportación y del que lo hace

para el mercado interno, así como el tipo de actividades que dentro de cada sector más conviene estimular, permitirá utilizar el resorte proteccionista con el objeto de hacer coincidir dentro de lo factible las dimensiones ideales proyectadas con las de la realidad. La justificación de una adecuada protección en los países subdesarrollados no puede hoy ponerse en duda en los casos en que constituye la única manera de obtener mayor rendimiento colectivo de un conjunto determinado de factores de la producción. Si luego de exhaustivos análisis se llega a concluir que cierta industrialización es requerida para absorber factores de otro modo menos eficientes, el mecanismo de los impuestos aduaneros será el encargado de proteger a la nascente producción manufacturera de la mayor productividad céntrica, cuando los menores salarios imperantes no alcancen a compensar las diferencias de productividad.

Por supuesto que un arma de esta naturaleza debería manejarse con discreción para que constituya una ayuda en vez de una carga. No tiene que permitirse que por equivocadas aspiraciones de autarquía proliferen actividades antieconómicas, ya sean tales desde su comienzo o adquirieran ese carácter más tarde, por falta de competencia y exceso de privilegios. Lo mejor sería revisar periódicamente el arancel y establecer, después de un período inicial de asentamiento de la actividad protegida, una reducción prudente de su cuota que año por año fuera abriendo las puertas de la importación, como única manera de mantener despierta a la iniciativa privada en su función de reducir los costos y aumentar los rendimientos. De este modo la política aduanera coadyuvará al proceso de sustitución de importaciones por producción interna que va implícito en el desarrollo "hacia adentro", a fin de hacer frente a las dificultades de divisas surgidas con el cambio del impulso fundamental del crecimiento. Como el objeto del proceso no es mantener ociosos los medios de pago exteriores que se economizan, sino emplearlos al máximo en la adquisición de equipos y otros bienes extranjeros que precisa el incipiente progreso industrial, los gravámenes arancelarios han de ser también de utilidad para modificar paulatinamente la composición de las importaciones.

Ambos procesos de fondo citados, sustitución de importaciones y cambio en su composición, deben llevarse a cabo rápidamente y a veces no admiten las demoras a que están sujetas las variacio-

nes de derechos aduaneros. Estas deben esperar en casi todos los países la aprobación legislativa, de trámite generalmente lento. El medio de protección más correcto es siempre a la larga el arancel, porque además de contener un grado inferior de arbitrariedad y discriminación ofrece menor peligro de corrupción administrativa en su manejo. Pero por la razón antes anotada, en gran parte de las naciones subdesarrolladas ha sido reemplazado en la práctica por el control de cambios.

Este sistema, que comenzó a usarse durante la Gran Crisis como expediente para conservar las reservas de oro y divisas en momentos en que caían los precios mundiales de las materias primas y se detenía la corriente de inversiones internacionales, demostró luego poder llenar otros cometidos, como limitar las importaciones, fomentar las exportaciones en las direcciones deseadas y proteger a la industria nacional, aparte de servir a los gobiernos de fuente de ingresos. La mayor agilidad del control de cambios reside en su manejo puramente administrativo. Se hace así posible cambiar el grado de protección no sólo mediante una variación periódica de los tipos de cambio sino con un mero traspaso de la categoría en que se hallan clasificados determinados productos a los fines del comercio exterior. Pero también son conocidos los inconvenientes del control de cambios: la modificación repetida y a veces sin ningún motivo aparente de los tipos de cambio trastorna súbitamente las perspectivas de ganancias, inquieta al empresario privado y acentúa la característica inestabilidad de los negocios en los países insuficientemente desarrollados; la extraordinaria importancia económica de los permisos previos de cambio aumenta las probabilidades de que se presione deshonestamente sobre los encargados de otorgarlos; las preocupaciones de balanza de pagos pueden conducir a que se subordine la distribución de los recursos internos a un criterio de consecución de divisas más que de incremento de la productividad social, aunque como se ha visto ambos criterios generalmente coinciden hoy en la periferia; la resistencia a devaluar la moneda nacional en concordancia con el ritmo de la inflación interior desalienta las exportaciones, acentúa la expansión monetaria y termina por agravar el estado de las cuentas exteriores; los capitales extranjeros toman la discrecionalidad del sistema y prefieren moverse hacia donde hay más liber-

tad o directamente no moverse; el control puede también producir la huida del escaso capital nacional, o su utilización como fuente de fáciles ganancias mediante maniobras especulativas en divisas, socialmente indeseables y nacidas sólo de las frecuentes alteraciones de los tipos de cambio. Por todo ello conviene a la larga que el sistema sea suplantado por el del impuesto aduanero; pero a la corta no puede negarse su valor para el desarrollo cuando es operado honestamente, y la casi imposibilidad de encontrarle un sustituto adecuado, en virtud de las varias funciones que llena mejor que ningún otro medio.

Hay otro aspecto del comercio exterior que conviene tener en cuenta a fin de atenuar las dificultades en las ventas con que tropiezan muchas empresas industriales. Se trata de la concertación de acuerdos regionales que, a través de la abolición de barreras arancelarias, permitan un grado satisfactorio de especialización dentro de cualquier región que constituya un mercado razonablemente amplio. La condición de amplitud es indispensable, y ya se vió que las dimensiones del mercado están en relación directa con la productividad y el ingreso individual de los que lo componen: si sólo se unen zonas muy pobres no obtendrán con ello muchas perspectivas de mejoramiento. Sin embargo, queda siempre la posibilidad de que se puedan integrar económicamente países de producción complementaria. Los países de América Latina, por ejemplo, comercian poco entre sí y mucho con Estados Unidos y Europa. Si esta última establece un mercado común, como ha comenzado a hacerlo, subirán la eficiencia y la renta total de la región -de gran poder adquisitivo global- y por ende sus posibilidades de adquirir exportaciones latinoamericanas; pero si al mismo tiempo, como también está proyectado, se firman acuerdos para dirigir la mayor capacidad potencial de importación del continente integrado a las posesiones coloniales del mismo que se desean favorecer, sobre todo las africanas, América Latina no sólo no participará de los frutos de esos acuerdos sino que probablemente verá mermado el volumen de sus exportaciones tradicionales. Su única defensa consistirá entonces en compensar la pérdida de esas exportaciones con mayores ventas en el mismo continente latinoamericano. Es lo que se está tratando actualmente de lograr mediante un mercado común, cuyo estudio se halla ya bastante avanzado en el caso de los países centroeuropeos y en sus comienzos para las demás economías. En estas circunstancias los gravámenes aduaneros y el control de

cambios deben actuar en forma inversa a la anteriormente descripta, bajando barreras en lugar de crearlas para vigorizar el desarrollo.

El sector de inversiones que el Estado se reserva para realizar directamente constituye otro medio de encauzar el ahorro nacional hacia sus aplicaciones más favorables para la comunidad. En el plan de expansión orgánica de la economía deben estar previstas las dimensiones de este sector y sus objetivos. En países de atraso extremado puede ser necesario que el Estado incluya entre sus inversiones muchas de carácter industrial, por lo menos en un principio. La iniciativa privada, como se ha comprobado en la experiencia, puede encontrar completamente inatractivo el empleo de fondos para actividades que no sean las primarias, en virtud de la alta elasticidad-ingreso de la demanda que presentan los artículos primarios en los niveles muy bajos de renta y la consiguiente casi nula elasticidad correspondiente a los bienes secundarios. Este problema que aparece por el lado de la demanda es susceptible de atacarse, entre otros medios, con el apoyo gubernamental a una onda de inversiones privadas simultáneas que se procuren clientes unas a otras o, en el caso de no responder los empresarios a los estímulos oficiales, mediante las inversiones efectuadas por el mismo Estado. Las empresas estatales serán siempre menos eficientes que las privadas, pero en los casos anotados tal es el precio que hay que pagar para posibilitar el crecimiento futuro; y no es permanente, pues una vez abierto el camino con el ejemplo y superados los temores y reticencias de los agentes individuales, el Estado podrá ir transfiriéndoles gradualmente sus industrias de fomento. Conservará, sin embargo, su acción capitalizadora directa en materia de servicios públicos debido a las múltiples razones ya expuestas en otro lugar, la más importante de las cuales es que la iniciativa privada no puede acometer tal acción en la periferia.

El campo de los servicios públicos, y dentro de él el básico de la energía y el transporte, es pues el destinatario natural de los capitales que obtenga el Estado del crédito público o del ahorro forzado presupuestario. Nunca será demasiada la trascendencia que se asigne a este sector en un plan de desarrollo. Sin una base firme que permita la expansión de las inversiones privadas no hay desenvolvimiento sano posible. La precisión en el cálculo de las necesidades mínimas de infraestructura es vital: las dificultades



de transporte y energía han demostrado ser los factores paralizantes de mayor importancia en el desarrollo actual de casi todos los países atrasados. En consecuencia, los recursos con que se dote a tales sectores han de ser casi invariablemente los que brinden una productividad social más elevada.

La política de inversiones públicas es también uno de los principales elementos de lucha contra el ciclo interno, aunque éste, como tuvo oportunidad de verse, pocas veces ha de presentarse con independencia de los factores exteriores en un país de economía débil. Para combatir el ciclo internacional a través de un manejo compensatorio de las divisas debe acudir a la política monetaria y crediticia y a la ayuda de las instituciones mundiales de crédito en los períodos de depresión; en el caso de no conseguirse ella, habrá que apelar a la orientación anticíclica de las inversiones nacionales. Se auspiciarán entonces las inversiones con menor coeficiente de importación durante las épocas de penuria de divisas, dejando que las de mayor coeficiente recuperen en el transcurso de los períodos de bonanza el terreno perdido. El Estado podrá actuar sobre todo en la industria de la construcción, que casi no requiere divisas, mediante el empleo del crédito hipotecario y como inversor directo en obras públicas y viviendas populares, estas últimas requeridas con urgencia ante el desarrollo industrial predominantemente urbano.

La política crediticia y monetaria es otro de los resortes sobre cuya utilización recae gran parte del peso de los esfuerzos de crecimiento. Tiene a su cargo la trascendental tarea de contener las presiones inflacionarias inherentes a todo desarrollo rápido, que, de exteriorizarse sin tropiezos, malograrían totalmente el intento por la perjudicial dirección que imprimirían a las inversiones. Pero no es eso sólo lo que le incumbe: aunque se tenga éxito en evitar la expansión exagerada de los medios de pago, la falta de una intervención rectora en materia de crédito dejaría inalteradas costumbres de mucho arraigo en la banca de los países subdesarrollados, que la llevan a retacear su apoyo a las actividades que más significado tienen para el desenvolvimiento económico. O sea que no solamente interesa el aspecto cuantitativo de la política monetaria sino el cualitativo que emana de la política general de crédito.

Desde el primer punto de vista, en la generalidad de los

territorios económicamente muy atrasados existe una propensión al estancamiento que tiene su origen en la poca movilidad y la subutilización de los factores de la producción, así como en ciertas rigideces sociales, inconvenientes todos que una adecuada política de ampliación del medio circulante podría en parte neutralizar. Sin embargo, la medida en que tal política tienda a un mejor aprovechamiento de los recursos dependerá de la flexibilidad de la estructura económica -generalmente pequeña- y de un cúmulo de factores adicionales que, en conjunto, imponen limitaciones estrictas a sus posibilidades. La poca elasticidad de oferta de la producción agrícola con respecto a aumentos en el ingreso, a raíz de graves imperfecciones de organización de los mercados, es uno de ellos; la particular tardanza en dar frutos que exhiben las inversiones industriales es otro. El período de gestación es en efecto bastante más largo en las regiones subdesarrolladas que en las altamente evolucionadas. Las segundas tienen una reserva mucho mayor de capacidad productiva -fábricas, maquinarias ya instaladas, horas-hombre de trabajo potenciales que normalmente se desaprovechan, existencias de materias primas y artículos en curso de elaboración-, capaz de responder con celeridad a una inyección de poder adquisitivo en el mercado proveniente de inversiones financiadas con déficit presupuestales. Por contraste, en la generalidad de las naciones en crecimiento dicha reserva no existe, y además no es común que las inversiones den lugar con prontitud a un incremento de la producción de bienes terminados: los equipos tienen que ser importados, con frecuencia después de retrasos considerables; la mano de obra requiere formación profesional en nuevas técnicas; y a menudo es menester construir una serie de instalaciones. Pero la circunstancia más importante de todas reside en que los impedimentos al aumento de la renta nacional no son en general de orden financiero sino de naturaleza mucho más profunda, ya que derivan de la escasez de capital y de las desfavorables condiciones sociales y de organización existentes.

Siempre desde el punto de vista cuantitativo, los elementos ortodoxos que tienen las autoridades monetarias para regular la cantidad de medios de pago suelen ser de muy relativa utilidad en las economías de bajos ingresos. Hay países, tales como los del Asia Sudoriental, para los cuales se ha calculado que del volumen total de sus medios de pago sólo un tercio se compone de depósitos

bancarios, siendo el resto papel moneda; en tales condiciones es lógico que el tipo de interés no constituya un factor de relevancia como medio de actuar sobre el circulante a través de los préstamos bancarios. Más aún: cuando las tendencias inflacionarias son poderosas es poco probable que la modificación de los tipos de interés, que fluctúan normalmente entre el 8 y el 12 % en las regiones de escaso desarrollo, tenga alguna influencia como expediente monetario cuando el alza media de los precios es por lo común del 15 al 20 % anual. Por su parte, las operaciones de mercado abierto no tienen objeto en la mayoría de estos países, donde casi nunca se posee un mercado de valores de alguna significación. La variación de los encajes bancarios es en estas condiciones el recaudo que parece ofrecer mayores perspectivas para una buena fiscalización; empero, no siempre resulta eficaz en virtud de la frecuencia con que los bancos de las naciones poco desarrolladas mantienen reservas superiores al límite legal, con lo que no les afectan cambios moderados en los efectivos mínimos. Y considerado en general el problema del control cuantitativo del crédito en las zonas en crecimiento, puede decirse que los intentos de reducir el volumen de los préstamos bancarios han sido casi siempre contrarrestados por déficit en los presupuestos y la emisión de moneda para atender a las necesidades de los gobiernos.

En realidad, desde el punto de vista del desarrollo interesa más el control cualitativo del crédito que el cuantitativo, debido a las dificultades señaladas que entorpecen el funcionamiento de éste y a los muchos y muy importantes obstáculos que puede ayudar a salvar aquél. La actitud tradicional de los bancos comerciales es en los países insuficientemente desarrollados la de conceder préstamos a corto término destinados a atender necesidades estacionales, lo cual es útil para financiar la comercialización de cosechas mas no los requerimientos de una producción agrícola en gran escala ni los de una industria incipiente. El agricultor pobre es generalmente dejado de lado en cuanto a sus solicitudes de útiles de trabajo e incluso de créditos pequeños y a plazos breves, por no ofrecer garantías sólidas de solvencia. Las nuevas industrias no pueden como en los centros acudir a un extenso mercado de capitales ni financiar su propia expansión en base a utilidades no distribuidas y otra clase de reservas. Por

lo tanto, el progreso industrial depende en las zonas pobres en mucho mayor grado del crédito que en las avanzadas, no obstante lo cual la notoria inexistencia de préstamos a mediano y largo plazo traba la construcción de plantas e instalaciones y la adquisición de maquinarias y equipos. Es urgente elevar sustancialmente el monto de estos créditos y de los que impulsan la productividad en el campo.

Las providencias más idóneas para cumplir tales objetivos son: la creación de bancos oficiales de fomento a la industria y a la producción agrícola-ganadera; el redescuento a tasas conveniente para las actividades que se proyecta impulsar, según un sistema de prioridades; la rebaja de los efectivos mínimos condicionada a la extensión con que las instituciones bancarias apoyen las necesidades de los sectores de mayor eficacia colectiva, etc. El traspaso de la totalidad de los depósitos bancarios al Estado y la posterior distribución de los préstamos de acuerdo con criterios fijados por el mismo Estado es un sistema novedoso que fué implantado después de la última guerra en la República Argentina. Si bien teóricamente perfecto, desde que el Estado debería guiarse sólo por móviles de interés general en su actividad crediticia, no dió los frutos apetecidos porque en la práctica se manifestaron visiblemente los peligros que un ordenamiento de tal tipo encerraba. La burocracia excesiva, la falta de agilidad en los trámites y de contacto personal con el cliente, la garantía de enriquecimiento irritante a corto plazo que significa para algunos el acceso amplio al crédito oficial en épocas agudamente inflacionarias, y sobre todo la corrupción y la parcialidad política a que se presta el sistema, fueron todos factores que movieron a derogarlo. Los resultados de la experiencia argentina no autorizan a mirar con confianza soluciones de tan acentuado carácter estatal sino en países donde el grado de preparación y honestidad de los gobiernos sea bastante superior al que comúnmente se observa en las regiones subdesarrolladas, sobre todo en las que viven al margen de las normas democráticas de gobierno y de la publicidad de los actos públicos. Lo mejor en cuanto a control selectivo del crédito será entonces adoptar un sistema intermedio que, sin dejar la concesión de los préstamos enteramente librada al criterio de los bancos particulares, evite en lo posible los peligros inflacionarios y de enriquecimiento ilícito que llevan en sí las

soluciones técnicamente impecables.

La política fiscal es probablemente el resorte de mayor trascendencia que tienen a su alcance los países menos desarrollados a efectos de canalizar el ahorro -sobre cuyo aumento también puede actuar con energía- hacia inversiones productivas. Para resolver el problema de mayor entidad en el presente, el de la escasez del capital nacional, todas las medidas que se puedan concebir para obrar sobre el ahorro voluntario son, si bien necesarias, insuficientes. Ya fueron mencionadas a este respecto las campañas de publicidad para insuflar en el público las virtudes del ahorro; la mayor difusión y variedad de los servicios de depósitos a fin de dar cauce adecuado a las tendencias y gustos particulares de la población; el estímulo a la reinversión de utilidades en las mismas empresas que las crean, principalmente a través de distinciones en el tratamiento impositivo dado al ingreso que se ahorra e invierte en comparación con el que desemboca en la corriente del consumo; la lucha contra la propensión tradicional de los individuos a esterilizar sus ahorros en la compra de oro y divisas extranjeras con fines de atesoramiento, lucha que sólo puede emprenderse a través de la organización y perfeccionamiento de instituciones de diversa índole -cajas de ahorro, sociedades mutuas, organismos de seguro social, cajas de jubilaciones, compañías de seguros, etc.- destinadas a captar esos ahorros con fines sociales; y en etapas propicias del proceso de crecimiento, la creación de una bolsa de valores justificada por la ampliación de la oferta y demanda de capitales, institución que servirá de receptáculo y mecanismo distribuidor de fondos que buscan una colocación fructífera.

El presente conjunto de recaudos sólo en estadios muy avanzados de progreso será capaz de procurar en su totalidad los ingentes capitales que requiere el crecimiento contemporáneo. La notable propensión al consumo predominante en las naciones de bajos ingresos, exacerbada por el conocimiento y difusión de los niveles de vida céntricos, torna indispensable recurrir al auxilio del ahorro forzoso. Es aquí donde la política fiscal muestra el máximo de sus posibilidades. El ahorro forzado podrá lograrse a través de los superávit presupuestarios, elevando los recueros ordinarios del gobierno y disminuyendo sus egresos improductivos, de los que constituyen ejemplos típicos los gastos militares y burocráticos exce-

sivos. El excedente de los impuestos sobre los gastos corrientes del Estado constituye capital social y, como tal, su mejor destino es el de los servicios públicos que fortalecen toda la economía (especialmente inversiones directas del Estado en los sectores del transporte y la energía). Una buena parte de ese ahorro forzado tendrá, no obstante, que ser puesta al alcance del empresario privado por la vía del crédito, organizando un sistema de bancos oficiales de fomento que devuelvan a la economía en forma de inversiones productivas los fondos absorbidos mediante el impuesto superavitario.

El resorte impositivo es también el más indicado, junto con una orientación selectiva del crédito, para modificar la tendencia del poco ahorro periférico a desperdiciarse en sus aplicaciones sociales. El encauzamiento hacia inversiones de alto rendimiento total puede conseguirse con estímulos tributarios positivos o negativos. Los primeros se aplicarán en general a las inversiones y reinversiones del ingreso, y los segundos al consumo de artículos de lujo, la construcción de edificios de la misma índole y la falta de utilización de tierras aptas para la agricultura y la ganadería, lo mismo que a los latifundios y minifundios perjudiciales. Debe darse preferencia a los gravámenes directos sobre los indirectos a fin de atenuar la regresividad característica de los sistemas tributarios de las naciones insuficientemente desarrolladas y de contribuir de ese modo a la redistribución de consumos, favoreciendo los de las clases más postergadas en detrimento del gasto superfluo o fastuoso de los grupos de elevados ingresos.

Finalmente, en lo que respecta a la política de atracción de ahorros extranjeros, es casi seguro que si se cumplen todos los requisitos anteriormente enunciados para guiar el ahorro nacional hacia la inversión productiva -cuidadosa programación del desarrollo y adecuadas políticas que la apliquen: de comercio exterior, inversiones básicas, fiscal, crediticia y monetaria-, los capitales internacionales han de moverse con preferencia hacia los países que pongan en práctica tales políticas. Y lo que desde el punto de vista del presente capítulo es más importante, se verán atraídos precisamente por las actividades que se desea fomentar, con lo que las unidades adicionales de ahorro que se reciban aumentarán la productividad de la inversión total y generarán incre-

mentos máximos de renta nacional. Si los recursos siguen no obstante sin afluir, será debido a condiciones económicas imperantes en los centros (depressiones, rearmes) o a reglamentaciones de los mismos que obstaculizan su salida (doble imposición internacional u otras trabas legales internas). La responsabilidad del fracaso no será entonces de los países en desarrollo, y la única esperanza de remover el obstáculo fincará en una cooperación internacional inteligente, amplia y comprensiva por parte de las economías exportadoras de capital.

## II. Crítica

Se acaba de efectuar un resumen de medidas de política económica propiciadas por la moderna teoría del desarrollo para elevar el ahorro y mejorar la inversión en los países poco evolucionados. Si ahora se hace un alto para observar el panorama de conjunto, no puede menos que repararse en un rasgo común a la totalidad de tales medidas: la acentuada intervención estatal que reclaman. Comenzando con la programación, que supone decidir en cierta forma sobre la distribución de los recursos de la comunidad, y siguiendo con la protección aduanera y el control de cambios, la fiscalización del crédito de acuerdo con criterios estatales de selección y fomento, la imposición de un ahorro forzoso a la comunidad, la represión de consumos espontáneos y su parcial reemplazo por otros en base a consideraciones de tipo social, las inversiones del Estado en el sector de los servicios públicos y aún en el industrial... todo esto configura un cuadro que, por más cuidado que se ponga en recomendar el exclusivo empleo de resortes generales y no de una reglamentación detallista, coloca en manos del Estado actual un arma peligrosa por demás.

El riesgo que se menciona es menor en aquellos países donde los gobiernos, luego de prolongada educación política del pueblo, aparecen como un reflejo de su cultura cívica y muestran capacidad para responder a la confianza de sus mandantes, usando en beneficio de éstos, con honradez y limpieza democrática, los poderes conferidos. Pero tales países son por lo general los que exhiben un grado más avanzado de desarrollo. Las naciones de bajos ingresos recién en el siglo pasado o en éste conquistaron su independencia política; y el ejercicio más o menos activo de los derechos cívicos de

sus ciudadanos data sólo de pocos años atrás, cuando no ha sido entorpecido de tal manera que aún no ha podido manifestarse. En consecuencia, existe en ellos un atraso institucional muy grande, y la ausencia de tal requisito previo induce a pensar que no siempre sus gobiernos han de ser capaces de afrontar con éxito la magna tarea que les incumbe.

En el continente que más de cerca nos atañe, el de América Latina, es fácil comprobar el fundamento de las reservas expuestas. El ánimo no debe impresionarse demasiado con el rápido desarrollo que experimentaron muchas economías latinoamericanas después de la última guerra; no es atribuible tanto a la acción de sus gobiernos como a las afortunadas circunstancias exteriores que favorecieron a todos los países atrasados en ese período. Apenas aquellos factores dejaron de actuar se produjo el descenso o paralización del ritmo de crecimiento. Salieron entonces a la luz funestas imprevisiones y errores cometidos en las épocas de bonanza. Si bien no era lógico exigir de gobiernos sin experiencia económica que de pronto adquirieran la madurez técnica y administrativa lograda tras mucho tiempo por otros países, ni que resolvieran a la perfección todos y cada uno de los problemas que creaba el nuevo tipo de desenvolvimiento económico, cabía esperar por lo menos que no obstaculizaran el proceso ni infligieran a las economías, a través de su acción, lesiones más graves que con su omisión de antaño. Y sin embargo eso fué lo que ocurrió en muchos casos. Tal es el inmenso riesgo que emana de las únicas soluciones que hoy se pueden encontrar: que otorgadas al Estado herramientas poderosas para dirigir la actividad económica, aquél las utilice sin idoneidad o, lo que es peor, incurra en manejos dolosos o emplee el poder económico para ahogar las libertades políticas.

En nuestro continente han proliferado las dictaduras. El hecho no puede ocultarse ni ser dejado de lado. El creciente poder económico del Estado no contribuyó por cierto a debilitarlas. Además sirvió muchas veces para enriquecer a quienes detentaban el poder, aparte de obrar a modo de acicate de ambiciones personalistas que de otro modo quizá no se hubieran manifestado o habrían resultado inofensivas. Los pueblos que terminaron con algunas de esas dictaduras contemplaron con estupefacción entonces el desmantelamiento de sus economías y las fortunas fabulosas amasadas por aprovechados políticos. Todo esto es la consecuencia de un



conjunto desgraciado de circunstancias, pero lo cierto es que en América Latina se dan ciertas condiciones institucionales que deben tomarse en cuenta antes de aconsejar en ella una expansión exagerada de las facultades del Estado: la precariedad de los grupos directivos y su poca inclinación a ocuparse de la preparación democrática del pueblo; el culto a la persona con sus derivaciones demagógicas; el peso de ejércitos demasiado poderosos y la influencia de sus presiones -revolucionarias o no- sobre los gobiernos civiles a los que en un momento dado tendieron a reemplazar; los sentimientos nacionalistas exacerbados por preocupaciones electorales; y la inextricable mezcla de consideraciones sociales, políticas y económicas que obstaculiza todo programa de desarrollo objetivo.

Lo anterior desde un punto de vista general; si se va al aspecto exclusivamente técnico, ¿qué decir de la burocracia y de su tradicional exceso en los países latinos, del expedienteo inútil, el formalismo desmedido, las pérdidas de tiempo, la ineficiencia de los servicios, la poca productividad del factor trabajo que absorben? Tanto en los países adelantados como en los de escaso desarrollo se ha comprobado que el trabajo burocrático es siempre menos eficaz que el que se presta en una empresa privada. La ausencia de interés personal en los resultados; el enorme aparato que diluye el esfuerzo de unos pocos entre los desaciertos de muchos, nivelando no obstante las recompensas de unos y otros; la desaprensión con que se dispone de los dineros públicos tomando empleados superfluos o incapaces, ya sea por sujeción a compromisos políticos o simplemente debido a la inercia del sistema; las dificultades para efectuar una organización de conjunto, que se traducen en superposición de algunas funciones y falta absoluta de otras, etc., son circunstancias todas de carácter universal que tienden a reducir el rendimiento de los factores productivos manejados por el Estado en comparación con el que podrían obtener esos mismos factores de ser empleados por la iniciativa personal. Y a esto deben agregarse otras limitaciones exclusivas de los países menos desarrollados: la carencia de una estructura administrativa susceptible de elaborar y ejecutar adecuadamente un programa de desarrollo; la escasez de economistas con suficientes conocimientos que estén dispuestos a prestar su concurso en tal sentido; la ausencia de material estadístico o su falta de aplicación como instrumento de gobierno, y muchas otras.

De todo lo dicho se deduce que no aceptamos la intervención del Estado en el desarrollo económico con la misma confianza con que lo hacen ciertos autores que han llegado a conclusiones teóricas coincidentes en general con las contenidas en el presente trabajo. Dice por ejemplo Aldo Ferrer, elaborador de una de las mejores defensas de dicha posición estatal: "Podrá argüirse con muy buenas razones que la intervención del Estado, aún cuando sea justificable desde el punto de vista teórico, ha producido en muchos países lastimosos resultados. Creemos, sin embargo, que esos fracasos se explican más bien por hechos que son ajenos a la capacidad o incapacidad específica del Estado para asumir una participación activa en la economía. Entre esos hechos ocupan lugar preponderante la conducción de la política económica con fines demagógicos, la corrupción y la falta de control de la opinión pública sobre las actividades del gobierno. Además, esto provoca el alejamiento de la función pública de individuos capacitados y honestos debiendo recurrirse, entonces, a personas técnicamente ineficientes y de dudosa moralidad, lo cual sólo puede agravar más que solucionar los problemas del país" (223). Por nuestra parte consideramos que los hechos que menciona Ferrer no son ajenos a la capacidad intrínseca del Estado para actuar en gran escala en la economía, desde que la experiencia histórica demuestra que acompañan invariablemente a tal actuación.

En resumen: el análisis estrictamente económico de los problemas que plantea la inversión en el desarrollo contemporáneo lleva a la formulación de soluciones en las que la participación activa y amplia del Estado es indispensable. No hay nada automático en el mecanismo interno de los países atrasados, ni en la conjugación de los factores internacionales que los afectan, que propenda a asegurar un adecuado ritmo de desarrollo si sólo se confía en la libre competencia y la iniciativa privada. Lo que se descubre en la hipótesis de una inacción total son más bien tendencias al estancamiento o al retroceso económico. Pero a su vez existe una constelación de realidades institucionales en las economías insuficientemente desarrolladas que, obrando unas por presencia y otras por ausencia, impiden que las recetas teóricas puedan llevarse a efecto con un máximo de eficacia. En tales condiciones, lo mejor será elegir soluciones intermedias adaptadas a las circunstancias de cada

país: si éstas son favorables, podrán ejecutarse en su mayoría las medidas ideales requeridas; si no lo son, deberá optarse por una disminución en la bondad técnica de las soluciones. Con ello se evitará que la búsqueda de la perfección académica dé lugar en la práctica a la pérdida de libertades individuales o a deterioros en la economía más irreparables que los derivados de una intervención estatal insuficiente. Y no deberá perderse de vista en ningún momento el auspicio a la empresa privada que, si bien no muestra hoy mucha entidad ni particulares condiciones para adaptarse a las necesidades del crecimiento en las zonas atrasadas, puede ser despertada y encauzada socialmente a poco que el Estado se preocupe de ello. Tal es el sentido de los numerosos llamados de atención que al respecto se hicieron en páginas anteriores, pues únicamente echando las bases para que más adelante el desarrollo adquiriera un grado mayor de espontaneidad podrá confiarse en un progreso sostenido y libre de despotismos para las poblaciones económicamente postergadas del mundo.

### CONCLUSIONES

En el capítulo precedente se hallan concretadas las principales conclusiones de este trabajo. Aquí sólo resta añadir unas pocas palabras finales.

Volviendo atrás la mirada se comprueba que, de acuerdo con lo previsto en el prólogo, el tema elegido ha sido tratado fundamentalmente en extensión, circunstancia que ha ido en detrimento de su profundidad. Es que a poco que se avanza en él se va haciendo cada vez más claro que no se puede hablar de las inversiones en las economías subdesarrolladas sin relacionarlas con casi todos los aspectos del proceso de crecimiento, con la consiguiente indagación de fines, causas y medios. En última instancia, la inversión es el desarrollo económico. Pudo optarse por analizar a fondo dos o tres de sus aspectos específicos y dejar de lado los demás. Prefirióse en cambio sacrificar en parte la investigación vertical, en obsequio a la integración total del estudio dentro del marco de obstáculos y realidades geográficas e institucionales que condicionan las inversiones en la periferia mundial. En consecuencia, apenas se han rozado enfoques secundarios de importancia; y posiblemente emerja del trabajo una sensación de inquieto desorden derivada de la necesidad de ir pasando apresuradamente de un punto a otro. Es de esperar que tales hechos queden disimulados en homenaje a la síntesis más general que se procuró lograr.

Una de las conclusiones más interesantes es que los conceptos teóricos aplicables al mundo subdesarrollado difieren tanto de los que sostenía la doctrina clásica como de los esquemas modernos comúnmente aceptados en las economías industriales. En verdad, forman un cuerpo independiente que desmiente el sentido de universalidad considerado hasta hace algún tiempo como propio de la ciencia económica. En él retoman su vigor enseñanzas ortodoxas que habían perdido terreno en los países ricos, tales como las ventajas del ahorro y el concepto de sacrificio inherente a la acumulación de capital. Y aquí el ahorro no necesita defenderse con argumentos morales de dudoso valor, del tipo de los que suscitaron la ironía de Keynes, sino que puede y debe fundarse en razones estrictamente económicas que conducen a considerarlo de máxima utilidad social. Mas a su vez hay que abandonar recomendaciones tradicionales fa-

vorables a una rígida especialización de la periferia en sus actividades primarias, o condenatorias de cualquier interferencia del Estado en el libre juego de las fuerzas económicas. De tal modo el progreso de la economía como ciencia reside hoy en el análisis cada vez más particularizado de sus diversos tópicos: se dejan de lado las generalidades para entrar a discutir las características especiales de cada país o época. Es posible, por lo tanto, que muy pronto se lleguen a abandonar también muchos de los conceptos más amplios comentados en el presente estudio, a medida que se vayan afinando las investigaciones y manifestando las discrepancias existentes entre las distintas economías en desarrollo. Pero mientras tanto los esfuerzos iniciales de generalización a que se ha hecho referencia habrán servido para despejar el campo e ir sembrando ideas orientadoras, con las que resultará más fácil abordar después los problemas de cada región en particular.

Del panorama expuesto se destacan con nitidez dos factores decisivos para el impulso de las inversiones y el desenvolvimiento económico: el capital extranjero y el Estado. Al respecto, lo más notorio es que la actual corriente de inversión internacional no tiene la magnitud ni sigue las direcciones que serían de desear. Los gobiernos nacionales, a su vez, tampoco han asumido con plenitud las funciones que les corresponden ni parecen existir en las naciones insuficientemente desarrolladas las condiciones precisas para que, en caso de hacerlo, puedan descontarse éxitos inmediatos de esa acción. Sin duda si las economías que crecen tomaran los recaudos internos requeridos y cumplieran programas ordenados de expansión, desprendiéndose de preconceptos nacionalistas contrarios a una adecuada absorción de capitales foráneos, recibirían aportes del exterior mucho más crecidos que los actuales; aunque tampoco caben demasiadas ilusiones en este terreno, dadas la poca comprensión que hasta ahora han mostrado los centros para con las necesidades de los territorios atrasados y su absorbente preocupación por programas bélicos de muy costoso financiamiento. El cuadro no es luminoso, pero sirve para dar más fuerza a la noción de sacrificio que va implícita en todo intento de capitalización acelerada. Si por lo menos coadyuvara en el cumplimiento de ese objetivo, desarrollando y arraigando tendencias austeras en todas las capas de la población -Estado, empresarios, trabajadores y, en especial, los grupos de altos ingresos caracterizados



NOTAS Y BIBLIOGRAFIA

(1) En el presente trabajo, salvo indicación expresa en contrario, los términos "ingreso", "renta" y "producto" nacionales se tomarán como sinónimos en el sentido de que representan la totalidad de los bienes y servicios reales que produce una comunidad en un período dado.

(2) La relación producto-capital es un cociente que sirve para medir la productividad social de las inversiones. Su significado e importancia se explican en pp. 32-35.

(3) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Análisis y proyecciones del desarrollo económico - Introducción a la técnica de programación", México, 1955, p. 45.

(4) Celso Furtado: "Ensayo de interpretación histórico-analítica del desarrollo económico", El Trimestre Económico, México, Abril-Junio 1956, p. 151.

(5) *Ibid.*, p. 168. El estudio de Furtado demuestra que la acumulación es favorecida por la esclavitud, que parece haber constituido el único expediente para obligar en un principio a un grupo social a comprimir su consumo por debajo de lo que producía. Eleváronse así las pautas de consumo de los grupos favorecidos. Aunque todavía no había acumulación, el hecho anotado tuvo trascendencia económica porque tendió a diversificar el consumo en aquellos grupos. Como el comercio representaba entonces el único medio de materializar ese deseo de diversificación, se había dado un paso decisivo para estimularlo y para que la clase que lo dirigía y usufructuaba iniciara la acumulación. En efecto: una vez abierto el comercio, en las dos regiones participantes se lograron señalados aumentos de productividad, mediante la mutua mejora en la división del trabajo que fué su consecuencia. "La clave del sistema ya no se encontraba en la compresión del consumo de algunos grupos a costa de reducirlos a la esclavitud, sino en la apropiación del fruto del aumento de productividad traído por el intercambio. Establecidas las corrientes comerciales, surgieron grupos y comunidades enteras que se dedicaron totalmente a este tipo de actividad. Esa especialización facilitó la concentración de la riqueza, puesto que los beneficios del aumento de productividad tendieron a concentrarse en manos de los comerciantes" (p. 152).

Los mercaderes encontraron conveniente reinvertir sus crecientes ganancias en la apertura de nuevas líneas comerciales, con mayores incrementos de productividad cuyos frutos quedaban en sus manos y que, al ser nuevamente aplicados en el circuito económico, seguían elevando aquélla. Al dedicarse tales recursos a intensificar la división del trabajo, fué organizándose la producción en forma cada vez más compleja. Los bienes que se acumulaban dejaron de ser de la misma naturaleza que los que se consumían. El comerciante comenzó a utilizar barcos, elementos de transporte y otros instrumentos de trabajo, y más adelante financió producciones y empresas nuevas. El hecho es muy interesante. Cuando los bienes que se consumen son iguales que los que se acumulan y pueden ser intercambiados entre sí, el grupo minoritario apropiador del excedente de producción evita que el consumo absorba la totalidad del producto. Si el curso de los acontecimientos trae como consecuencia que las dos categorías de bienes vayan diferenciándose progresivamente en mayor medida, ello irá haciendo posible con el tiempo -en combinación con otros factores- una más justa distribución del producto sin que por ello se resienta la capitalización



y el desarrollo deba detenerse.

La expansión continua de una economía comercial tiene, en última instancia, un límite: transcurrido más o menos tiempo, se presenta el problema de la apertura de nuevos mercados. Si éstos no pueden ampliarse o resulta cada vez más difícil hacerlo, los recursos acumulados sólo podrán servir para formar tesoros, financiar guerras o invertirse en obras improductivas, construcciones de lujo, etc. En buena medida eso fué lo que ocurrió en los antiguos imperios, en Grecia y en Roma; y en el mundo medieval poco después del siglo XI, en que se comenzó a comerciar con Oriente y se salió del aislamiento y consiguiente retroceso económico traídos por la caída del Imperio Romano de Occidente. Parece probado que la incapacidad para absorber regularmente los recursos mediante inversiones productivas es un rasgo típico de las economías comerciales. Lo cierto es que alrededor del siglo XVI empezaron a sentirse en Europa indicios de saturación en las grandes rutas de comercio. Habían decrecido las posibilidades de abrir nuevas líneas, y en las existentes la competencia aumentaba y la tensión crecía (p. 155).

Los comerciantes, que poco a poco habían ido financiando producciones, creando fábricas y transformándose en industriales —tal el caso de los tejidos—, comenzaron a prestar atención a los costos de producción. Hasta ese momento los costos no habían constituido un factor de importancia para ellos, debido a la falta de competencia de que gozaban los que llegaban primero a un mercado. Desaparecidas paulatinamente las primitivas monopolísticas, los comerciantes buscaron en un principio disminuir los gastos de salarios, que en aquel tiempo eran el principal rubro de los costos, ya fuera rebajándolos, despidiendo obreros o empleando mujeres y niños a sueldos de hambre. Mas transcurrido cierto lapso comprobaron que había un límite de subsistencia por debajo del cual no se podía descender. Fué entonces cuando las clases económicamente dirigentes aplicaron medidas para dividir más racionalmente el trabajo dentro de las fábricas, aumentando la especialización mediante una mejor organización técnica y dando nacimiento al desarrollo industrial propiamente dicho (pp. 167-169).

(6) Evsey D. Domar: "Expansion and Employment", American Economic Review, Marzo 1947, vol. XXXVII, N° 1, p. 47.

(7) Aldo Ferrer: "El Estado y el desarrollo económico", Buenos Aires, 1956, p. 89.

(8) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1949", Nueva York, 1951, p. 3.

(9) H. G. Wallich: "Algunas notas sobre la teoría del desarrollo derivado", publicado en la Memoria de la Tercera Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano, La Habana, 1952.

(10) Celso Furtado: "La teoría del desarrollo en la evolución de la ciencia económica", El Trimestre Económico, Julio-Septiembre 1954, p. 243.

(11) Dudley Dillard: "La teoría económica de John Maynard Keynes", Editorial Aguilar, Madrid, 1952, p. 159.

(12) Evsey D. Domar: "Expansion and Employment". Este breve

artículo, aparecido en marzo de 1947 en la *American Economic Review* op. cit., es el trabajo dinámico de más trascendencia de los efectuados por el autor, porque en él establece su modelo de expansión uniforme de la economía y escha las bases de una herramienta que posteriormente resultó precioso auxiliar en la confección de análisis y cálculos a largo plazo: la relación producto-capital. Una traducción al castellano puede verse en *El Trimestre Económico*, Abril-Junio de 1956, pp. 177-200; y en el mismo número, para otros aspectos de la obra de Demar, el artículo de Osvaldo Sunkel "El modelo de crecimiento de Demar", pp. 201-217.

Otro "modelo" -término econométrico sumamente útil- de una economía dinámica aparecido en los últimos tiempos es el que elaboró R. F. Harrod en su obra "Towards a Dynamic Economics", Londres, The Macmillan Company, 1949. Una crítica brillante de estos dos modelos modernos, además de los de Marx y Cassel construídos en épocas anteriores, se halla contenida en el artículo de Joan Robinson "The Model of an Expanding Economy", *The Economic Journal*, Londres, vol. LXII, N° 245, Marzo de 1952.

(13) Estas ideas se encuentran expuestas en los artículos "The Burden of the Debt and the National Income" y "The Effects of Foreign Investment on the Balance of Payments", publicados en *The American Economic Review*, Diciembre de 1944 y Diciembre de 1950, respectivamente.

(14) C. Furtado: "La teoría del desarrollo en la evolución de la ciencia económica", op. cit., p. 263. En este ensayo hay una magnífica exposición del tratamiento dado por la teoría económica al proceso de formación de capital.

(15) *Ibíd.*, pp. 244-247.

(16) "Algunas consideraciones sobre la aplicación de la teoría de Keynes en los países latinoamericanos" (Colaboración especial), *Revista del Banco de la República*, Bogotá, vol. 26, 1953, p. 370.

(17) C. Furtado: "La teoría del desarrollo...", op. cit., pp. 252-260.

(18) *Ibíd.*, pp. 257-258.

(19) En su "Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero", Fondo de Cultura Económica, México, 1951, p. 129, dice J. M. Keynes: "Si el tesoro público llenara viejas botellas con billetes, enterrándolas con los desperdicios de las ciudades a profundidades apropiadas en minas de carbón abandonadas, y dejara a la actividad privada desenterrarlas de acuerdo con principios bien probados de *laissez faire*, no habría más desocupación. Y serían tales las repercusiones, que el ingreso real de la comunidad y también su riqueza de capital se volverían probablemente mucho mayores de lo que son actualmente. Por supuesto que sería mejor construir casas y otras cosas útiles. Pero si hay dificultades políticas y prácticas para hacerlo, lo que acaba de decirse sería mejor que nada".

Dudley Dillard, en su obra ya citada sobre Keynes, comenta el pensamiento del economista inglés en estos términos: "Keynes no encuentra razón para suponer que la disparidad creciente entre la renta y el consumo en los niveles elevados de empleo sea cubierta automáticamente, esto es, sin una acción social consciente, excepto

en circunstancias históricas como las existentes en el siglo XIX o en tiempo de guerra. La industria de guerra tiene una clara aunque irónica ventaja sobre la industria de paz, consistente en que necesita producir cosas que se han de explotar y arrojar, y que no quedan para competir con más producción del mismo tipo en una fecha posterior. Si la guerra y la amenaza de guerra fuesen eliminadas del mundo, los países capitalistas se enfrentarían una vez más con la tarea de encontrar desembolsos suficientes para nuevas inversiones, a fin de proporcionar empleo a todos sus millones de obreros que no pueden ser empleados en las industrias de consumo" (pp. 58-59). Es muy posible que la prosperidad del mundo de postguerra se deba a las ingentes sumas desperdiciadas en armamentos; aunque hoy parece surgir una nueva y extraordinaria fuente de absorción de capital con el adelanto de las investigaciones y experimentos sobre exploración del espacio sideral.

(20) Por ejemplo, William H. Beveridge: "La ocupación plena", Fondo de Cultura Económica, México, 1947; Abba P. Lerner: "Teoría Económica del control", Fondo de Cultura Económica, 1951; G. D. H. Cole: "Presente y Futuro del dinero", Fondo de Cultura Económica, 1947; Karl Landauer: "Teoría de la planificación económica", Fondo de Cultura Económica, 1945.

(21) Ragnar Nurkse: "Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados", Fondo de Cultura Económica, México, 1955, p. 47.

(22) Alfredo Navarrete, Jr., e Ifigenia M. de Navarrete: "La subocupación en las economías poco desarrolladas", El Trimestre Económico, Octubre-Diciembre 1954, pp. 629-635.

(23) *Ibid.*, pp. 628-629.

(24) Naciones Unidas: "Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", Nueva York, 1951, p. 77.

(25) Naciones Unidas: "Métodos de financiamiento del desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", Nueva York, 1949, p. 79.

(26) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Análisis y proyecciones del desarrollo económico - Introducción a la técnica de programación", México, 1955, p. 23.

(27) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", Nueva York, 1954, p. 19 coordinada con la nota de la p. 14.

(28) Naciones Unidas: Monthly Bulletin of Statistics, Vol. IX, N° 12, Nueva York, Diciembre de 1955.

(29) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Análisis y proyecciones del desarrollo económico...", *op. cit.*, pp. 45-48.

(30) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1955", México, 1956, p. 9.

(31) Si se utiliza como medida la productividad del trabajo en vez de la productividad del capital, como se hace en algunos análisis

lisis teóricos y estadísticos, se tendrá que también los otros factores habrán sido tomados en cuenta a través de sus efectos sobre el rendimiento del factor trabajo.

(32) Celso Furtado: "Formación de capital y desarrollo económico", Revista Brasileña de Economía, Rio de Janeiro, Año 6, N° 2, Septiembre de 1952.

(33) Citados por Felipe Pazos en "Aspectos demográficos del desarrollo económico", El Trimestre Económico, Octubre-Diciembre 1954, p. 417.

(34) *Ibid.*, p. 417.

(35) Naciones Unidas (O.E.P.A.L.): "Análisis y proyecciones del desarrollo económico...", *op. cit.*, p. 47.

(36) Este capítulo ha sido redactado sobre la base del trabajo del autor titulado "Condiciones requeridas para el desarrollo económico", investigación efectuada para el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de Buenos Aires en 1956. Se ha utilizado en especial el método de aquel trabajo, tratando de dar aquí una síntesis de su armazón teórica reforzada con datos estadísticos lo más generales posibles. En consecuencia, se ha dejado completamente de lado la parte referente a nuestro país que figuraba en el mismo.

(37) Véase el artículo de J. J. González Gorrondona: "El desarrollo económico: su significado y su política", El Trimestre Económico, Abril-Junio 1956, p. 219.

(38) El cálculo se halla basado en estimaciones de las rentas de casi todos los países del mundo efectuadas por equipos de las Naciones Unidas en el trabajo "National and Per Capita Incomes in 70 Countries, 1949". Fue realizado por Ragnar Nurkse y figura en la página 79 de su obra ya citada.

(39) Raúl Prebisch: "The Economic Development of Latin America and its Principal Problems", Nueva York, 1950, pp. 1 y 16; John H. Williams: "Crítica de la teoría clásica del comercio internacional", incluido en "Ensayos sobre teoría del comercio internacional", Fondo de Cultura Económica, México, 1953, pp. 226-240.

(40) Naciones Unidas: "Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", *op. cit.*, p. 45. La población periférica aumenta velozmente en virtud de que la tasa de mortalidad disminuye, ante los últimos adelantos logrados por la medicina y su extensión a las naciones de bajos ingresos, mientras que la de fecundidad no varía. Frente a ello, y considerando sus derivaciones sobre las necesidades totales de capital para elevar la renta per cápita en regiones donde el ahorro es notoriamente escaso, muchos trabajos de las Naciones Unidas y de autores céntricos -Nurkse y Viner, por ejemplo- terminan aconsejando el fomento del control de la natalidad en los países atrasados como una de las principales líneas de acción a seguir.

Felipe Pazos se ha ocupado del asunto en su ensayo ya citado, "Aspectos demográficos del desarrollo económico". Ante el pesimismo de algunos, que piensan que con el progreso económico todo aumento de ingresos que se alcance ha de servir únicamente para acelerar la expansión de las poblaciones atrasadas sin elevar su nivel de vida, dando así lugar a una verdadera "explosión demográfica", sostiene Pazos que la solución del problema está en hacer más intenso el ritmo del desarrollo. Esta tesis optimista se basa

en un hecho estadísticamente demostrado. El crecimiento económico, si bien trae como consecuencia inmediata la disminución de la mortalidad, reduce también al cabo de cierto tiempo la tasa de natalidad, a través de los cambios que se operan en las estructuras sociales y en el nivel de educación general. El descenso de la natalidad se ha cumplido inexorablemente en todos los países de altos ingresos. Y en otros de ingresos intermedios, como Japón y Argentina, ha comenzado ya. "Si el desarrollo sigue un curso rápido y alcanza prontamente ciertas metas, el propio proceso resuelve automáticamente los problemas demográficos que plantea; ...puede decirse que no es el desarrollo económico, sino la insuficiencia del mismo, lo que crea el problema demográfico" (p. 403).

(41) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1949", op. cit., p. 19.

(42) Principalmente en los informes siguientes de las Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", México, 1952, pp. 11-14; "Estudio Económico de América Latina 1949", op. cit., pp. 5-14; "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", op. cit., pp. 64-73.

(43) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", op. cit., p. 11.

(44) *Ibid.*, p. 11.

(45) Raúl Prebisch: trabajo presentado a la Conferencia sobre Población Mundial efectuada en Roma en agosto-septiembre de 1954.

(46) En el capítulo I del informe de las Naciones Unidas titulado "Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados", Nueva York, 1955, se esbozan en un esquema general las sucesivas etapas de un desarrollo lógico. En todo país se tiene primero una economía de subsistencia, luego una de intercambio y, por último -en los casos en que se alcanza-, una economía industrial. La etapa final se divide a su vez en tres subperíodos, cuyo orden de presentación más probable es el siguiente: preparación de las materias primas (obtención de productos semielaborados), transformación de las materias primas (producción de bienes de consumo), y fabricación de bienes de capital.

Esta tesis concuerda bastante con la sucesión de estadios históricos que ya a principios del siglo pasado encontraba Federico List, para robustecer sus aspiraciones de industrializar a Alemania, en el crecimiento de toda nación hasta llegar a ser "normal" o madura: estado salvaje, estado agrícola, estado agrícola-comercial, estado agrícola-comercial-manufacturero. Sin embargo, las actuales teorías industrialistas aplicables a los países subdesarrollados no se fundan en ideales de corte nacionalista como los que impulsaron en su época al autor alemán. Son razones estrictamente económicas las que impiden encontrar otro medio más fácil de aumentar el bienestar de los pueblos postergados, dadas las particulares condiciones del mundo de hoy.

(47) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Análisis y proyecciones del desarrollo económico...", op. cit., p. 29.

(48) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1951-1952", Nueva York, 1954, p. 1.

(49) Para aspectos del desarrollo en relación con el comercio exterior véase el capítulo IV del primer informe contenido en "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", op. cit.

(50) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1949", op. cit., pp 65-66. Esta tesis, defendida brillantemente en trabajos posteriores de la Comisión Económica para América Latina, ha sido cuestionada por el economista céntrico Yale Brozen en su artículo "El empleo de capital en las áreas en desenvolvimiento", Revista Brasileña de Economía, Septiembre de 1955, pp. 6-31. Sostiene el autor que las naciones que se desarrollan hoy no se encuentran en desventaja desde el punto de vista de la inversión. Es probable que se dé el caso contrario. Afirma que una aplicación de capital en ellas es más productiva que lo que pudo haberlo sido en los países que crecieron durante el siglo pasado, debido a la mayor variedad de técnicas que se les ofrecen actualmente a las naciones poco evolucionadas para que escojan. Esto permitiría a un país dotado de abundancia (con respecto al capital) de los factores tierra y trabajo, introducir mejoras tecnológicas que concentraran primero el esfuerzo en las actividades secundarias movilizadoras de mucha mano de obra y gran cantidad de materias primas; o, si sólo superabunda el trabajo, especializarse en las producciones donde interviene mayor cantidad relativa de este factor. Tal facilidad, expresa, no existía cuando las técnicas de producción eran rudimentarias y no permitían este tipo de combinaciones.

Lo cierto parece ser, sin embargo, que la variedad y facilidad de elección constituye hoy patrimonio casi exclusivo de los países altamente industrializados. Es para satisfacer sus necesidades que se crean y perfeccionan las nuevas técnicas, amoldadas a las exigencias de las economías donde encuentran mayores mercados. En lo que respecta a tecnología, los requerimientos de las naciones insuficientemente desarrolladas difieren mucho de los que tienen los centros. Y como al principio prácticamente no fabrican bienes de capital dentro de sus fronteras, deben conformarse con adoptar las modalidades de la técnica extranjera que menos inconvenientes les ocasionen.

(51) Las cuestiones relacionadas con la introducción de la técnica extranjera en las economías insuficientemente desarrolladas y los problemas que plantea han sido estudiados de modo especial en los siguientes informes de las Naciones Unidas: "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", op. cit., capítulo III; "Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", op. cit., capítulo V; "Análisis y proyecciones del desarrollo económico...", op. cit., pp. 14-18.

(52) Naciones Unidas: "Instability in Export Markets of Underdeveloped Countries", Nueva York, 1952. De este trabajo parece desprenderse que las variaciones en la exportación de materias primas dependen principalmente de las variaciones en la demanda de los centros industriales, dadas por su nivel de ocupación cambiante. La impresión se robustece ante la tendencia de los precios y volúmenes de las materias primas exportadas a oscilar en la misma dirección. Los productos alimenticios, en cambio, parecen tener en el lado de la oferta el motivo primordial de sus fluctuantes exportaciones, como que los precios se han movido generalmente en sentido contrario a los volúmenes exportados (p. 58).

(53) Los problemas que origina la vulnerabilidad de los países poco desarrollados frente a los acontecimientos exteriores, la

inestabilidad de éstos y las posibles soluciones para ambos aspectos han sido tratados en los siguientes trabajos de las Naciones Unidas: "El comercio de productos básicos y el desarrollo económico", Nueva York, 1953; "Medidas para lograr la estabilidad económica internacional", Nueva York, 1951; "Instability in Export Markets of Underdeveloped Countries", op. cit.; "Precios relativos de las exportaciones e importaciones de los países insuficientemente desarrollados", Nueva York, 1949; "Repercussions of Changes in Terms of Trade on the Economies of Countries in Process of Development", Nueva York, 1953.

(54) Naciones Unidas: "Post War Price Relations in Trade between Underdeveloped and Industrialized Countries", Nueva York, 1949. Otros estudios de la U. N. que se ocupan del mismo tema son: "Precios relativos de las exportaciones e importaciones de los países insuficientemente desarrollados", op. cit.; "Relative Prices of Primary Products and Manufactures in International Trade", Nueva York, 1953.

(55) Raúl Prebisch: "El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas", op. cit. A este autor corresponde la paternidad del término "periferia", adoptado desde un punto de vista dinámico y difundido luego universalmente para designar al conjunto de países productores de artículos primarios y consumidores de bienes terminados que rodean a la constelación de grandes centros industriales, núcleo impulsor de la economía mundial.

(56) Las críticas de Jacob Viner se hallan contenidas principalmente en su obra "International Trade and Economic Development", Oxford, 1953, recopilación de conferencias que dió el famoso profesor en 1950 en la Universidad Nacional de Brasil. Fueron contestadas por R. Prebisch en diarios brasileños y chilenos e incluso en exposiciones realizadas en la C.B.P.A.L. La polémica entre ambos economistas continúa todavía hoy.

En el libro citado atribuye Viner a Prebisch el error de haber establecido "una identificación dogmática de agricultura con pobreza"; y afirma que ha producido "una explicación de la pobreza agraria por leyes histórico-naturales que le son inherentes, en virtud de las cuales los productos agrarios tienden a cambiarse en términos persistentemente deteriorados por los manufacturados, el progreso técnico tiende a confinar sus beneficios solamente a la industria manufacturera, y la población agraria no participa del beneficio del progreso técnico ni siquiera como compradora, porque los precios de los bienes industriales no bajan con la reducción de sus costos reales".

En verdad, si se analiza objetivamente la obra inicial del autor argentino y su posterior aporte a la Comisión Económica para América Latina, se verifica que nada estuvo más lejos de su pensamiento que la identificación absurda de que lo culpa Viner o el establecimiento de leyes históricas a las cuales se pueda imputar la depreciación progresiva de la agricultura. Prebisch ha señalado enfáticamente en todos sus trabajos la necesidad de que un país en desarrollo no descuide su sector exportador, tanto para no violar el principio de la productividad social máxima del capital como para evitar futuras escaseces de divisas capaces de trabar el crecimiento económico. No sólo ha hecho la defensa teórica del equilibrio de los diversos sectores de la producción sino que lo ha propiciado en la práctica. En 1955, como asesor económico del gobierno de la República Argentina, habiéndose encontrado con un

país que mostraba los signos de una industrialización demasiado imprevista y apresuradamente efectuada, no vaciló en recomendar el fomento de las actividades primarias sin que por ello tuviera que abdicar de sus teorías.

Tampoco puede achacársele el haber atribuido a los países industriales la intención siniestra de explotar a la periferia. No juzgó intenciones sino hechos concretos: se limitó a explicar las consecuencias que había acarreado a las economías productoras de artículos primarios la aplicación estricta del principio de la división del trabajo sobre bases reales distintas a las supuestas por la teoría clásica.

Como señala Roberto T. Alemann, en su artículo "El pensamiento económico de Prebisch - La teoría de la economía periférica" aparecido en *Selección Contable*, Buenos Aires, Abril de 1956, del cual se han extractado las citas anteriores de Viner, éste no se ocupó de tratar el fondo de la argumentación que atacaba sino que, dando por sentada la supuesta concatenación de agricultura con pobreza, refutó con facilidad una relación causal que Prebisch se había cuidado mucho de establecer, como él mismo adujo en sus respuestas. Agrega Alemann: "El material estadístico en el que se basa Prebisch y las relaciones puramente económicas que el mismo explica, apenas merecen la siguiente observación de Viner: 'Estas leyes naturales me parecen en gran parte fantasmagorías malignas, o historia conjetural o distorsionada, o, en el mejor de los casos, simples hipótesis relativas a períodos específicos que reclaman exámenes pulcros y objetivos'..." (p. 223).

Hoy se reconoce en todo el mundo que los trabajos estadísticos de las Naciones Unidas son por lo menos estudios serios y objetivos. El que en particular interpretó Prebisch abarca un período suficientemente largo de 60 años, que comienza justamente en la época en que América Latina empezó a participar en medida importante en el comercio internacional.

Con respecto a otras críticas céntricas, mucho más leves, que han sido hechas a la obra del famoso economista latinoamericano concretada en la C.E.F.A.L., dice Alemann en el citado artículo: "De los críticos de la teoría de la economía periférica ninguno va al grano de la cuestión; Murkse y Wagemann objetan sólo aspectos parciales, reconociendo tácitamente el cuerpo de la teoría, y Viner esquivaba los argumentos principales" (p. 224).

(57) Naciones Unidas: "Estudio Económico de América Latina 1949", op. cit., p. 48. El significado y causas del deterioro persistente de la relación de intercambio periférica se hallan analizados especialmente en el capítulo III de la memoria.

(58) Por eso no parece acertada la interpretación "clásica" que, de este fenómeno de una relación de intercambio marcadamente desfavorable para el mundo subdesarrollado, hizo Denis H. Robertson en "El futuro del comercio internacional", trabajo escrito en 1937 y aparecido en "Ensayos sobre teoría del comercio internacional", Fondo de Cultura Económica, México, 1953, pp. 437-450. Dice el autor inglés que su causa reside en "los progresos sorprendentes de la ciencia en el terreno de la agricultura, que caen en dos grupos principales: la mecanización de las operaciones agrícolas y el mejoramiento de las razas animales y especies vegetales; ...su efecto más espectacular ha sido el de abaratar el costo de los productos agrícolas en relación con el de los productos industriales, de manera que una de las tendencias que (en virtud de los rendimien-



tos decrecientes de la agricultura) pensábamos funcionaba hace 30 años, la tendencia a que las condiciones se hicieran desfavorables a los países manufactureros, se ha revertido en forma por demás dramática" (p. 439).

Del análisis de períodos más prolongados de tiempo surge que el abaratamiento del costo de los productos agrícolas con respecto a los manufacturados se debió no a un mayor progreso técnico atribuible a la agricultura, como sostiene Robertson, sino a un descenso relativo de los salarios periféricos en comparación con los céntricos, ya que el progreso técnico fué más intenso en los países industriales que en los productores de artículos primarios.

(59) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1949", op. cit., p. 51.

(60) *Ibid.*, pp. 60-64.

(61) Véase Naciones Unidas: "El comercio de productos básicos y el desarrollo económico", Nueva York, 1953; "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", op. cit.; y "Medidas para lograr la estabilidad económica internacional", Nueva York, 1951.

(62) Walter M. Beveraggi Allende: "Impacto de las inversiones en América Latina", *El Trimestre Económico*, Enero-Marzo de 1953, p. 139.

(63) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1949", op. cit., pp. 35-36.

(64) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", op. cit., p. 74.

(65) Véase el artículo de Howard S. Ellis: "El bilateralismo y el futuro del comercio internacional", contenido en "Ensayos sobre teoría del comercio internacional", op. cit.; especialmente las páginas 376-379, donde se analiza el papel que el ajuste de la producción interna y la exportación de capitales deben asumir a largo plazo en los Estados Unidos para asegurar su plena ocupación y el desarrollo del comercio internacional y de las zonas atrasadas. En el mismo sentido, G. D. H. Cole: "Presente y futuro del dinero", op. cit., pp. 305-306, y Michael A. Heilperin: "El comercio de las naciones", Buenos Aires, 1951, capítulo XIV.

(66) Ragnar Nurkse: "Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados", op. cit., pp. 13-15.

(67) G. D. H. Cole: "Presente y futuro del dinero", op. cit., p. 387.

(68) Ragnar Nurkse: op. cit., p. 18.

(69) *Ibid.*, pp. 18-19.

(70) *Ibid.*, nota p. 20.

(71) Algunos de los elementos componentes de esta doctrina, denominada del "desarrollo equilibrado", fueron descriptos, aunque en forma no muy precisa todavía, en el artículo de Allyn Young "Increasing Returns and Economic Progress", *The Economic Journal*, di-

ciembre de 1928. La esencia de la argumentación fué elaborada luego por el profesor P. N. Rosenstein-Rodan y expuesta en su trabajo "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe" *The Economic Journal*, Junio-Septiembre de 1943. La obra ya citada de Ragnar Nurkse completó la idea con un estudio más detallado, que aparece en su capítulo I.

(72) P. N. Rosenstein Rodan, op. cit., p. 207.

(73) Naciones Unidas: "Economic Survey of Asia and the Far East", Nueva York, 1953, p. 24.

(74) Joseph J. Spengler: "Economic Factors in the Development of Densely Populated Areas", citado por R. Nurkse, op. cit., p. 26.

(75) Por ejemplo las señaladas por Marcus Fleming en su ensa "Las economías externas y la doctrina del desenvolvimiento equilibrado", *Revista Brasileña de Economía*, Junio de 1955, pp. 37-64. Este autor estima que las teorías mencionadas de Young, Rosenstein-Rodan y Nurkse, tal como son generalmente presentadas, exageran las repercusiones que sobre la demanda tiene una vasta aplicación de capital en los territorios poco evolucionados, y dejan de lado las repercusiones en los costos de producción. Sostiene que en una economía donde los factores de la producción son de oferta fija, el establecimiento de la producción en gran escala por medio de industrias que no den beneficios pecuniarios pero que sean socialmente eficientes, tiene más probabilidades de reducir que de incrementar la rentabilidad en otras industrias al competir con ellas por los factores productivos. Sin embargo, cree que las posibilidades son mucho mejores para una propagación vertical de las economías externas o, lo que es lo mismo, que las industrias que se encuentran en diversas etapas de una misma "línea" de producción están más cerca de prestarse mutuo apoyo que aquéllas que operan en diferentes líneas.

(76) R. Nurkse, op. cit., p. 31.

(77) Naciones Unidas: "Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", op. cit., p. 23; "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", op. cit., pp. 77-79 y 132; "Estudio del comercio latinoamericano y sus perspectivas", Nueva York, 1953, pp. 61-68; "Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados", op. cit., pp. 15-16.

(78) Aldo Ferrer: "El Estado y el desarrollo económico", Buenos Aires, 1956, p. 21.

(79) *Ibid.*, pp. 34-37.

(80) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1954", México, 1955, p. 16.

(81) *Ibid.*, p. 16.

(82) J. M. Keynes, en su "Teoría General...", op. cit., dice que para asegurar la demanda de inversión de los capitales crecientes que se ahorraban en el siglo XIX "...el crecimiento de la población y las invenciones, la explotación de nuevas tierras, el estado de confianza y la frecuencia de las guerras en un promedio que podríamos decir de 10 años, tomados conjuntamente con la propensión a consumir, parecen haber sido suficientes..." (p. 295). Y expresa luego que la desaparición o disminución de esos factores

en el siglo actual es la causa de la debilidad del estímulo para invertir en las economías avanzadas y de la consiguiente insuficiencia de su demanda efectiva. Se refiere en los párrafos citados al plazo largo, porque para el período corto encuentra causas psicológicas, de organización estructural y otras que explican las variaciones de la demanda de inversión.

(83) El coeficiente hallado fué de 22.8 % en el período 1869-1898, de 22 % en los años 1894-1923, y de 18.2 % en 1919-1948. Simón Kuznetz: "Proportion of Capital Formation to National Product", American Economic Review, Mayo de 1952.

(84) Véase Hamilton, E. J.: "La inflación de beneficios y la revolución industrial", en Revista de Occidente, Madrid, 1948.

(85) Naciones Unidas (O.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1954", op. cit., p. 18.

(86) *Ibid.*, p. 20.

(87) No hay que olvidar que el proteccionismo periférico da un principio de solución para el problema de la demanda pero nunca para el de la oferta de capital, que requiere otra clase de medidas. Al respecto dice R. Nurkse, op. cit.: "Aceptando lo que la protección a las industrias nuevas pueda aportar del lado de la demanda del problema del capital, no es seguro un incremento de la tasa de acumulación. ¿Quién va a suministrar el capital necesario? El mejoramiento de las perspectivas de ganancia, por sí mismo, puede no aumentar la corriente de ahorro interno voluntario en un país poco desarrollado. La oferta de capital nacional puede quedar inafectada por el mayor estímulo a invertir que origine la protección arancelaria" (p. 127). "La protección arancelaria hace caso omiso del problema de la oferta de capital...Ha hecho muy poco o nada para crear el capital necesario para el desarrollo industrial" (p. 126).

(88) "Análisis y proyecciones del desarrollo económico - Introducción a la técnica de programación", op. cit., Se analizan también aspectos de la programación en las naciones insuficientemente desarrolladas en los siguientes trabajos de las Naciones Unidas: "Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", op. cit., capítulos VIII y IX; "Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados", Nueva York, 1955, pp. 80-87; "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", op. cit., capítulo IV. Véase además el muy completo artículo de Jan Tinbergen: "Algunas técnicas de planeación del desarrollo", aparecido en traducción al castellano en El Trimestre Económico, Octubre-Diciembre 1955, pp. 401-420; los restantes artículos de ese mismo número se refieren a planeaciones efectuadas en economías capitalistas no controladas, tomando país por país en particular.

(89) Roberto T. Alemann: "Cómo superar la crisis económica actual", Buenos Aires, 1956, pp. 16-21.

(90) Aldo Ferrer: "El Estado y el desarrollo económico", op. cit., pp. 8-9.

(91) Un maestro de la categoría de John H. Williams, por ejemplo, dice en "The Marshall Plan Halfway", Foreign Affairs, Abril de 1950, p. 16: "La clase de programa de desarrollo que ahora se precisa hace necesaria la planificación, ya sea que nos gus-

te o no esta palabra". Y el profesor Kurkse, en "Problemas de formación de capital...", op. cit., expresa con respecto a la aplicación de los fondos extranjeros que reciba en préstamo un país en desarrollo: "No hay sustituto alguno para la planeación general y la integración de un presupuesto de recursos nacionales, como se practicó efectivamente bajo el Programa de Recuperación Europea con el estímulo general de los Estados Unidos. La planeación considerada preferente por este país es la que se hace a través de políticas fiscales y monetarias generales más bien que a través de controles físicos, pero no por ello dejó de ser planeación... Su principal lección es la necesidad vital de formular planes y políticas diseñadas para asegurar la prioridad a la formación de capital en la distribución general de los recursos disponibles, internos y externos" (p. 116).

(92) Lo cual se nota sobre todo en el informe "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", op. cit., pp. 6-13.

(93) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", op. cit., p. 14.

(94) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", op. cit., p. 70.

(95) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Análisis y proyecciones del desarrollo económico...", op. cit., p. 14.

(96) Véase el artículo de Eugenio Gudini: "Productividad", Revista Brasileña de Economía, Septiembre de 1954, pp. 9-70.

(97) H. W. Singer: "La mecánica del desarrollo económico", El Trimestre Económico, Octubre-Diciembre de 1952, p. 637.

(98) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", op. cit., p. 32.

(99) *Ibid.*, capítulo III.

(100) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", op. cit., pp. 53-54.

(101) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1951-1952", op. cit., pp. 16-18; "Estudio Económico de América Latina 1953", México, 1954, pp. 3-4.

Las conclusiones preliminares a que se llegó en los dos trabajos precitados fueron rectificadas por una publicación posterior del mismo organismo que los había elaborado: "Análisis y proyecciones del desarrollo económico...", op. cit. Se dice en la página 33 de ese informe: "En otros estudios de esta Secretaría se ha demostrado la estrecha concomitancia entre las inversiones y la capacidad de pagos exteriores. También se ha descrito la influencia que tenían en ello las variaciones en la relación de precios del intercambio exterior. Al observarse ahora un período más largo, se comprueba el papel dominante de la relación de precios. En efecto, la concomitancia entre el coeficiente de pagos exteriores y el de inversiones no se presenta más en la tendencia de ambos fenómenos. Mientras el coeficiente de capacidad ha bajado, el de inversiones ha subido. Sin embargo, se mantiene la relación estrecha de las fluctuaciones de uno y otro coeficiente en cortos períodos de tiempo".

po. En esto prevalecen los efectos de la relación de precios... Como quiera que sea, hay gran inestabilidad en el coeficiente de inversiones y es evidente la influencia que en ello ejercen los movimientos ondulatorios de la relación de precios del intercambio exterior". En el mismo sentido: "Estudio Económico de América Latina 1954", op. cit., pp. 11-14.

Esa influencia de la relación de intercambio sobre las inversiones se ejerce de dos maneras: una directa y la otra indirecta. Por la primera, al variar la relación de precios en favor o en contra de un país en desarrollo se producen variaciones en su ingreso real, que amplían o reducen el margen de ahorro y la demanda de los consumidores simultáneamente y en un mismo sentido. Por la segunda, aumentan o disminuyen las divisas disponibles, y ya se sabe que las inversiones de desarrollo, además de requerir capital abundante, precisan que éste sea traducido en divisas a fin de adquirir en el exterior los equipos que han de posibilitar físicamente las inversiones.

Resulta de interés hacer notar que, de acuerdo con las comprobaciones de la C.E.P.A.L., las variaciones en la inversión de las naciones atrasadas dependen de las variaciones en la inversión de los países industriales. La caracterización de éstos como "centros" impulsores de la economía universal está por tanto totalmente ajustada a la realidad, desde que imponen su dinámica a la periferia. En efecto, en las naciones avanzadas se admite hoy que las fluctuaciones de la inversión interna son las que ocasionan los ciclos dentro de sus territorios. A su vez, los movimientos cíclicos céntricos son los que originan las ondulaciones en la relación de intercambio exterior en la mayor parte de los casos: durante las alzas y frente a la mayor demanda que inician los empresarios industriales, los precios de las materias primas suben más que los de los productos manufacturados, debido a la oferta inelástica de materias primas y a que representan sólo una fracción en el producto terminado; por las mismas razones, en las fases descendentes acontece el fenómeno inverso. Y la conexión se cierra al haberse demostrado estadísticamente, como se vió, la vinculación que existe entre las variaciones de la relación de precios y el coeficiente de inversiones periférico. De modo que las oscilaciones de la inversión céntrica se transmitirían a la inversión de los países subdesarrollados por la vía de la relación de intercambio exterior.

(102) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Análisis y proyecciones del desarrollo económico...", op. cit., p. 34.

(103) Raúl Prebisch: "The Economic Development of Latin America and its Principal Problems", op. cit., p. 53.

(104) Roberto T. Alemann: "Cómo superar la crisis económica actual". op. cit., pp. 88-89.

(105) Naciones Unidas: "Reforma Agraria", Nueva York, 1951, p. 99.

(106) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", op. cit., p. 24.

(107) Naciones Unidas: "Métodos de financiamiento del desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", Nueva York, 1949, pp. 62-64; "Procesos y problemas de la industrialización de los países insuficientemente desarrollados", op. cit., pp. 3-4; "Medidas para fomentar el desarrollo económico de los paí-

ses insuficientemente desarrollados", op. cit., p. 59; R. Nurkse, op. cit., capítulo II; A. Ferrer, op. cit., pp. 180-182.

(108) La posibilidad de este ahorro oculto en la desocupación disfrazada de los países excesivamente poblados ha sido puesta de manifiesto en los informes de las Naciones Unidas "Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", op. cit., p. 41, y "Métodos de financiamiento del desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", op. cit., p. 151; así como por R. Nurkse en su libro ya citado "Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados", capítulo II.

El profesor Nurkse señala que el hecho de que la productividad marginal de muchos trabajadores agrícolas sea igual a cero o aún negativa en estos países, supone para sus economías una ventaja desde el punto de vista del ahorro disponible para iniciar un desarrollo -y sólo desde tal punto de vista- sobre la otra categoría de naciones atrasadas. En efecto, si retirando esas personas de la producción primaria sin usar capitales, simplemente con una mejor organización, aquélla no desciende, se las puede poner a trabajar directamente en la creación de capital real. Empezarían por producir con sus propias manos (o con equipo rudimentario casi nulo) palas, carretillas y otras herramientas elementales que luego podrían aplicar en la realización de obras de capital: caminos, riego, drenaje, viviendas sencillas, etc. No se requeriría de este modo ningún descenso del consumo para que aumentara con recursos exclusivamente internos el acervo de bienes de capital de la comunidad. Lo único que haría falta, a fin de pagar los salarios de los nuevos trabajadores industriales sin expedientes inflacionarios, sería que el mayor ahorro necesario para ello se obtuviera gravando con impuestos a los trabajadores que permanecieran en la producción primaria. Con igual producción primaria que antes de los cambios, ellos no tendrían que contraer su consumo porque dispondrían de mayores ingresos individuales al repartirse la producción resultante entre menos gente. De modo tal que, si se hace desaparecer en la forma descripta la desocupación disfrazada, el mayor ahorro que encierra en potencia habrá podido materializarse y servir para incrementar la inversión real del país.

"Tenemos, pues, una relación entre el consumo y la inversión que ocupa un término medio entre el punto de vista clásico y el keynesiano. En el modelo clásico común, un aumento de la tasa de formación de capital requiere una reducción del consumo. En el mundo keynesiano, de desocupación industrial, el consumo y la inversión pueden ampliarse al mismo tiempo. En el caso que tenemos frente a nosotros, la situación difiere del modelo keynesiano en que es imposible ampliar el consumo y la inversión conjuntamente. En cambio, es posible aumentar la formación de capital sin tener que disminuir el nivel del consumo" (p. 51).

A Nurkse no se le escapan, sin embargo, las enormes dificultades existentes para llevar a la práctica la posibilidad teórica que señala. Ellas se derivan primordialmente de las filtraciones en el ahorro que debe extraerse de los trabajadores agrícolas cuya productividad ha sido acrecentada.

(109) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Análisis y proyecciones del desarrollo económico - Introducción a la técnica de programación", op. cit., p. 61.

(110) *Ibid.*, p. 28.

(111) *Ibid.*, p. 78.

(112) Este es el punto de vista en que generalmente se colocan en sus razonamientos la C.E.P.A.L., en especial en el informe recién mencionado, donde desarrolla un argumento similar en la p. 84.

(113) *Ibid.*, p. 89.

(114) R. Nurkse, *op. cit.*, p. 37.

(115) Naciones Unidas: "Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados", *op. cit.*, p. 13.

(116) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Análisis y proyecciones del desarrollo económico...", *op. cit.*, pp. 70-71.

(117) Las medidas propuestas por el profesor Nurkse para aprovechar el ahorro potencial oculto en la desocupación disfrazada, que fueron descritas en la nota 108, constituyen un caso especial intermedio en que el ahorro aumenta no obstante permanecer igual el consumo. Como en teoría tales medidas son inobjetables, debería rectificarse la segunda parte de la afirmación del texto, excluyendo de ella a las naciones subdesarrolladas con desempleo disfrazado; pero el mismo profesor Nurkse reconoce la casi imposibilidad de ponerlas en práctica en grado significativo, por lo que se ha preferido no tenerlas en cuenta en la exposición que sigue.

(118) En el estudio de las Naciones Unidas "Financiamiento del desarrollo económico con recursos nacionales", Nueva York, 1950, se ha efectuado una discusión completa de las distintas alternativas posibles, aclarándose en cada caso a qué tipo de país resultan más adaptables las soluciones aconsejadas. También es muy completo otro trabajo de la U.N., "Métodos de financiamiento del desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", *op. cit.*, en que diversos organismos internacionales emiten su opinión, no siempre coincidente, sobre el tema.

(119) Por ejemplo, Aldo Ferrer, *op. cit.*: "Es muy dudoso que los empresarios de los países poco desarrollados tengan la misma mentalidad y operen dentro de las mismas condiciones que sus colegas de los centros industriales..." (p. 87).

Ragnar Nurkse, *op. cit.*, p. 182, sostiene en cambio lo siguiente: "Si hay alguna esperanza de ahorro privado sustancial, radica principalmente en la reinversión de las utilidades de las empresas. En un país atrasado, ¿quién si no el empresario individual puede tener, por una parte, un fuerte estímulo y, por otra, capacidad de ahorro? Los estímulos al ahorro y la inversión están estrechamente ligados entre sí en la persona del empresario, en sus logros pasados y en sus futuras ambiciones. La reinversión de las ganancias del empresario ha sido históricamente la mayor fuente de acumulación de capital en el crecimiento económico del Occidente, y, como tal, ocupa un lugar central en la teoría del desarrollo de Schumpeter. Si el patrón puede repetirse en otro lugar, sería una forma efectiva y casi automática de llevar al máximo la tasa marginal de ahorro de un país".

(120) Naciones Unidas: "Financiamiento del desarrollo económico con recursos nacionales", *op. cit.*, p. 3.

(121) M. Kalecki: "El problema del financiamiento del desarrollo económico", *El Trimestre Económico*, Octubre-Diciembre 1954, p. 401.

(122) R. Prebisch: "The Economic Development of Latin Ame-

rica and its Principal Problems", op. cit., pp. 5, 6 y 37.

(123) En el capítulo III de su obra "Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados", op. cit.

(124) *Ibid.*, p. 84.

(125) *Ibid.*, p. 92.

(126) *Ibid.*, pp. 82-83.

(127) Aldo Ferrer: "El Estado y el desarrollo económico", op. cit., p. 80.

(128) *Ibid.*, p. 82.

(129) *Ibid.*, p. 83.

(130) *Ibid.*, p. 85.

(131) R. Nurkse, op. cit., p. 81.

(132) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1949", op. cit., p. 76; "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", op. cit., pp. 2, 6-7; "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", op. cit., p. 6; "Análisis y proyecciones del desarrollo económico - Introducción a la técnica de la programación", op. cit., p. 10.

(133) Por ejemplo, en los siguientes informes de las Naciones Unidas: "Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", op. cit., p. 36; "Métodos de financiamiento del desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", op. cit., p. 79; "Financiamiento del desarrollo económico con recursos nacionales", op. cit., p. 3; "Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados", op. cit., p. 40.

(134) Thomas Balogh: "Note on the Deliberate Industrialization for Higher Incomes", *The Economic Journal*, Junio de 1947.

(135) Horacio Flores de la Peña: "Los obstáculos al desarrollo económico (El desequilibrio fundamental)", México, 1955; Aldo Ferrer: "El Estado y el desarrollo económico", op. cit., capítulo II.

(136) A. Ferrer, op. cit., p. 87.

(137) Dicen Horacio Flores de la Peña y Aldo Ferrer en "Salarios reales y desarrollo económico", *El Trimestre Económico*, Octubre-Diciembre 1951, p. 626: "La única base para un proceso de desarrollo económico -que en gran medida significa industrialización- radica en contar con un mercado interno robusto para que dé origen a una demanda efectiva suficiente para absorber a precios remuneradores la totalidad de los bienes y servicios producidos. Por lo tanto, es necesario ensanchar el mercado interno, que no existe para muchos productos". En el mismo sentido, la obra ya citada de Horacio Flores de la Peña "Los obstáculos al desarrollo económico (El desequilibrio fundamental)", cuya tesis gira alrededor del pensamiento antes expuesto.

(138) Partiendo del supuesto -desarrollado en el capítulo III- de que la insuficiencia originaria no reside en la demanda global sino en la oferta, y de que las deficiencias de mercado existen sólo en términos individuales en los países subdesarrolla-



dos. Cf. R. Nurkse, quien lo expresa de la siguiente manera: "...en las zonas insuficientemente desarrolladas hay una posible deficiencia del lado de la demanda. Es claro, sin embargo, que esta deficiencia en las zonas de bajos ingresos surge solamente respecto a los estímulos individuales para la inversión por empresas privadas. Para la economía en su conjunto no hay, desde luego, deficiencia en la demanda de capital en un país poco desarrollado. En esto la dificultad por el lado de la demanda es distinta a la que existe del lado de la oferta en el problema de formación de capital. Cualquier deficiencia en la demanda de capital puede subsanarse o compensarse por medidas deliberadas de organización, inclusive medidas destinadas a cubrir la diferencia que pueda existir entre el rendimiento marginal privado y social del capital. Debe ser, sin duda, posible que se haga efectiva la demanda social de capital en términos de la empresa privada o bien ejercerla directamente mediante la inversión pública. Una vez conocido el problema, no debe ser demasiado difícil, en mi opinión, aconsejar soluciones adecuadas a las condiciones locales" (op. cit., p. 43). Y al final de la misma página hace alusión "al problema más grave de la oferta de capital necesario para el desarrollo económico", considerándolo el verdadero escollo crucial para que crezcan las zonas pobres.

(139) Estos dos efectos estimulantes son los que preponderantemente ponen de manifiesto los autores que fueron citados como defensores de una distribución más igualitaria del ingreso. También se encuentra en esa posición la Subcomisión de Fomento Económico de las Naciones Unidas, redactora de uno de los informes contenidos en "Métodos de financiamiento del desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", op. cit., pp. 128-129.

(140) Cf. Roberto T. Alemann: "El pensamiento económico de Prebisch - la teoría de la economía periférica", op. cit., p. 215.

(141) Véase el artículo de Edmundo Flores: "Un año de reforma agraria en Bolivia", El Trimestre Económico, Abril-Junio de 1956, pp. 241-261.

(142) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1953", op. cit., pp. 13-14.

(143) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", op. cit., p. 6.

(144) La circunstancia anotada no es óbice para que, si las inversiones extranjeras son cuantiosas y tienen lugar en un corto lapso, surjan también las presiones inflacionarias derivadas de todo proceso rápido de inversión en la periferia, ante ciertas condiciones de rigidez de oferta en la producción agrícola que serán examinadas más adelante. Pero en la actualidad parece difícil que el capital foráneo pueda originar estas presiones en las áreas atrasadas, teniendo en cuenta su escaso volumen en comparación con el de las inversiones alimentadas con ahorro nacional.

(145) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1953", op. cit., p. 71.

(146) El multiplicador de la inversión se refiere sólo al incremento de ingresos que proviene de un incremento de inversión, es decir, no al que ocasiona la inversión total realizada en un período dado sino al que provoca la fracción de esa inversión que

representa aumento sobre la del período inmediatamente anterior. Por eso se habló de un crecimiento rápido, en que sube la tasa de formación de capital. Para determinar el incremento de ingresos a que da lugar toda la inversión de un período se debe recurrir a la relación producto-capital, no al multiplicador de la inversión.

(147) M. Kalecki: "El problema del financiamiento del desarrollo económico", op. cit., p. 386. La inelasticidad de la oferta de alimentos en los países en crecimiento, y sus consecuencias sobre el nivel de precios y la distribución de ingresos, son el tema de fondo de la obra ya citada de H. Flores de la Peña "Los obstáculos al desarrollo económico (El desequilibrio fundamental)".

(148) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1951-52", op. cit., p. 84.

(149) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1954", op. cit., pp. 23-39.

(150) Naciones Unidas: "Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados", op. cit., p. 63.

(151) Se dice en un trabajo de las Naciones Unidas, "Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", op. cit., p. 39, que en una economía en desarrollo "...también se podría aumentar el ahorro manteniendo el nivel de consumo, pero haciendo aumentar la producción o, al menos, haciendo que el consumo aumente en una menor proporción. Esto es menos difícil de lograr. Tal es la forma en que los países se han desarrollado normalmente en el pasado. Partiendo de una situación en que el ahorro formaba una pequeña parte de la renta nacional, esos países han pasado a otra situación en que el ahorro constituye una proporción mucho mayor de la renta nacional, por haber aumentado la producción con mayor rapidez que el consumo. Este sistema ha venido originando un aumento desigual de la renta, dando lugar a que el desarrollo produjese grandes utilidades que pasaban de nuevo a constituir las grandes fortunas privadas. En la actualidad, no es tan probable que se permita la creación de grandes fortunas privadas. El problema consiste entonces en conseguir que el aumento de la producción, en lugar de redundar en beneficio del sector privado, vaya a parar a manos del gobierno, y en crear instituciones financieras que permitan que el gobierno destine los ingresos a la formación de capital".

(152) El superávit de las finanzas públicas es propiciado por Nurkse, Balogh, Kalecki, Adler, Ferrer, Alemann, de la Peña y otros autores ya citados, así como por la C.E.P.A.L. y muchos grupos técnicos de la U.N.

(153) John H. Adler: "Problemas fiscales del desarrollo económico", El Trimestre Económico, Octubre-Diciembre de 1951, pp. 669-670.

(154) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1955", op. cit., p. 133. En esta memoria figura como anexo un ensayo sobre los gastos e ingresos de los gobiernos latinoamericanos en el período 1947-1954, que constituye un enjundioso estudio estadístico de la estructura tributaria en el continente y da amplia base para medir las posibilidades teóricas del método de financiamiento del desarrollo que se está considerando.

(155) Argentina, por ejemplo, tiene un índice de población ocupada en la administración pública equivalente al 7 % de su población total. Es superior al porcentaje que presenta el Reino Unido (6 %), considerado uno de los más altos del mundo; pero la burocracia inglesa es distinguida también como una de las de mayor eficacia, lo que indica que el volumen del personal se ajusta bastante a su necesidad social. No es ése el caso en países donde la administración ha tenido hasta ahora responsabilidades mucho menores y en los que, no obstante, se alcanzan índices similares, como son la Argentina, Venezuela con 6 % y Chile con 5 %. ("Estudio Económico de América Latina 1955", op. cit., p. 120). También aquí parecen existir, entonces, posibilidades interesantes para una distribución más productiva de los egresos del sector público.

(156) John H. Adler, op. cit., p. 660.

Roberto T. Alemann, en "Cómo superar la crisis económica actual", op. cit., capítulo VII, propone para la Argentina un sistema de ahorro social basado en la utilización de los aportes recogidos por el sistema nacional de cajas jubilatarias, que podría servir también para países que tuvieran, como el nuestro, un régimen de previsión social extendido a todas las actividades sin excepciones. El proyecto tiene similitudes con el del "ahorro forzado" que propició Keynes para épocas de guerra. Si bien en este caso los aportes no serían devueltos, como en aquél, en una fecha determinada, devengarían intereses que sí podrían retirarse. El hecho anotado debería hacer que el sistema resultase más atractivo para la población que un impuesto simple o el mecanismo inflacionario, que no deja ninguna compensación a los que son despojados. El monto del aporte individual se fijaría en proporción a los ingresos personales y de las empresas, aunque admitiendo tasas progresivas para las altas entradas y discriminaciones según prioridades de desarrollo. Además, las tasas variarían periódicamente teniendo en vista el ciclo económico, las prestaciones anuales a pagar a los beneficiarios -constituyendo el exceso de los aportes anuales sobre las prestaciones el capital o ahorro social- y las necesidades de inversión estatal en sectores básicos para el desarrollo.

(157) La Comisión Económica para América Latina, que es uno de los organismos de la U. N. que más confía en la política fiscal para atacar los problemas de fondo del desarrollo, es también uno de los que mayor hincapié ha hecho en esta distinción. Véanse "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", op. cit., pp. 6-8, y "Análisis y proyecciones del desarrollo económico...", op. cit., pp. 10-11.

(158) R. T. Alemann, op. cit., p. 124.

(159) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1955", op. cit., cuadro inserto en la página 139.

(160) J. H. Adler, op. cit., pp. 661-662.

(161) Víctor L. Urquidí: "El papel de la política fiscal y monetaria en el desarrollo económico", El Trimestre Económico, Octubre-Diciembre de 1951, pp. 636-653.

(162) *Ibid.*, p. 643.

(163) *Ibid.*, pp. 644-651.

(164) *Ibid.*, p. 653.

(165) Naciones Unidas: "La corriente internacional de capitales privados 1946-1952", Nueva York, 1954, p. 1.

- (166) *Ibíd.*, p. 18.
- (167) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", op. cit., p. 39.
- (168) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Análisis y proyecciones del desarrollo económico...", op. cit., p. 27.
- (169) Naciones Unidas: "La corriente internacional de capitales privados 1946-1952", op. cit., p. 41.
- (170) Compilado por R. Nurkse, op. cit., p. 102, en base al trabajo del Departamento de Comercio de los Estados Unidos titulado "The Balance of International Payments of the United States 1946-1948".
- (171) R. Nurkse, op. cit., p. 169.
- (172) Naciones Unidas: "Las inversiones extranjeras en América Latina", Nueva York, 1955, p. 8.
- (173) Naciones Unidas: "Métodos de financiamiento del desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", op. cit., pp. 48, 70 y 71.
- (174) Porcentajes calculados en base al balance del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento al 30 de Junio de 1956.
- (175) Naciones Unidas: "Estudio Económico de América Latina 1954", op. cit., p. 53; "Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados", op. cit., p. 96.
- (176) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", op. cit., p. 16.
- (177) Naciones Unidas: "La corriente internacional de capitales privados 1946-1952", op. cit., p. 11.
- (178) Naciones Unidas: "Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados", op. cit., p. 100.
- (179) Naciones Unidas: "La corriente internacional de capitales privados 1946-1952", op. cit., p. 14.
- (180) Naciones Unidas: "Las inversiones extranjeras en América Latina", op. cit., p. 12.
- (181) Naciones Unidas: "La corriente internacional de capitales...", op. cit., p. 31.
- (182) *Ibíd.*, pp. 7-8.
- (183) R. Nurkse, op. cit., p. 119.
- (184) El libro de Bertil Ohlin "Comercio interregional e internacional" fué publicado por primera vez en el año 1933.
- (185) R. Nurkse, op. cit., p. 145.
- (186) *Ibíd.*, p. 147.
- (187) Evsey D. Domar: "The Effects of Foreign Investment on the Balance of Payments", op. cit., p. 806. La fórmula que Domar

ha elaborado para este caso requiere como condición de cobros "no dolorosos" que la tasa de crecimiento del ingreso total de la economía acreedora sea menor que la tasa de interés del capital invertido en el extranjero. Esta es una condición difícil de conseguir, pues si en el mejor de los casos se supone que en los Estados Unidos la primera tasa puede llegar a ser del 4 % anual (lo que significa doblar la tasa promedio del 2 % que exhibe su pasado histórico), basta ver las estadísticas que se han transcritas en las páginas 194 y 195 para comprobar que la tasa de interés de los préstamos norteamericanos en el exterior ha sido en los últimos años mucho mayor que el 4 %.

(188) R. Nurkse, op. cit., p. 159. Dice este autor, con respecto a esa necesidad de evitar el pago neto por los países deudores, que "...las formas legales en que se originan los movimientos de capital pueden crear ciertas dificultades. Un país exportador de capital no tiene la obligación legal de conceder nuevos préstamos; puede frenar la concesión de los mismos, y esto, agregado a los pagos de amortización legal de los préstamos anteriores, inducirá no solamente a un paro, sino realmente a una inversión del movimiento de capital, a un flujo de retorno que puede estar completamente desligado de todo cambio en las condiciones económicas fundamentales. El caso es aún más grave con los créditos a corto plazo que pueden ser retirados a la vista o con breve aviso previo. Tales fondos no pueden emplearse en absoluto para el desarrollo económico" (p. 160).

(189) Véanse especialmente las páginas 132-134.

(190) El hecho de que en una etapa dada del desarrollo futuro el capital extranjero ya no sea indispensable no significa que la continuación del flujo de ahorros foráneos deje de ser conveniente. Cesará de serlo recién en el momento en que el país haya cambiado su posición relativa en el mundo y alcanzado la categoría de nación desarrollada, con capital abundante en relación con sus necesidades y, por ende, con tendencia a exportarlo a otras zonas donde es escaso más que a importarlo de donde existe en exceso. Sin embargo, antes de eso puede llegarse a un punto en que, a pesar de seguir siendo económicamente beneficioso el aporte extranjero, haya que prescindir de él para no introducir una carga excesiva en la balanza de pagos, como se verá más adelante.

(191) La diferencia entre ambos coeficientes fué explicada en la nota 146.

(192) Walter M. Beveraggi Allende: "El servicio del capital extranjero y el control de cambios", Fondo de Cultura Económica, México, 1954, pp. 227-228.

(193) Dice el autor comentado: "Que las inversiones extranjeras en gran escala fueron muy beneficiosas para el desarrollo económico de la Argentina, es más que evidente; los ferrocarriles, por ejemplo, fueron casi exclusivamente construídos con el aporte del capital extranjero -principalmente de origen británico- y a la rápida y notable expansión de los ferrocarriles puede atribuirse el sorprendente crecimiento de la producción y de las exportaciones agropecuarias a partir de 1870" (p. 62). "Analizando la experiencia de Argentina como país receptor de capitales en gran escala, encontramos que el efecto económico de estos capitales fué sobresaliente... El problema económico resultante de la importación de capitales fué por lo tanto, coronado por el éxito: Argentina demostró tener abun-

dantes recursos y grandes potencialidades económicas, pudiendo afirmarse que con muy pocas excepciones los resultados colmaron ampliamente las esperanzas de los prestamistas e inversores extranjeros" (p.67). Y señala luego: "Con relación al aspecto financiero y monetario resultante de las inversiones extranjeras, podemos preguntarnos: ¿pudo Argentina hacer frente a sus obligaciones financieras sin tropezar periódicamente con dificultades?" A contestar ese interrogante se dedica todo el libro, que como se ve versa sobre problemas monetarios. Los fenómenos económicos reales —llamándolos así por oposición a los monetarios— es decir, en este caso, las repercusiones a largo plazo de la importación de ahorros sobre la producción y la tasa de formación de capital, quedan fuera de la cuestión. Las únicas referencias a la experiencia argentina en este aspecto son, como se ha visto, favorables al punto de vista que sostiene las bondades de recurrir al capital extranjero; si alguna duda quedara, basta recordar que en 1948 el país nacionalizó sus ferrocarriles y pagó la totalidad de su deuda externa, aunque transitoriamente, quedándole en cambio todo el desarrollo económico y la formación de capital que los recursos extranjeros hicieron posible cuando no había ahorro nacional digno de tenerse en cuenta.

Hoy se encuentra el país en una situación semejante a la del siglo pasado en punto a necesidad y conveniencia inmediata de la inversión de capitales extranjeros. Si no opta por ese camino, su problema de fondo, que es de divisas, tendrá que solucionarse aumentando drásticamente las exportaciones y reduciendo en la misma medida las importaciones. Con un panorama internacional de precios en baja y de excedentes mundiales para los principales productos que vende la Argentina, el incremento de exportaciones sólo podrá lograrse ofreciendo precios aún menores en el mercado exterior y retirando del mercado interno una cantidad equivalente de productos, a menos que aumente mucho la producción primaria. Aumentarán entonces los precios internos de dichos bienes y se obtendrá la necesaria reducción del consumo nacional. Como se observa, soluciones de este tipo son penosas y lentas porque se basan en el sacrificio inmediato del nivel de vida de la población y en el deterioro de los términos del intercambio. Por otra parte, un estudio de los rubros que se importan permite afirmar que queda ya muy poco margen para eliminar o sustituir importaciones que no sean indispensables, salvo el petróleo, gracias a las enormes reservas nacionales; y si hubiera que llegar a restringir la entrada de materias primas o combustibles sin poder antes reemplazarlos con producción nacional, la situación sería muy grave en las fábricas que necesitan esos elementos para seguir produciendo. Se presentaría a corto plazo el peligro de desocupación provocada por el estado de la balanza de pagos. En casos así es todavía más clara la función que puede cumplir el capital extranjero en el desarrollo económico.

(194) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1954", op. cit., p. 17.

(195) Por ejemplo, en cuanto al ingreso, dice en la página 141: "El servicio de la deuda externa es simplemente una de las formas en que parte del ingreso nacional monetario drena al exterior, eliminándose así de la corriente de ingresos internos. En este caso, como en el de las importaciones, una parte del efectivo interno o de los depósitos bancarios es canjeada por oro e por divisas a fin de efectuar pagos en el exterior. Sin embargo, hay una diferencia importante entre los desembolsos destinados a financiar las impor-

taciones y los que se destinan a remitir al exterior los intereses y dividendos ganados por los inversionistas extranjeros. Como ya vimos anteriormente, los primeros tienen un efecto positivo sobre el bienestar de la comunidad, pues llevan a un aumento de las existencias del país en materia de bienes de producción y de consumo. Por el contrario, los desembolsos destinados al servicio de la deuda no tienen tal efecto positivo sobre las existencias de bienes y servicios. En este sentido, el egreso de intereses y dividendos representa una eyección neta de la corriente de ingresos internos, o sea, sin la compensación de un efecto positivo sobre el bienestar. Por esta razón yo pienso que los pagos destinados a cobrar los servicios de la deuda externa podrían ser asimilados al atesoramiento de aquéllos que reciben ingresos, puesto que en ambos casos se sustraen parte de ellos de la circulación; en el primer caso con el propósito de comprar divisas para efectuar pagos internacionales, y en el segundo para mantener dinero efectivo en la mano".

Se destaca aquí el típico enfoque monetario. Desde ese punto de vista es fácilmente concebible la asimilación del atesoramiento interno con el pago de la deuda externa. Mas apenas se trasciende el marco monetario se hacen claras las diferencias: mientras que el atesoramiento es malo desde el comienzo, ya que cancela ingresos que de otro modo podrían haberse transformado en ahorro creador o en consumo estimulante de la demanda, el pago de servicios exteriores va precedido de una efectiva contribución al bienestar. Cuando los ahorros de afuera entran a una economía producen una expansión en el ingreso monetario, y si son bien utilizados la producen también después en el ingreso real. Es decir que en un principio tienen un efecto expansivo; y cuando más tarde se los comienza a devolver, han originado un aumento en la producción interna que puede y debe ser mucho mayor que la eyección real representada por el pago de los servicios. No creemos, como B. Allende, que "el drenaje de ingresos monetarios a través del pago de intereses y dividendos (y eventualmente amortización) excederá ampliamente la inyección original al ingreso nacional" (p. 153), a menos que en la afirmación anterior se prescindiera completamente de las sucesivas inyecciones que va provocando el aumento de producto nacional logrado con el aporte externo. Y no lo creemos porque de abarcarse en la frase todos los posibles incrementos de ingreso atribuibles a tal aporte, y de ser ella cierta, todos los países que se desarrollaron en base al capital extranjero tendría que haber denotado una tendencia crónica a la depresión y al retroceso económico. Los Estados Unidos a fines del siglo pasado y comienzos del presente, y el Canadá y otras economías que crecieron velozmente durante los últimos cincuenta años con recursos del exterior, estaría demostrando lo contrario. Ahora bien, si, contrariamente a lo que parece ser el sentido general de la obra, la frase no incluye los posteriores aumentos de producción a que hemos hecho referencia, carece de importancia -desde el punto de vista del desarrollo a largo plazo y de la tasa de acumulación de capital- la comparación que en ella se establece.

(196) H. W. Singer: "La mecánica del desarrollo económico", op. cit., pp. 633-655.

En este artículo, que es muy ilustrativo en cuanto a relaciones y coeficientes fundamentales en materia de desenvolvimiento económico y a la forma de manejarlos en esquemas de conjunto, el autor toma como base de su modelo a un país subdesarrollado "promedio". Considera como tal al que reúne las siguientes características, de acuerdo con datos estadísticos de todos los sectores insuficiente-

mente desarrollados del mundo: 100 dólares de ingreso medio per cápita a precios de 1951; 70 % de la población total trabajando en la agricultura y 30 % haciéndolo en otras actividades; ingreso per cápita en el sector agrícola inferior al ingreso per cápita general, del que sólo es un 57 %; ingreso per cápita en el sector no agrícola igual al 200 % del ingreso medio; como resultado de lo anterior, ingreso nacional proveniente de la agricultura que alcanza apenas al 40 % de la renta nacional total (por donde se comprueba que las economías subdesarrolladas son esencialmente agrícolas únicamente con referencia a la ocupación, no así al origen del ingreso); crecimiento vegetativo de la población del 1,25 % anual; relación producto-capital del 25 % en el sector agrícola; relación producto-capital del 17 % en el sector no agrícola (inferior a la precedente debido a que cada nueva inversión industrial requiere una ampliación de los deficientes servicios básicos y no goza desde el comienzo de las economías de la producción en gran escala, todo lo cual influye marcadamente en la productividad de la inversión); tasa de ahorro nacional neto igual al 6 % del ingreso nacional.

Apoyándose en estas cifras, Singer calcula el volumen de capital que se requiere por año para industrializar al país, definiendo como velocidad del desarrollo económico la tasa a que la proporción 70/30 en la estructura de la economía, correspondiente al sector agrícola y al no agrícola respectivamente, se aproxima a la proporción inversa de 20/80 característica de las naciones altamente industrializadas. Para ello estima que una hipótesis aceptable de crecimiento consiste en tomar a la población agrícola como constante en cifras absolutas a través del tiempo y considerar que el cambio estructural se llevará a cabo mediante la concentración del crecimiento demográfico vegetativo en el sector no agrícola, supuesto que por otro lado se ha cumplido en varias naciones céntricas del presente y traducido en un progreso bastante rápido de sus economías. Calculando un costo de traslado -representado por la necesaria dotación de capital- de 1.600 dólares de 1951 por persona desplazada del sector agrícola al industrial, y tomando otros porcentajes distintos para proveer de equipos a los trabajadores que permanecen en la agricultura y en la industria y que deben lograr cierto nivel de productividad también incrementada, llega a determinar el costo total del programa de crecimiento a la tasa de velocidad prefijada. Por último, halla que la tasa anual de aumento del ingreso por habitante que corresponde a esa velocidad de crecimiento es del 3 %. Para ello emplea todos los datos anteriores, a los que, luego de someter a diversas operaciones aritméticas, reemplaza por sus valores en la siguiente ecuación dinámica del desarrollo:

$$D = sp - r$$

en la que "D" representa la tasa de crecimiento económico (definida como crecimiento anual del ingreso per cápita y supuesta proporcional al crecimiento del capital per cápita), "s" simboliza el coeficiente de inversiones, "p" la productividad de cada unidad de inversión, y "r" la tasa de aumento anual de la población.

La fórmula transcripta, que como señala su autor es casi tautológica, pertenece al mismo género que las elaboradas por Harrod, Domar, Hicks y otros economistas. Pese a su sencillez, y quizá debido a ella, suministra -a poco que se la analiza y se despejan separadamente sus cuatro términos interpretando el significado de lo que resulta- un acopio extraordinario de conocimientos sobre la mecánica del desarrollo. Es también la misma que utiliza la C.E.P.A.L. en sus proyecciones numéricas sobre el crecimiento latinoamericano del futuro.



(197) *Ibíd.*, p. 650.

(198) Aldo Ferrer: "El Estado y el desarrollo económico", *op. cit.*, pp. 107-108.

(199) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Estudio Económico de América Latina 1954", *op. cit.*, nota página 52.

(200) Una síntesis de las conclusiones a que arribó dicho estudio fué publicada en "La Nación", Buenos Aires, número del 22 de Enero de 1957.

(201) R. Murkse, *op. cit.*, p. 163.

(202) *Ibíd.*, p. 162.

(203) Celso Furtado: "Formación de capital y desarrollo económico", *Revista Brasileira de Economía*, septiembre de 1952.

(204) J. J. Polak: "La balanza de pagos y las inversiones financiadas con préstamos exteriores", incluido en "Ensayos sobre teoría del comercio internacional", *op. cit.*, pp. 405-434.

(205) Por ejemplo, Polak toma para sus cálculos una propensión marginal a consumir del 70 %. La propensión marginal al ahorro resultante -30 %- es sin duda demasiado optimista de acuerdo con la mucho más modesta que exhibe la generalidad de los países pobres. El autor supone también una relación producto-capital de 1 apoyándose en la registrada por los Estados Unidos en 1937, relación que parece exagerada para las regiones menos desarrolladas a la luz de cálculos más realistas que se han hecho recientemente en algunas de ellas, las latinoamericanas en especial, y que han sido mencionados en otro lugar. Pero en cambio considera que los costes de los servicios han de representar un 10 % del capital importado, mientras que en América Latina se ha verificado un costo promedio del 7,5 % en el período 1946-1952.

En cuanto a sus supuestos cualitativos, parte de la base de que las condiciones económicas exteriores son notablemente estables debido a que se sigue una acertada política anticíclica en los centros y a que éstos no aumentan el grado de protección dispensado a sus actividades internas. Esto implica que la corriente de capital a los países receptores no variará de modo repentino por motivos imputables a depresiones y auge interiores de las naciones inversoras; que a medida que se disponga de mayor cantidad de productos de exportación en las economías deudoras será posible encontrar mercado para ellos a precios suficientemente bajos; y que dichas exportaciones no sufrirán oscilaciones bruscas a consecuencia de fluctuaciones excesivas de las fuerzas ordinarias -ciclos- o extraordinarias -guerras o sus preliminares o derivaciones- de la economía mundial.

De los supuestos anteriores el que más se ajusta a la realidad de los últimos años es el relativo al éxito de las políticas anticíclicas céntricas; luego, con grado menor de aproximación, el del mantenimiento sin agravación del grado de protección en las economías industriales (hoy se perciben amenazantes perspectivas en los aranceles de Estados Unidos); siendo el más difícil de conciliar con las circunstancias actuales el que se relaciona con la constancia en la corriente de capital y en el aumento de las exportaciones primarias. Las necesidades de la guerra fría dejan cada vez menos fondos disponibles para las zonas insuficientemente desarrolladas, y la saturación de los mercados mundiales para ciertos productos agrícolas y materias primas tornan difícilmente concebible un incremento sustan-

cial en su exportación sin un serio deterioro en los términos del intercambio de las naciones productoras, y en algunos casos incluso tal posibilidad de colocar los excedentes resulta impracticable.

Finalmente, Polak da por descontada una amplia reserva de capacidad para producir mercancías y servicios destinados al mercado interno en los territorios que reciben los capitales. (Por ejemplo en las industrias de construcción y de servicios públicos, en las que elaboran artículos sencillos, como pape para uso nacional, y en aquéllas que disfrutan de cierto grado de protección). Ello permitiría que el multiplicador de la inversión extranjera diera origen a un aumento de la producción real bastante mayor que el exclusivamente debido al aporte de las nuevas fábricas instaladas con el ahorro externo. Se ha comprobado, sin embargo, que los recursos que muestran mayor grado de desaprovechamiento en el mundo subdesarrollado son el potencial humano subempleado y las tierras improductivas, no así los factores capital y personal técnico o capacitado. Estos casi siempre gozan de ocupación plena y resultan notoriamente escasos.

(206) Op. cit., pp. 415-416.

(207) Vale la pena consignar aquí algunas de las conclusiones del artículo. Nada mejor que transcribirlas con las propias palabras de su autor, no obstante la extensión de las citas.

"El análisis anterior...en un sentido qualitativo permite un entendimiento general de los diversos factores que intervienen durante un período de expansión de capital sustentado en préstamos del exterior. Asimismo, sirve para indagar las diferentes políticas económicas que han de adoptarse para que este proceso se realice sin incurrir en dificultades cambiarias" (p.421). En ese sentido el ensayo resulta insuperable y disipa muchas dudas y críticas fundadas erróneamente en la exclusiva consideración del costo de los servicios de la inversión foránea.

"El programa de inversión (extranjera) de un país puede originar una escasez de divisas debido a cualquiera de las siguientes causas o a una combinación de las mismas: a) si la tasa de inversión es demasiado elevada en relación con el nivel de la tasa inicial de influjo de capital (por el peligro de que los bancos, mirando sólo el volumen de sus reservas, amplíen demasiado los créditos para inversión, y los ingresos monetarios aumenten entonces de tal manera que den lugar a una demanda excesiva de importaciones); b) si la inversión no está correctamente distribuida y sólo se invierte una proporción pequeña en producir bienes de exportación (o que sustituyen importaciones); c) si la tasa de influjo de capital disminuyera demasiado rápidamente.

"Por lo tanto, el objetivo primordial de la política gubernamental debe consistir en conservar el total de la inversión dentro de los límites señalados por la tasa inicial de influjo de capital -si esta tasa se conoce- y por las características institucionales de la economía nacional: la propensión marginal a consumir y a importar. Hemos visto que la sujeción del sistema bancario a una rígida tasa de reserva puede conducir a una expansión excesiva de las inversiones, dada la tasa de influjo de capital. La tasa óptima de inversión, es decir, una tasa bastante elevada para no dejar saldos considerables de divisas sin emplear, pero no tan alta como para inducir a una demanda de divisas superior a esos saldos, puede determinarse sólo mediante una apreciación de la magnitud de las propensiones mencionadas, y, por esto, debe ser

el gobierno y no el sistema bancario quien decida.

"Con el fin de evitar un fracaso debido a la causa b) y al mismo tiempo compensar cualquier posible escasez de divisas suscitada por las causas a) y c), el gobierno debe encauzar una considerable proporción de las inversiones hacia la industria del tipo 1) (que produce o economiza divisas: obsérvese el contraste con lo que sostiene al respecto el profesor Nurkse), y debe procurar, al tiempo que orienta la inversión y el ahorro, que sólo una proporción reducida del total de las inversiones se dirija a industrias del tipo 3), o sea aquéllas que a costa de los ahorros actuales producen bienes adicionales para consumo interno" (pp. 421-422).

"La capacidad de un país para pagar el servicio de los créditos del exterior no depende de qué industrias se financien desde el exterior y cuáles con fondos del propio país, sino más bien de que los rendimientos de todas las industrias permiten obtener un excedente de exportación (o economía de importación) de la magnitud requerida. Las dificultades cambiarias no surgen porque los gastos en fines 'improductivos' se hagan con préstamos del exterior, sino del hecho mismo de hacer este tipo de gastos. Si en general no se controla el gasto, no hay razón para prohibir que éstos se hagan con el auxilio del crédito del exterior, puesto que, al contrario, las divisas obtenidas (suponiendo que de otra manera no se hubieran conseguido) deben considerarse como una ventaja adicional" (p. 422).

"El éxito o fracaso del programa de inversión depende en gran medida de los hábitos de consumo de la comunidad. Estos hábitos están, por así decir, sintetizados en la propensión marginal a consumir y en la propensión marginal a importar. Si ambas son altas y, en particular, si la propensión marginal a consumir se aproxima a la unidad, el riesgo de que surja una escasez de divisas resulta en verdad considerable" (p. 423).

"La tasa de servicio que ha de pagarse por los préstamos del exterior es sólo uno de los factores, entre los muchos que se han mencionado, que determinan si el país tendrá un saldo favorable o desfavorable como resultado del programa de inversión. Una tasa cero de los servicios no eliminará las dificultades cambiarias del país" (p. 423).

Por último, luego de señalar las dificultades existentes para medir con exactitud los ocho coeficientes que intervienen en el problema, y de hacer constar que una variación en cualquiera de ellos afecta sensiblemente los cálculos y un error de un pequeño porcentaje en todos basta para hacer dudoso cualquier resultado que se obtenga, Polak termina su artículo afirmando: "Este resultado impide derivar conclusiones cuantitativas generales respecto a la interpretación de la historia o dar consejos para el futuro. Sin embargo, conduce a una conclusión de naturaleza cualitativa aún más importante. En una economía que no esté totalmente guiada por el Estado (cual es la de cualquier país libre), un plan de inversiones que abarque varios años puede expresarse sólo vagamente y sus efectos sobre la balanza de pagos sólo pueden preverse basándose en el conocimiento impreciso de los coeficientes, lo que en realidad significa que no pueden preverse. Asimismo, se ha dicho que la firmeza a largo plazo del programa de inversiones no puede juzgarse observando el déficit o excedente de divisas en los primeros años. Un déficit o un excedente pueden ser sólo temporales... Los resultados mencionados indican con claridad que el país prestamista debe tener una buena dosis de paciencia e indulgencia con los países prestatarios, puesto que la menor variación en el valor de los coeficientes puede modificar considerablemente los resultados. Esta situación podrá resolverse, si no es

temporal, ajustando el plan, lo que requiere tiempo. Entretanto, si las variaciones en los coeficientes son desfavorables, será necesario aumentar los créditos si se desea evitar que todo el plan fracase.

"En general, la actitud correcta de un país prestamista que está financiando un programa de inversión debe ser semejante a la de un banquero que se da cuenta de que su cliente atravesará por un período largo de dificultades, en vez de la conducta de un inversionista que adquiere una acción y procura venderla en cuanto la inversión no ofrece los rendimientos que esperaba. Las incertidumbres en un país —ni qué decir en un continente— que ha iniciado un programa de inversiones son mucho mayores que las de un individuo que ha iniciado un nuevo negocio. El individuo está en condiciones de conocer el medio en que se moverá; podrá calcular exactamente sus costos y estimar con cierta certeza sus posibilidades de ventas. Pero un plan de inversión modificará el medio económico en forma tal, que es imposible preverlo con precisión, y precisamente estos peligros afectarán seriamente los resultados del plan. Estas grandes e imprevisibles incertidumbres deben ser tomadas en consideración por los países acreedores" (pp. 425-426).

(208) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "Análisis y proyecciones del desarrollo económico...", op. cit., capítulo II.

(209) Véase página 44.

(210) H. W. Singer: "El comercio e inversión en países poco desarrollados", El Trimestre Económico, Abril-Junio de 1950, p. 239.

(211) *Ibid.*, pp. 233-236.

(212) R. Nurkse, op. cit., pp. 36-37.

(213) Naciones Unidas: "La corriente internacional de capitales privados 1946-1952", op. cit., p. 43.

(214) Naciones Unidas: "Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", op. cit., pp. 76-80.

(215) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", op. cit., pp. 19-20.

(216) *Ibid.*, p. 15.

(217) Naciones Unidas: "La corriente internacional de capitales privados 1946-1952", op. cit., p. 43.

(218) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", op. cit., pp. 25/33, para este obstáculo y los restantes aquí reseñados.

(219) Naciones Unidas: "La corriente internacional de capitales privados 1946-1952", op. cit., p. 51.

(220) Naciones Unidas (C.E.P.A.L.): "La cooperación latinoamericana...", op. cit., p. 41.

(221) Naciones Unidas: "Efectos de la tributación sobre el comercio exterior y las inversiones en el extranjero", Nueva York, 1950, capítulo IV; "Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados", op. cit., pp. 34-35; "Régimen tributario aplicado por los Estados Unidos de América a las inversiones privadas estadounidenses de la América Latina", Nueva York,

1953, pp. 8-12.

En algunos casos -Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña- los impuestos sobre la renta que se pagan en el país que importa el capital pueden deducirse de los impuestos sobre la misma renta a abonarse en el país exportador. En otros -Bélgica, Suiza, Francia- mediante exclusiones, reducciones o exenciones totales del impuesto, las ganancias provenientes de inversiones en el extranjero escapan casi completamente a la tributación en el país del cual es nacional el inversor contribuyente.

(222) Naciones Unidas: "Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", op. cit., p. 81.

(223) Aldo Ferrer: "El Estado y el desarrollo económico", op. cit., p. 190.

BIBLIOGRAFIA

- ADLER, JOHN H.: "Problemas fiscales del desarrollo económico", El Trimestre Económico, Octubre-Diciembre 1951.
- ALEMANN, ROBERTO T.: "Cómo superar la crisis económica actual", Edit. Selección Contable, Buenos Aires, 1956.
- "El pensamiento económico de Freibach - La teoría de la economía periférica", Rev. Selección Contable, Abril de 1956.
- BALOGH, THOMAS: "Note on the Deliberate Industrialization for Higher Incomes", The Economic Journal, Junio de 1947.
- BEVERAGGI ALLENDE, WALTER M.: "El servicio del capital extranjero y el control de cambios", Fondo de Cultura Económica, México, 1954.
- "Impacto de las inversiones en América Latina", El Trimestre Económico, Enero-Marzo de 1953.
- BEVERIDGE, WILLIAM H.: "La ocupación plena", Fondo de Cultura Económica, México, 1947.
- BROZEN, YALE: "El empleo del capital en las áreas en desenvolvimiento", Revista Brasileña de Economía, Septiembre de 1955.
- COLABORACION: "Algunas consideraciones sobre la aplicación de la teoría de Keynes en los países latinoamericanos", Revista del Banco de la República (Colombia), vol. 26, Bogotá, 1953.
- COLE, G. D. H.: "Presente y futuro del dinero", Fondo de Cultura Económica, México, 1947.
- DOMAR, EVSEY D.: "Expansion and Employment", American Economic Review Marzo de 1947 (hay traducción al castellano, bajo el título de "Crecimiento y Ocupación", en El Trimestre Económico, Abril-Junio de 1956).
- "The Effects of Foreign Investment on the Balance of Payments", American Economic Review, Diciembre de 1944.
- DILLARD, DUDLEY: "La teoría económica de John Maynard Keynes", Editorial Aguilar, Madrid, 1952.
- ELLIS, HOWARD S.: "El bilateralismo y el futuro del comercio internacional", en "Ensayos sobre teoría del Comercio Internacional", Fondo de Cultura Económica, México, 1953.
- FERRER, ALDO: "El Estado y el desarrollo económico", Editorial Rialgal, Buenos Aires, 1956.
- FLEMING, MARCUS: "Las economías externas y la doctrina del desenvolvimiento equilibrado", Revista Brasileña de Economía, Junio de 1955.
- FLORES DE LA PEÑA, HORACIO: "Los obstáculos al desarrollo económico (El desequilibrio fundamental)", México, 1955.
- FLORES DE LA PEÑA, HORACIO y FERRER, ALDO: "Salarios reales y desarrollo económico", El Trimestre Económico, Octubre-Diciembre 1951.
- FLORES, EDMUNDO: "Un año de reforma agraria en Bolivia", El Trimestre Económico, Abril-Junio 1956.

FURTADO, CELSO: "Ensayo de interpretación histórico-analítica del desarrollo económico", El Trimestre Económico, Julio-Septiembre 1954.

- "Formación de capital y desarrollo económico", Revista Brasileña de Economía, Septiembre de 1952.

- "La teoría del desarrollo en la evolución de la ciencia económica", El Trimestre Económico, Julio-Septiembre 1954.

GONZALEZ GORRONDONA, J. J.: "El desarrollo económico: su significado y su política", El Trimestre Económico, Abril-Junio 1956.

GUDIN, EUGENIO: "Productividad", Revista Brasileña de Economía, Septiembre de 1954.

HAMILTON, E. J.: "La inflación de beneficios y la revolución industrial", Revista de Occidente, Madrid, 1948.

HEILPERIN, MICHAEL A.: "El comercio de las naciones", Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1951.

KALECKI, M.: "El problema del financiamiento del desarrollo económico", El Trimestre Económico, Octubre-Diciembre 1954.

KUZNETS, SIMON: "Proportion of Capital Formation to National Product", American Economic Review, Mayo de 1952.

LANDAUER, KARL: "Teoría de la planificación económica", Fondo de Cultura Económica, México, 1945.

LEARNER, ABBA P.: "Teoría económica del control", Fondo de Cultura Económica, México, 1945.

#### NACIONES UNIDAS:

##### Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina:

- "Análisis y proyecciones del desarrollo económico - Introducción a la técnica de la programación", México, 1955.
- "Estudio Económico de América Latina 1949", Nueva York, 1951.
- "Estudio Económico de América Latina 1951-1952", Nueva York, 1954.
- "Estudio Económico de América Latina 1953", Nueva York, 1954.
- "Estudio Económico de América Latina 1954", México, 1956.
- "Estudio Económico de América Latina 1955", México, 1956.
- "Estudio del comercio latinoamericano y sus perspectivas", Nueva York, 1953.
- "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", Nueva York, 1954.
- "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", México, 1952.

##### Otras publicaciones:

- "Economic Survey of Asia and the Far East", Nueva York, 1953.
- "Efectos de la tributación sobre el comercio exterior y las inversiones en el extranjero", Nueva York, 1950.
- "El comercio de productos básicos y el desarrollo económico", Nueva York, 1953.
- "Financiamiento del desarrollo económico con recursos nacionales", Nueva York, 1950.

- "Instability in Export Markets of Underdeveloped Countries", Nueva York, 1952.
- "La corriente internacional de capitales privados 1946-1952", Nueva York, 1954.
- "Las inversiones extranjeras en América Latina", Nueva York, 1955.
- "Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", Nueva York, 1951.
- "Medidas para lograr la estabilidad económica internacional", Nueva York, 1951.
- "Métodos de financiamiento del desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", Nueva York, 1949.
- "Post-War Price Relations in Trade Between Underdeveloped and Industrialized Countries", Nueva York, 1949.
- "Precios relativos de las exportaciones e importaciones de los países insuficientemente desarrollados", Nueva York, 1949.
- "Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados", Nueva York, 1955.
- "Régimen tributario aplicado por los Estados Unidos de América a las inversiones privadas estadounidenses de la América Latina", Nueva York, 1953.
- "Repercussions of Changes in Terms of Trade on the Economies of Countries in Process of Development", Nueva York, 1953.
- "Reforma agraria", Nueva York, 1951.

NAVARRETE, ALFREDO (Jr.) y NAVARRETE, IFIGENIA M. de: "La subocupación en las economías poco desarrolladas", El Trimestre Económico, Octubre-Diciembre 1954.

NURKSE, RAGNAR: "Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados", Fondo de Cultura Económica, México, 1955.

PAZOS, FELIPE: "Aspectos demográficos del desarrollo económico", El Trimestre Económico, Octubre-Diciembre 1954.

POLAK, J. J.: "La balanza de pagos y las inversiones financiadas con préstamos exteriores", en "Ensayos sobre teoría del comercio internacional", Fondo de Cultura Económica, México, 1953.

PREBISCH, RAUL: "The Economic Development of Latin America and its Principal Problems", Naciones Unidas, Nueva York, 1950 (la versión original en castellano se halla, bajo el título de "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", en El Trimestre Económico, Julio-Septiembre 1949).

ROBERTSON, DENIS: "El futuro del comercio internacional", en "Ensayos sobre teoría del comercio internacional", Fondo de Cultura Económica, México, 1953.

ROBINSON, JOAN: "The Model of an Expanding Economy", The Economic Journal, Marzo de 1952.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N.: "Problems of Eastern and South-Eastern Europe", The Economic Journal, Junio-Septiembre 1943.



- SINGER, H. W.: "Comercio e inversión en países poco desarrollados", El Trimestre Económico, Abril-Junio 1950.
- "La mecánica del desarrollo económico", El Trimestre Económico, Octubre-Diciembre 1952.
- SCHUMPETER, JOSEPH A.: "Teoría del desenvolvimiento económico", Fondo de Cultura Económica, México, 1944.
- TINBERGEN, JAN: "Algunas técnicas de planeación del desarrollo", El Trimestre Económico, Octubre-Diciembre 1955.
- URQUEDI, VICTOR L.: "El papel de la política fiscal y monetaria en el desarrollo económico", El Trimestre Económico, Octubre-Diciembre 1951.
- VINER, JACOB: "Comercio internacional y desarrollo económico", Revista Brasileña de Economía, Junio de 1951.
- WALLICH, H. G.: "Algunas notas sobre la teoría del desarrollo equilibrado", Memoria de la Tercera Reunión de los Bancos Centrales del Continente Americano, La Habana, 1952.
- WILLIAMS, JOHN H.: "Crítica de la teoría clásica del comercio internacional", en "Ensayos sobre teoría del comercio internacional", Fondo de Cultura Económica, México, 1953.
- YOUNG, ALLYN: "Increasing Returns and Economic Progress", The Economic Journal, Diciembre 1928.