

Desarrollo y subdesarrollo

CELSO FURTADO



EDITORIAL UNIVERSITARIA DE BUENOS AIRES

Lec
TO
Res

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
--------------------	---

PRIMERA PARTE. DESARROLLO

I. La teoría del desarrollo en la ciencia económica	13
---	----

Introducción, 13; El punto de vista de la economía clásica, 18; El modelo de Marx, 25; El enfoque neoclásico, 51; La teoría del empresario, 61; La teoría de la "madurez" económica, 70.

II. El mecanismo del desarrollo	76
---------------------------------------	----

Introducción, 76; El proceso de desarrollo, 80; El ritmo de desarrollo, 90.

III. El proceso histórico del desarrollo	103
--	-----

Disponibilidad de bienes y servicios, 103; El excedente de producción, 104; Esquema del proceso de desarrollo, 107; El desarrollo como expansión del universo económico, 110; La apropiación y el papel social de los grupos dominantes, 113; La asimetría del retroceso económico, 117; Los factores exógenos en el desarrollo de la economía comercial europea, 120; Los dos sistemas de organización de la producción en la economía urbana comercial, 124; La tensión en las líneas de comercio y la importancia creciente del problema de los transportes, 132; Las técnicas de producción como base del nuevo sistema económico, 136; In-

manencia del crecimiento y de la inestabilidad en la economía industrial de libre empresa, 139.

SEGUNDA PARTE. SUBDESARROLLO

- IV. Elementos de una teoría del subdesarrollo 149
El modelo clásico del desarrollo industrial, 149;
Las estructuras subdesarrolladas, 163.
- V. El desequilibrio externo en las estructuras subdesarrolladas 178
Causas estructurales de desequilibrio, 178; El análisis monetario corriente del problema del desequilibrio, 193; Reformulación del problema, 201.
- VI. Industrialización e inflación 213
Análisis del desarrollo reciente del Brasil, 213; La marcha hacia la industrialización, 213; Problemas y tendencias actuales, 222; Consideraciones finales, 243.

CAPÍTULO IV

ELEMENTOS DE UNA TEORÍA DEL SUBDESARROLLO

EL MODELO CLÁSICO DEL DESARROLLO INDUSTRIAL

La teoría del desarrollo, tal como es concebida en los grandes centros universitarios del mundo occidental, tiene el propósito limitado de "mostrar la naturaleza de las variables no-económicas que determinan, en última instancia, el índice de crecimiento de la producción de una economía".¹ Dada una estructura económica, cabría reconstituir sus procesos fundamentales, de manera que fuese posible identificar las variables exógenas responsables de las variables en el ritmo de desarrollo y de la intensidad del mismo. Dentro de esa línea del pensamiento han sido construidos los múltiples modelos de desarrollo que figuran en la bibliografía corriente. Pero ese punto de vista presenta

¹ NICHOLAS KALDOR, "A Model of Economic Growth" (*The Economic Journal*, diciembre, 1957). Formulaciones idénticas de la teoría del desarrollo económico se encuentran en HARROD, "An Essay in Dynamic Theory" (*Economic Journal*, marzo 1939) y *Towards a Dynamic Economic* (Macmillan, 1949), y también en DOMAR, "Capital Expansion, Rate of Growth and Employment" (*Econometrica*, abril 1946) y "Expansion and Employment" (*American Economic Review*, marzo 1947). Gran parte de la extensa literatura sobre la teoría del desarrollo económico, publicada en los últimos diez años, constituye un simple refinamiento del modelo básico estructurado por HARROD y DOMAR.

la falla fundamental de pasar por alto que el desarrollo económico posee una nítida dimensión histórica. La teoría de desarrollo, que se limita a reconstruir en un modelo abstracto —derivado de una experiencia histórica limitada— las articulaciones de determinada estructura, no puede pretender un elevado grado de generalidad. Además, el problema no se ciñe al nivel de desarrollo alcanzado por los distintos sistemas económicos que existen en determinado momento histórico. Es necesario tener en cuenta que el desarrollo económico de los últimos dos siglos, o sea la Revolución Industrial —como habitualmente la llamamos—, constituye, *per se*, un fenómeno autónomo. En efecto, el surgimiento de una economía industrial en Europa, en las últimas décadas del siglo xviii, al provocar una ruptura en la economía mundial de la época, representó un cambio de índole cualitativa, tal como el descubrimiento del fuego, de la rueda o del método experimental.

En el mundo anterior a la Revolución Industrial, el desarrollo económico constituía, básicamente, un proceso de aglutinación de pequeñas unidades económicas y de división geográfica del trabajo. En la clase comercial residía el agente dinámico del desarrollo. Promoviendo el agrupamiento de las unidades económicas en mercados más amplios, aquella creaba formas más complejas de división del trabajo y permitía la especialización geográfica. Los frutos del aumento resultante de la productividad eran absorbidos en gran parte por los grupos dirigentes de las comunidades promotoras del comercio, lo que permitía importantes concentraciones de capital financiero. De todos modos, como la articulación entre los grupos dirigentes de la fase comercial y los grupos sociales responsables de las fases productivas era reducida o nula, la acumulación de las ganancias en manos de los comerciantes ejercía poco o ningún efecto sobre las técnicas de producción. Desde el punto de vista del comerciante de esa época, la inversión más lucrativa consistía en

abrir nuevas fuentes de trabajo, o financiar la destrucción de los otros competidores. Los métodos de producción solo llegaban a preocuparlo en casos muy especiales.

En los capítulos anteriores hemos visto las causas que condujeron al surgimiento de una economía industrial, en la Europa del siglo xviii. Una vez configurado ese primer núcleo industrial, los factores que regulaban el comportamiento de la economía mundial sufrieron una rápida y radical transformación. Esencialmente, esas transformaciones se concentran en dos puntos. El primero se refiere a los factores causales-genéticos del crecimiento, los cuales pasan a ser endógenos del sistema económico. El segundo constituye un aspecto particular del primero y se refiere al imperativo del avance tecnológico, que se tradujo en la íntima articulación del proceso de formación de capital con el desarrollo de la ciencia experimental.

Cuando era el resultado de las operaciones efectuadas dentro del propio sistema económico y no del intercambio externo, la ganancia, dentro de las economías pre-industriales, provenía en gran parte de la apropiación directa de los bienes y servicios a disposición de la colectividad. Asimismo, la ganancia del propietario agrícola era aquella parte del producto de la tierra que permanecía en sus manos para mantener a la familia y a otros dependientes; y la del comerciante provenía de los bienes y servicios consumidos directamente, como así también del oro que conseguía acuñar y que le permitía aumentar el giro de su negocio. Si al llegar a fin de año las existencias se encontraban a un nivel más alto que el deseado, se proyectaba una reducción en las compras y todo volvía a la normalidad. Ese tipo fácil de adaptación no podría producirse en una economía industrial. La ganancia industrial constituye el pago a un factor de producción (la actividad del organizador o del empresario), y se incorpora, necesariamente, al precio de venta del artículo en el momento en que éste pasa

de las manos del productor a las del comerciante. Junto con otros pagos a los factores, constituye la contraparte financiera de una operación de producción. De este modo, solo llega a tener existencia real cuando el bien producido es vendido al último consumidor. Hasta ese momento, cualquier pago a los factores de producción constituye una simple operación de crédito. Por consiguiente, para que la totalidad de la producción encuentre comprador es necesario que sea empleada la suma global de los pagos a los actores, realizados durante la producción. Si el productor no encuentra comprador y las existencias, en manos del productor, tienden a aumentar, el empresario industrial —contrariamente a lo que ocurría con el comerciante— no se encontrará en condiciones de poder transferir la presión a un sinnúmero de artesanos o productores domésticos. Si quisiese liquidar las existencias acumuladas involuntariamente y permanecer en el mercado, tendrá que ofrecer la mercadería a un precio más bajo: los costos de producción pasarían a ocupar, entonces, el centro de sus preocupaciones.

Desde el punto de vista del empresario industrial que participa de un mercado de competencia, la elasticidad-precio de la demanda de la mercadería que él ofrece es infinita. Su principal arma de ataque, en su lucha para expandir el campo de acción, consiste en ofrecer la mercadería por un precio inferior al que prevalece en el mercado, en un momento dado. Ese principio era particularmente exacto en las primeras etapas del desarrollo industrial, puesto que los productores tenían en sus manos la iniciativa. Al iniciarse en Inglaterra la mecanización de la industria textil, la oferta de los tejidos de lana, en primer lugar, y luego la de los tejidos de algodón, adquirió extraordinario impulso, sin que la demanda global aumentase en la forma requerida para absorber todo el incremento de la producción. Inicióse, entonces, un prolongado período de baja en los precios de los tejidos, baja sumamente acentuada que permitió desorganizar toda

la producción artesanal dentro de la propia Inglaterra, en sus colonias y, más lentamente, en una gran cantidad de otros países.² De esa manera, el dinamismo de la Revolución Industrial, en su primera etapa, actuaba por el lado de la oferta, concentrándose la atención del empresario en la gran tarea de reducir los costos por todos los medios. De ahí resulta que las técnicas de producción pasan a constituir el punto crucial de todo el sistema económico. Entre los procesos económicos y la ciencia experimental surge una articulación íntima que constituirá la característica más fundamental de la civilización contemporánea.

La primera etapa del desarrollo industrial fue vivida, básicamente, en esa revolución operada en la oferta, que se tradujo en una firme baja en los precios de cierto número de mercaderías de consumo general. Fue a través del efecto-precio que actuaron los mecanismos tendientes a destruir un número cada vez mayor de segmentos de la vieja estructura económica de base artesanal. Necesariamente, el aumento del ingreso monetario era menor que el del producto real,³ pero gracias al fuerte aumento de la productividad en el sector mecanizado —reflejo de las economías internas creadas por aumentos en la escala de producción y por innovaciones tecnológicas— el índice de ganancia se mantuvo en un nivel atractivo. Por otra parte, como no existía presión de los asalariados, en razón de la creciente oferta de mano de obra provocada por la propia desorganización del artesanado, los frutos de los aumentos de productividad no transferidos a la

² Con respecto a los datos relativos a la producción y precios de los tejidos de algodón en Inglaterra, desde el comienzo de la Revolución Industrial, véase: W. W. Rostow, "The Process of Economic Growth" (Oxford, 1953).

³ Entiéndase: el del producto real en el sector monetario. Pero como la destrucción del artesanado significaba también la sustitución de actividades de subsistencia por actividades integradas al mercado, el ingreso monetario aumentaba, por esa misma razón, más que el producto real.

población consumidora podían ser retenidos, en su totalidad, por el empresario. Superada la primera etapa del desarrollo, durante la cual resultaron desgastadas las viejas estructuras económicas, los factores dinámicos de la economía industrial comenzaron a actuar, simultáneamente, del lado de la oferta y la demanda. En efecto, al elevarse la productividad física de las industrias de bienes de consumo, los empresarios de ese sector se vieron beneficiados con mayores ganancias, que se traducían en aumento de la demanda en el sector de los bienes de capital.⁴ Mientras no aumentase la productividad física de este último sector, su rentabilidad se mantenía más alta que en el conjunto de la economía, estimulando un aumento relativo de las inversiones en él. Ese aumento relativo en la demanda de bienes de capital acarrearba la aceleración del crecimiento. Mientras no surgiese un aumento compensatorio de la productividad, en el sector de bienes de capital, la expansión del conjunto de empresas que lo integraban se producía a través de la absorción de mano de obra adicional, la cual no daba lugar a impedimento alguno, ya que el aumento previo de la productividad física en el sector de los bienes de consumo provocaba una liberación del factor humano. Ahora bien, una expansión de la mano de obra empleada en la industria de bienes de capital significa, necesariamente, el aumento en la demanda de bienes de consumo. Esa nueva modificación en el volumen y en la estructura de la demanda venía a afectar, nuevamente, la orientación de las inversiones, ahora en beneficio de las industrias de bienes de consumo. Lo que interesa retener, de todo eso, es que la acción di-

⁴ En otras palabras: siempre que se produce una reducción de costos en las industrias de bienes de consumo y, consiguientemente, un aumento en la posibilidad de ganancia en ese sector, la demanda de equipos que se origina en ese sector para la expansión de la capacidad productiva determina un aumento de la presión de la demanda en el sector de bienes de capital.

námica actúa tanto por parte de la oferta como de la demanda de los bienes finales de consumo.

Las observaciones anteriores se refieren al modelo típico de desarrollo económico en la etapa de la Revolución Industrial, cuya expresión más pura se halla configurada en la experiencia inglesa. Luego de un largo período de desarrollo comercial intenso que engendró una gran expansión colonialista, al mismo tiempo que acendrada belicosidad (al alcanzar las líneas del comercio una casi saturación), el problema de los costos de producción se fue profundizando en el campo económico, como elemento de creciente importancia. Ya en la primera mitad del siglo XVIII, los procedimientos técnicos más adelantados eran por todas partes disputados y objeto de espionaje⁵. Se procuraba, por cualquier medio, atraer a personas que poseyesen experiencia técnica superior. De esta manera, la forma extensiva de crecimiento de la era mercantilista, que tendía a la apertura de nuevos frentes de comercio, aunque fuese por la violencia, fue dando lugar a un nuevo estilo de crecimiento en profundidad, cuya fuerza dinámica resultaba de las propias transformaciones internas del sistema económico. Esas transformaciones no se producían, sin embargo, de manera caprichosa. El avance de la ciencia recibió enorme impulso, en todos sus frentes, así como la aplicación de los principios científicos a las técnicas de producción. Creóse, en consecuencia, un caudal de innovaciones técnicas en permanente aumento, y la viabilidad económica de esas nuevas formas de producción residía en su dependencia respecto al criterio de los hombres de empresa. En la medida en que las condiciones lo justificaban, las nuevas técnicas iban siendo incorporadas a los procesos productivos.

⁵ Respecto a las misiones de espionaje enviadas por los ingleses al continente, particularmente a Italia, a fin de copiar los equipos textiles más adelantados, véase a PAUL MANTOUX, *The Industrial Revolution in the Eighteenth Century*, Londres, 1928.

Pero aun cuando el avance de la ciencia y de la técnica adquiriese creciente autonomía, —ampliándose la gama de las posibilidades tecnológicas potenciales—, las condiciones económicas eran las que determinaban, en cada caso y fase, el tipo de tecnología que debía ser utilizado.

En la primera fase del desarrollo, caracterizado por la absorción del sistema pre-capitalista, el salario del obrero no especializado era, básicamente, un salario de supervivencia. Con la desarticulación del artesano y el consiguiente aumento de la oferta de mano de obra en las zonas urbanas, la tendencia favoreció más a la baja que al alza de los salarios⁶. Por consiguiente, se puede admitir, de manera general, que el desarrollo se efectuaba en condiciones de oferta totalmente elástica de mano de obra, a un nivel de salario real constante, en términos de alimentos. Como los precios de los productos manufacturados, medidos exactamente en términos de alimentos, estaban en declinación⁷ —de no ser por esa baja de precios no hubiera sido posible eliminar, por medio de la competencia, a la producción artesanal—, se deduce que el salario, medido en términos de productos manufacturados, debería acusar cierta tendencia a subir, lo que evidentemente contribuía a expandir la demanda de productos manufacturados en las zonas urbanas. En tales condiciones, no se puede negar que las innovaciones tecnológicas parecerían tanto más económicas cuanto mayor fuese la reducción del costo unitario que ellas permitiesen mediante el aumento de la producción por unidad de capital aplicado al proceso productivo. En esta fase, la industria de bienes de capital —excluidos los materiales de construcción—

⁶ Para una reconsideración reciente de este problema, véase: E. J. HOBSBAWN, "The British Standard of Living, 1790-1850". *The Economic History*, agosto 1957.

⁷ Los precios de los tejidos de algodón producidos en Inglaterra bajaron en las cuatro quintas partes entre 1790-1800 y 1940-50. Véase W. W. Rostow, op. cit., apéndice II.

constituía un sector de importancia relativamente pequeña. El volumen de las inversiones en el sector industrial se encontraba mucho más limitado por la oferta real de equipos que por otros factores de naturaleza estrictamente económica. La producción de equipos se efectuaba sobre una base semi-artesanal, permaneciendo en segundo plano la preocupación por reducir los costos en este sector. Sería necesario, en primer término, que la industria de equipos alcanzase cierta madurez y la oferta se volviese relativamente elástica, en este sector, para que el problema de selección de la técnica comenzara a ser formulado en términos rigurosamente económicos.

Habiendo una oferta elástica de la mano de obra, el principal factor determinante del ritmo de crecimiento económico es la capacidad productiva de la industria de bienes de capital (dejando de lado el intercambio externo, para simplificar la exposición). Por otra parte, la participación de la industria de bienes de capital en la producción global refleja la forma de distribución del ingreso: siendo mayor esa participación, mayor tendrá que ser, también, la participación de las ganancias, en particular de las ganancias industriales, en el ingreso global.⁸ En efecto: si se admite que el consumo de las clases de ingreso elevado es regulado por factores institucionales y poco afectado por las modificaciones a corto plazo, en el nivel del ingreso global, y que el consumo de los asalariados es determinado por el nivel de su ingreso corriente, presentándose prácticamente nula su capacidad de ahorro, cabe deducir que el máximo consumo real de la clase asalariada resulta determinado, por un lado, por la oferta total de bienes y servicios de consumo, y por el otro por el nivel de consumo de las clases no asalariadas. Ahora bien, la oferta total de bienes y servicios de consumo es determinada

⁸ Para un análisis de este punto véase a N. KALDOR, "Alternative Theories of Distribution", *Review of Economic Studies*, marzo 1956.

por su propio nivel de producción si, para simplificar, razonamos en términos de una economía cerrada. Como la producción de bienes de consumo y la de bienes de capital son complementarias, resulta obvio que el aumento relativo de una implica la reducción relativa de la otra. Al transferirse los trabajadores del sector de bienes de consumo al de bienes de capital, la oferta de bienes de consumo se reduce, al paso que el nivel de su demanda se mantiene sin modificaciones, suponiendo que dicha transferencia sea posible sin un aumento del salario medio. Si éste aumenta, para inducir a los operarios a cambiar de sector, habrá expansión de la demanda de bienes de consumo, al mismo tiempo que se reduce su oferta en el mercado. En la práctica, semejante situación acarrearía la elevación del nivel de precios de los bienes de consumo, la reducción en el salario real promedio y, por consiguiente, un aumento de la participación de las ganancias en el producto. En efecto: si tenemos en cuenta que la producción de bienes de capital tiene que ser comprada por los empresarios, con parte de sus ganancias y que el consumo de la clase no asalariada es estable a corto plazo, cabe concluir que una reducción de la producción de bienes de consumo también hará reducir el salario promedio real; y que un aumento de producción de bienes de capital resultará en un aumento de las ganancias. Cualquiera de esos fenómenos acarrea modificaciones en la distribución del ingreso, provocando reacciones de los grupos sociales interesados. Es la actitud de éstos, en última instancia, la que determinará la forma de distribución del ingreso y la estructura de la producción.

La primera fase del desarrollo industrial se caracterizó por un aumento sustancial de la participación de la industria de bienes de capital —sobre todo de la industria de equipos— en el total de la producción industrial. Esta modificación en la estructura del mecanismo productivo fue acompañada, muy probable-

mente, por alteraciones en la distribución del ingreso, aumentando la masa total de las ganancias con mayor intensidad que la planilla de salarios. No será fácil determinar cuándo finalizó esa primera etapa del desarrollo industrial, pero todo indica que la total absorción de la economía pre-capitalista y la consiguiente absorción del excedente estructural de la mano de obra debe haber coincidido con el cierre de esa fase. A partir de entonces, la oferta de mano de obra se volvió poco elástica, mejorando la posición de la clase trabajadora en las tratativas, lo que ocasionó serias dificultades en la absorción de la gran masa de bienes de capital en permanente producción. Fue una situación que en Inglaterra se presentó con absoluta claridad, ya a principios del último cuarto del siglo pasado; para absorber el grande y creciente volumen de bienes de capital era necesario transferir la mano de obra de ese sector al de los bienes de consumo, lo que habría ocasionado una reducción relativa de la producción de bienes de capital, con la redistribución del ingreso a favor de los grupos asalariados. Tal tendencia conduciría a una reducción en el ritmo de crecimiento y a una baja en la tasa de ganancia. La economía inglesa logró evitar la eutanasia precoz lanzándose a una gran ofensiva internacional. Fue lo necesario para que se iniciase la etapa de total liberalización del comercio inglés de las exportaciones en masa de capital, que mantenían la industria de equipos funcionando a plena capacidad, y de la ofensiva comercial bajo la forma del audaz imperialismo victoriano.

La segunda fase del desarrollo de las economías industriales —cuando la oferta de la mano de obra se vuelve poco elástica— se caracteriza por un desequilibrio básico entre la capacidad de producción de bienes de capital y la posibilidad de absorción de los mismos. Visto desde otro ángulo, este fenómeno se presenta de la manera siguiente: la oferta de capital tiende a crecer más rápidamente que la del factor

trabajo, lo que ejerce fuerte presión en el sentido de la redistribución del ingreso en favor de los trabajadores. Sin embargo, la redistribución acarrearía una baja en la tasa de ganancia, desencadenando por su parte una serie de reacciones tendientes a reducir el volumen de las inversiones, a crear desocupación temporaria, a reducir el ritmo del crecimiento, etc. El punto crucial del problema se hallaba, por lo tanto, en la relativa falta de elasticidad de la oferta de mano de obra. O se aumentaba la elasticidad de la oferta de trabajo o se reducía la importancia relativa de la producción de bienes de capital, permitiendo que el ingreso se redistribuyese en favor de los grupos asalariados. Al hecho de que las economías capitalistas hayan logrado solucionar ese problema, al mismo tiempo que mantenían el nivel de participación de las ganancias en el producto, se debe el mantenimiento del elevado índice de crecimiento, que también caracterizó a la segunda etapa del desarrollo industrial moderno. La fase de grandes exportaciones de bienes de capital, a fines del siglo pasado y comienzos del actual, constituyó un simple período de transición, asumiendo grandes proporciones solamente en el caso del primer país en industrializarse, o sea Inglaterra, lo que tuvo la virtud de permitir el perfeccionamiento de soluciones más definitivas. Las encontraremos en la propia tecnología, progresivamente orientada en el sentido de corregir el desequilibrio fundamental, que se creara en la etapa anterior.

Un exceso estructural de la oferta, en el sector de bienes de capital, tiende a reflejarse en la reducción de los costos de inversión en el sector de bienes de consumo, donde es utilizada la gran mayoría de los equipos. En la medida en que los equipos más baratos van introduciéndose en las industrias de bienes de consumo —sea para la reposición o para la ampliación—, la rentabilidad de dicho sector tiende a aumentar, con respecto al conjunto de la economía. Ahora bien, la mayor rentabilidad en el sector de

los bienes de consumo significa, en última instancia, que una fracción mayor de los bienes de consumo producidos no es consumida por los obreros de esa misma industria y, por consiguiente, queda libre para ser consumida en el sector de bienes de capital. Como ese sector no está en crecimiento, se manifiesta una presión en el sentido de la baja de los precios de los bienes de consumo que, en última instancia, significa una elevación del salario real, en términos de mercaderías producidas por el sector manufacturero. La tendencia a la elevación del salario real influirá más sobre las industrias de bienes de capital que ya están operando con baja rentabilidad. De esta situación resulta que las técnicas más avanzadas —que implican mayor densidad de capital por persona ocupada— encuentran condiciones económicas relativamente más favorables en las industrias productoras de bienes de capital. Y el adelanto más rápido de la tecnología en las industrias productoras de bienes de capital tiene consecuencias fundamentales para todo desarrollo de la economía. Aumentando su productividad física más intensamente que en las industrias de bienes de consumo, los precios de los equipos tienden a declinar en términos de productos de consumo manufacturados, lo que induce a sustituir, en las industrias de bienes de consumo, la mano de obra por los equipos. De ahí resulta una tendencia a aumentar el grado de mecanización, en todo el sistema, esto es, a aumentar la densidad de capital fijo por persona ocupada. Como el precio de los equipos, en términos de manufacturas de consumo (y por lo tanto, en términos de salarios reales), va disminuyendo, la mayor mecanización no implica, necesariamente, la reducción del índice de rentabilidad de los nuevos capitales invertidos.⁹

⁹ Para un análisis agudo de las relaciones existentes entre el grado de mecanización y la elección de tecnología, véase a *Juan Robinson, The Accumulation of Capital*, Macmillan, Londres, 1956.

El fuerte avance relativo de la tecnología en las industrias de bienes de capital permitió conciliar la forma de distribución del ingreso, que durante el período de absorción de la economía pre-capitalista cristalizó en una fuerte participación de las industrias de bienes de capital en el producto total, con una oferta de mano de obra relativamente poco elástica.

Los equipamientos que provocaban sustanciales aumentos de productividad física en las industrias de bienes de consumo (tales como los telares automáticos) eran obtenidos de la industria de bienes de capital, prácticamente sin aumento de precio (en términos de bienes de consumo). La elevación resultante de los salarios reales crearía buenas condiciones para la rentabilidad de los procesos tecnológicamente más avanzados. Observado el mismo fenómeno desde otro punto de vista, se puede decir que la tecnología fue orientada en el sentido de permitir combinaciones de factores en los que entraban cantidades crecientes de capital (definido en el sentido convencional) por hombre ocupado. Aquellas inversiones que permitían la economía del factor mano de obra (dado un nivel de producción ya alcanzado) gozaban de preferencia respecto a las que permitían el aumento de la productividad física del trabajo, pero no permitían reducir la demanda del factor mano de obra. En particular en el sector agrícola —gran vivero de mano de obra— se realizó un esfuerzo sustancial en el sentido de reducir la demanda del factor trabajo. La mecanización agrícola, iniciada a fines del siglo pasado, trajo enorme desahogo al mercado del trabajo, contribuyendo sustancialmente a que se mantuviese elevado el nivel de las inversiones en las economías de más avanzado grado de mecanización.

Las observaciones anteriores evidencian con claridad la íntima y recíproca dependencia existente entre la evolución de la tecnología en los países industrializados y las condiciones históricas de su desarrollo

económico. Esa tecnología, en la forma que se presenta actualmente incorporada a los equipos industriales, resulta, por consiguiente, de un lento proceso de decantación. En ese proceso influyeron de manera fundamental las condiciones específicas de algunas naciones, sobre todo de Inglaterra y de los Estados Unidos, países que desde varios puntos de vista constituyeron un solo sistema económico durante la primera mitad del siglo XIX.¹⁰ Derivar un modelo abstracto del mecanismo de esas economías, en su estado actual, y atribuirle validez universal equivaldría a una reencarnación del *homo oeconomicus*, en cuya psicología rudimentaria los clásicos pretendieron asentar las leyes económicas fundamentales. La dualidad obvia que existe, y se agrava cada día más, entre las economías desarrolladas y las subdesarrolladas exige la formulación de ese problema en términos distintos.

LAS ESTRUCTURAS SUBDESARROLLADAS

El advenimiento de un núcleo industrial, en la Europa del siglo XVIII, provocó una ruptura en la economía mundial de la época y llegó a regular el desarrollo económico subsiguiente, en casi todas las regiones de la Tierra. La acción de ese poderoso núcleo dinámico pasó a ejercerse en tres direcciones distintas. La primera marca la línea de desarrollo, dentro de la propia Europa occidental, en el cuadro de las divisiones políticas que se habían cristalizado en la etapa mercantilista anterior. Ese desarrollo, tal como hemos visto, se caracterizó por la desorganización de la economía artesanal pre-capitalista y por la progresiva absorción de los factores liberados, a un nivel más alto de productividad. En este proceso

¹⁰ Para un análisis de la interdependencia del desarrollo económico de Inglaterra y de los Estados Unidos, en el siglo XIX, véase, de este mismo autor, *Formación Económica del Brasil*, Fondo de Cultura, México, 1961, en especial el capítulo XVIII.

se identifican dos fases: en la primera la liberación de la mano de obra era más rápida que la absorción, lo que volvía sumamente elástica la oferta de este factor; en la segunda, la oferta de mano de obra, resultante de la desarticulación de la economía precapitalista, tiende a agotarse, lo que exige una reorientación de la tecnología. Incumbe a ésta mantener la flexibilidad del sistema, para que los factores se combinen, en proporciones compatibles con su oferta. De esta manera, el desarrollo de la tecnología —esto es, las transformaciones de las industrias de bienes de capital— pasa a ser regulado cada vez más por la disponibilidad relativa de los factores en los centros industriales.

La segunda línea de desarrollo de la economía industrial europea consistió en un movimiento de avance de sus fronteras, dondequiera que hubiese tierras todavía desocupadas y de características similares a las de la propia Europa. Varios factores explican esa expansión. En el caso de Australia y del Oeste norteamericano, el oro desempeñó un papel básico. La revolución de los transportes marítimos, al permitir traer cereales desde grandes distancias para competir en el mercado europeo, fue decisiva en otros casos. Pero conviene tener en cuenta que ese desplazamiento de la frontera no se diferenciaba, básicamente, del proceso de desarrollo de la propia Europa, del que formaba parte, por así decirlo: las economías australianas, canadienses o estadounidenses, en esa fase, eran simples prolongaciones de la economía industrial europea. Las poblaciones que emigraban hacia esos nuevos territorios llevaban las técnicas y los hábitos de consumo de Europa y, al encontrar mayor abundancia de recursos naturales, alcanzaban rápidamente niveles de productividad e ingreso bastante elevados. Si consideramos que esas "colonias" solo se establecían donde prevalecían condiciones económicas excepcionalmente favorables, se explica que sus poblaciones hayan alcanzado, desde el principio, elevados

niveles de vida, en comparación con los países europeos.

La tercera línea de expansión de la economía industrial europea se realizó en dirección de las regiones ya ocupadas, algunas de ellas densamente pobladas, con sus sistemas económicos seculares, de diversos tipos, pero todos ellos de naturaleza precapitalista. El contacto de las vigorosas economías capitalistas con esas regiones de antigua colonización no se efectuó de manera uniforme. En algunos casos el interés se limitó a la apertura de líneas de comercio. En otros hubo, desde el principio, el deseo de fomentar la producción de materias primas, cuya demanda crecía en los centros industriales. El efecto del impacto de la expansión capitalista sobre las estructuras arcaicas varió de región en región, a impulsos de las circunstancias locales, del tipo de penetración capitalista y de su misma intensidad. Con todo, el resultado fue casi siempre la creación de estructuras híbridas, una parte de las cuales tendía a comportarse como un sistema capitalista, y la otra a mantenerse dentro de la estructura preexistente. Ese tipo de economía dualista constituye, específicamente, el fenómeno del subdesarrollo contemporáneo.

Por consiguiente, el subdesarrollo es un proceso histórico autónomo y no una etapa por la que debían haber pasado, necesariamente, las economías que ya alcanzaron un grado superior de desarrollo. Para captar la esencia del problema de las actuales economías subdesarrolladas es necesario tener en cuenta esa peculiaridad. Consideremos el caso típico de una economía que sufre una penetración capitalista bajo la forma de actividades productivas destinadas a la exportación. Tomemos el caso de una explotación minera, bajo control de una empresa capitalista, que organice no solamente la producción sino también la comercialización del producto. La intensidad del impacto de este núcleo sobre la vieja estructura dependerá, fundamentalmente, de la importancia relativa

del ingreso a que ella da origen y que queda a disposición dentro de la colectividad. Depende, por consiguiente, del volumen de mano de obra que absorba, del nivel del salario real y de la totalidad de impuestos que pague. Este último ítem tuvo reducida importancia en las etapas iniciales de la expansión capitalista, pues para atraer el capital foráneo se creaban estímulos de todo tipo, inclusive el de la exención total de impuestos. El nivel del salario real era el determinado por las condiciones de vida imperantes en la región donde se instalaban las nuevas empresas, sin conexión precisa con la productividad del trabajo en la nueva actividad económica. Bastaba que el salario de la empresa capitalista fuese algo superior a la media regional, para que se diese una oferta de mano de obra totalmente elástica. Siendo así, el factor decisivo era el volumen de mano de obra absorbida por el núcleo capitalista. Ahora bien, la experiencia demuestra que ese volumen de mano de obra no alcanzaba, generalmente, proporciones considerables. En el caso de las economías especializadas en la explotación minera, difícilmente alcanzaba al 5 % de la población en edad de trabajar. Asimismo, las nuevas empresas entraban en contacto con las autoridades locales y trataban de habilitarlas para la ejecución de medidas de profilaxis y otras, cuyo resultado se hacía sentir en una reducción de la tasa de mortalidad, con el correspondiente aumento del índice de crecimiento vegetativo de la población. Al cabo de cierto tiempo, el número de habitantes había aumentado lo suficiente para restablecer la relación entre población y recursos que prevaleciera en la etapa anterior a la penetración de la empresa capitalista.

La estructura económica de la región donde se introdujo la empresa capitalista —en el ejemplo del párrafo anterior— no se modifica, necesariamente, como consecuencia de esa penetración. Solamente una reducida fracción de la mano de obra disponible es absorbida por la empresa foránea; los salarios paga-

dos a esa mano de obra no son determinados por el nivel de productividad de la empresa, sino por las condiciones de vida que prevalecen en la región. Hacemos notar, también, que era de esperar que la población aumentase su índice de crecimiento.

Como la empresa capitalista se halla ligada a la región donde se localizó casi exclusivamente como agente creador de salarios, sería necesario que el importe de los pagos al factor trabajo alcanzase gran importancia relativa para provocar modificaciones en la estructura económica. Hasta cierto punto, el fenómeno es idéntico al observado en la primera fase del desarrollo de la economía capitalista, cuando el sistema artesanal preexistente está en proceso de ser destruido o absorbido. Se trata de una fase anterior al momento en que el sector capitalista, en expansión, absorbería la totalidad o la casi totalidad de los recursos de mano de obra, permitiendo que los salarios reales, determinados antes en función de las condiciones de vida preexistentes, pasen a ser regulados por el nivel de productividad. Aun así la similitud es aparente, pues la empresa capitalista que penetra en una región de vieja colonización y estructura económica arcaica no se vincula, dinámicamente, a esta última por el simple hecho de que la masa de ganancias generadas por ella no se integra en la economía local.

El dinamismo de la economía capitalista resulta, en última instancia, del papel que desempeña en la misma la clase empresaria, a la cual cabe utilizar en forma reproductiva una parte sustancial del ingreso, en permanente proceso de formación. Ya nos hemos referido al hecho de que el consumo de la clase capitalista es determinado por factores institucionales y, prácticamente, no depende de las fluctuaciones, a corto plazo, del nivel del ingreso global. Constituye éste, por cierto, el elemento más estable entre los gastos de la colectividad. Por otra parte, el consumo de los asalariados es determinado por el nivel global

del empleo, estándole asignado un papel fundamental en el proceso del desarrollo. En este estado de cosas, lo que garantiza el dinamismo de la economía capitalista es la forma en que se utiliza la masa de ingresos que vuelve a los empresarios y que éstos ahorran. Ahora bien, trátase de una parte que no se vincula a la región donde se halla localizada la empresa; su utilización depende, casi exclusivamente, de las condiciones imperantes en la economía a la cual pertenece el capital. Consideremos el caso de los capitales ingleses invertidos en empresas productoras del té, la goma o los metales, en el sudeste de Asia. El ingreso generado por esas empresas intégrase en parte en la economía local y en parte en la economía inglesa. Es probable que la parte correspondiente a la economía local sea mayor que la otra. Pero es la cuota-parte que permanece ligada a la economía inglesa la que posee las características dinámicas del sistema capitalista. En efecto: en una proporción sustancial la masa de ahorro, que todos los años la economía inglesa debe transformar en capacidad productiva, deriva de ganancias de empresas localizadas en todas partes del mundo.

Las observaciones del párrafo anterior explican por qué la expansión del comercio internacional en el siglo XIX —expansión causada por el desarrollo industrial de Europa— no determinó una propagación, en la misma escala, del sistema capitalista de producción. El avance de la frontera económica europea se tradujo, casi siempre, en la formación de economías híbridas, en las que un núcleo capitalista pasaba a coexistir, pacíficamente, con una estructura arcaica. En verdad, era raro observar que el llamado núcleo capitalista modificara las condiciones estructurales preexistentes, ya que se encontraba ligado a la economía local solamente como elemento formador de una masa de salarios. Únicamente cuando el tipo de empresa requería la absorción de gran número de asalariados —como fue el caso de las plantaciones

de té, en Ceilán, y de goma, en Birmania— el efecto de la organización capitalista sobre la economía local asumía mayor importancia. Si la oferta de mano de obra local era relativamente escasa, como ocurrió en esos dos países, presentábase de inmediato la posibilidad de elevación del salario real, de ahí que tal tendencia pudiese ser parcialmente anulada —como ocurrió en los dos casos citados— mediante la importación de mano de obra proveniente de países de bajo nivel de vida. Con todo, a pesar de esa mejora en las condiciones de vida, no se registraba una modificación estructural en el sistema económico, esto es, no se daba el paso fundamental exigido para la creación de una economía típicamente capitalista. Y desde el momento en que las condiciones externas dejaron de permitir que continuase expandiéndose, en tales países, la producción del té o de la goma, se creó una situación de equilibrio, un nivel permanente de subempleo de factores, que resultaría inconcebible en una economía típicamente capitalista.

Como los salarios se hallan determinados por las condiciones de subsistencia —y, por consiguiente, es elevado el margen de ganancias—, la empresa queda en condiciones de absorber fuertes descensos de precios, razón por la cual el nivel de empleo sufre escasa fluctuación. Los descensos de precios, al afectar, preferentemente, el margen de ganancia, concentran sus efectos en el ingreso de la metrópoli, en el que se hallan integradas las ganancias de la empresa. *Mutatis mutandis*, la recuperación de los precios y la etapa de bonanza pasan casi inadvertidas en el país donde se halla radicada la empresa, a menos que factores de otro orden aconsejen utilizar las mayores ganancias para expandir el negocio en la propia región donde son obtenidas. La decisión relativa a una posible expansión de los negocios es tomada en la metrópoli, en función de los intereses de su propia economía. Es debido a ese motivo que, no obstante el hecho de que los llamados núcleos capitalistas sean

relativamente fuertes, en economías como las de Ceilán o de las repúblicas centro-americanas, éstas siguen comportándose como estructuras pre-capitalistas.

No sería justo, sin embargo, suponer que las economías híbridas, a las que hemos estado haciendo referencia, se comporten en toda circunstancia como estructuras pre-capitalistas. En muchos casos —y el Brasil es un buen ejemplo— la masa de salarios en el sector ligado al mercado internacional fue suficiente para dar carácter monetario a una importante zona del sistema económico. El crecimiento de esa zona monetaria implicó modificaciones en los hábitos de consumo, con la introducción de innumerables artículos manufacturados de procedencia extranjera. La diversificación en los hábitos de consumo tuvo importantes consecuencias para el desarrollo posterior de la economía. Ya hemos visto que el nivel de empleo, en una economía de ese tipo, tiende a ser relativamente estable, aunque el valor de las exportaciones fluctúe a merced de las oscilaciones en los precios internacionales de las materias primas. La estabilidad del ingreso monetario interno, frente a la inestabilidad de la capacidad para importar, crea fuertes presiones sobre el balance de pagos, en las fases de baja de los precios internacionales y dificulta la adopción de las reglas del patrón oro. En la medida en que fue creciendo la importación relativa del ingreso monetario, dentro de la economía brasileña —como resultado de la expansión del sector ligado al mercado internacional— tendió a aumentar la presión sobre el balance de pagos, en las fases de baja de los precios internacionales. Surgieron así condiciones favorables a la creación de actividades ligadas al propio mercado interno. En las fases de fuerte declinación de los precios de exportación, la rentabilidad de los negocios ligados al mercado interno tendió a crecer, en términos relativos, ya que aumentaban los precios de las mercaderías importadas al

mismo tiempo que se mantenía el nivel del ingreso monetario.

Cuando la actividad monetaria era controlada, sobre todo por capitales nacionales —como fue el caso del Brasil durante la expansión cafetalera—, el problema presentaba otros aspectos de importancia. La simple existencia de una voluminosa masa de ganancias logradas en la actividad ligada al mercado externo, abría nuevas posibilidades, o creaba nuevos problemas. Es necesario tener en cuenta que esas ganancias no desempeñaban, en la economía del café, el mismo papel que cabía a las ganancias de una economía industrial. El elemento dinámico de la economía del café era la demanda externa, y no el volumen de las inversiones realizadas en ella. Si esas inversiones resultasen excesivas, el efecto último podría ser una pérdida de ingreso real, a través de la baja de precios. En las repúblicas centroamericanas se puede observar, simultáneamente, los dos fenómenos: el del efecto de la radicación de empresas extranjeras —en el caso de las plantaciones de banana; o el del efecto de una expansión controlada por los capitales nacionales— en el caso de los cafetales. El resultado no fue muy distinto, aun cuando el café diese origen a una corriente de ganancias, además de los salarios. Dichas ganancias fueron reinvertidas en el cultivo del café, en la medida en que lo permitió la disponibilidad de tierras y de mano de obra. Pero, una vez agotadas las posibilidades de expansión del sector cafetalero, la experiencia demostró que los nuevos capitales allí formados tendían más bien a expatriarse que a buscar otros campos de aplicación dentro del sistema.

La experiencia brasileña surge como un caso especial, lo que se debe a su propia magnitud. De hecho, dada la gran abundancia de tierras aptas para plantar café y la elasticidad de la oferta de mano de

obra,¹¹ las inversiones en la cafeicultura no se encontraron limitadas por el lado de la oferta de factores. Explícate así que se haya formado, desde fines del siglo pasado, una situación crónica de exceso de oferta y al mismo tiempo que fuese posible controlar, por medios artificiales, esa oferta. Las ganancias del sector cafeicultor, en la fase de prosperidad, tendían a concentrarse en ese mismo sector, sin desempeñar ningún papel fundamental para la modificación de la estructura del sistema. La única diferencia, con respecto a la experiencia centro-americana, residía en que, habiendo oferta elástica de factores, las ganancias eran invertidas en la propia base que los generaba. Y esas voluminosas inversiones efectuadas en el sector cafeicultor —aun cuando su rentabilidad fuese relativamente baja— provocaban la desorganización de la economía de subsistencia preexistente y financiaban la inmigración europea, promoviendo así la expansión del sector monetario dentro de la economía. Como las necesidades de manufacturas de ese sector eran bastante elevadas, surgió un mercado de productos manufacturados que justificaría, más tarde, la creación de un núcleo industrial, haciendo posible, con el tiempo, la transformación estructural de la economía.

Como ya hemos visto, el elemento dinámico de la primera etapa del desarrollo industrial europeo actuó por el lado de la oferta. La acción de los empresarios —mediante la introducción de nuevas combinaciones

¹¹ La primera fase de la gran expansión cafetalera del Brasil —tercer cuarto del siglo pasado— tuvo como base la mano de obra que había permanecido semiutilizada, en la región minera, desde que entró en decadencia la economía del oro; en la segunda etapa de expansión— último cuarto del siglo pasado— el problema de la mano de obra fue resuelto mediante la inmigración europea; la expansión en las décadas del veinte, cuarenta y cincuenta de este siglo se efectuó en base a la absorción del excedente de la mano de obra proveniente de Minas Gerais y de los estados del Noreste.

de factores— creó su propia demanda, en la medida en que consiguió ofrecer un producto más barato y más abundante. En el caso del desarrollo inducido desde afuera para adentro —como fue el brasileño— formóse, primeramente, la demanda de productos manufacturados, satisfecha con las importaciones. El factor dinámico actuaría por el lado de la demanda, a partir del momento en que ésta no pudiese ser satisfecha por la oferta externa. Por una parte, la estabilidad del nivel del ingreso monetario; por la otra, la inestabilidad de la capacidad para importar, actuarían acumulativamente, en el sentido de garantizar atractivos a las inversiones relacionadas con el mercado interno. La hábil política del control artificial de la oferta del café, iniciada en la primera década de este siglo, dio mayor estabilidad a la capacidad de importar y, muy probablemente, afectó en forma negativa el desarrollo del núcleo industrial en formación. Pero debe tenerse en cuenta que esa política hizo más profunda y de efectos más duraderos la crisis del café, iniciada en 1929, precipitando, de este modo, las transformaciones estructurales que se venían anunciando.

El núcleo industrial, creado en base a la demanda preexistente de manufacturas —satisfecha antes con las importaciones—, se inició a partir de las industrias ligeras, productoras de artículos de consumo general, tales como los tejidos y alimentos elaborados. Entran a coexistir, entonces, dentro de la economía, tres sectores: en el primero predominan las actividades de subsistencia y es reducido el flujo monetario; en el segundo están las actividades que se hallan directamente ligadas al comercio exterior; en el tercero, finalmente, se encuentran las que se relacionan con el mercado interno de productos manufacturados de consumo general. Se da entonces un tipo de estructura económica subdesarrollada mucho más complejo que el de la simple coexistencia de las empresas capitalistas con resabios de un sistema capitalista. En

las estructuras subdesarrolladas de grado inferior, la masa de salarios generada en el sector exportador constituye el único elemento dinámico. La expansión del sector exportador engendra un flujo mayor de ingreso monetario, que hace posible la absorción de factores antes ocupados en el sector de subsistencia. Si se mantiene estacionario el sector exportador, el crecimiento de la población obligará a la reducción del salario real medio y a la disminución del ingreso por habitante.

En las estructuras subdesarrolladas más completas —donde ya existe un grupo industrial ligado al mercado interno— pueden surgir reacciones acumulativas, tendientes a provocar transformaciones estructurales en el sistema. El factor dinámico básico sigue siendo la demanda externa; la diferencia reside en que la acción de la misma resulta internamente modificada. Al aumentar el ingreso monetario, por inducción interna, aumentan también las ganancias del grupo industrial ligado al mercado interno y aumentan las inversiones en ese grupo, lo que también afecta favorablemente el nivel del ingreso monetario, con la consiguiente reducción de la importancia relativa de la zona de subsistencia. Con todo, como la expansión del sector externo es acompañada por mejoras en la capacidad de importación, el poder competitivo de las importaciones aumentará en esas fases, por regla general, reduciéndose la magnitud real del multiplicador interno del ingreso. La diferencia mayor se produce, sin embargo, en la etapa siguiente de contracción de la capacidad de importación, al disminuir los precios de los productos exportados. Como el ingreso monetario se mantiene en un nivel relativamente alto, la disminución de la capacidad de importación acarrea una desvalorización cambiaria. El grupo entra así en una etapa de bonanza, exactamente en la fase de declinación de la rentabilidad del sector exportador. Aunque disminuya el nivel del ingreso monetario, aumenta la demanda de manufac-

turas de producción interna, debido a la desvalorización cambiaria, mejorando la rentabilidad del sector ligado al mercado interno. A pesar de todo, las posibilidades efectivas de crecimiento son frustradas por la reducción de la capacidad de importación. La elevada rentabilidad de las industrias ligadas al mercado interno resulta, en parte, aparente, ya que los precios de reposición de los equipos importados aumentan con la desvalorización cambiaria. La existencia de una importante masa de ganancias, proveniente de actividades ligadas al mercado interno, en una etapa de aumento relativo de los precios de los equipos industriales, hace surgir una tendencia a invertir capitales en las actividades menos dependientes de las importaciones, tales como la construcción de viviendas. Como esas inversiones no provocan modificaciones permanentes en la estructura de empleo, su aumento relativo tiende, en última instancia, a frenar el propio proceso de crecimiento.

La etapa superior de subdesarrollo es alcanzada cuando se diversifica el grupo industrial y éste queda capacitado para producir parte de los equipos requeridos por la expansión de su capacidad productiva. El hecho de alcanzar esa etapa no implica que el elemento dinámico principal pase a ser, automáticamente, el grupo industrial ligado al mercado interno. El proceso normal de desarrollo del grupo industrial sigue siendo el de la sustitución de importaciones; de este modo, el elemento dinámico reside todavía en la demanda preexistente —formada principalmente por inducción externa— y no en las innovaciones introducidas en los procesos productivos, como ocurre en las economías industriales totalmente desarrolladas. Sin embargo, como el sistema es capaz de producir parte de los bienes de capital que necesita para expandir su capacidad productiva, el proceso de crecimiento puede continuar durante mucho más tiempo, aunque haya estancamiento de la capacidad de importación. En tales condiciones, el desarrollo se opera

con fuerte presión inflacionaria, por una serie de razones que observaremos más detenidamente en los capítulos siguientes.

Sintetizando el análisis anterior: el subdesarrollo no constituye una etapa necesaria del proceso de formación de las economías capitalistas modernas. Es, en sí, un proceso particular resultante de la penetración de las empresas capitalistas modernas en las estructuras arcaicas. El fenómeno de subdesarrollo se presenta en formas variadas y en distintas etapas. El caso más simple es el de la coexistencia de empresas extranjeras productoras de una mercadería de exportación, con una extensa zona de economía de subsistencia, cuya coexistencia puede proseguir, en equilibrio estático, durante largos períodos. El caso más complejo; del que la etapa actual de la economía brasileña presenta tres sectores: uno, principalmente de subsistencia; otro, dirigido sobre todo hacia la exportación, y el tercero, como un grupo industrial ligado al mercado interno, suficientemente diversificado para producir parte de los bienes de capital de que necesita para su propio crecimiento. El grupo industrial ligado al mercado interno se desarrolla a través de un proceso de sustitución de manufacturas antes importadas, vale decir, en condiciones de permanente competencia con los productores foráneos. De ahí resulta que la mayor preocupación del industrial local es la de presentar un artículo similar al importado y adoptar métodos de producción que lo habiliten a competir con el exportador extranjero. En otras palabras, la estructura de precios, en el sector industrial ligado al mercado interno, tiende a asemejarse a la que prevalece en los países de elevado grado de industrialización y exportadores de manufacturas. Siendo así, las innovaciones tecnológicas que parecen más ventajosas son aquellas que permiten aproximarse a la estructura de costos y precios de los países exportadores de manufacturas, y no las que permiten una transformación más rápida de la estructura económica,

por la absorción del sector de subsistencia. El resultado práctico —aunque crezca el sector industrial ligado al mercado interno y aumente su participación en el producto, y aunque también crezca el ingreso *per capita* del conjunto de la población— es que la estructura ocupacional del país se modifica con lentitud. El contingente de la población afectada por el desarrollo se mantiene reducido, disminuyendo demasiado despacio la importancia relativa del sector cuya principal actividad es la producción para la subsistencia. Se explica, de este modo, que una economía donde la producción industrial ya ha alcanzado elevado grado de diversificación y tiene una participación en el producto que poco se distingue de la observada en países desarrollados, presente una estructura ocupacional típicamente precapitalista, y que gran parte de su población se halle ajena a los beneficios del desarrollo.

Como fenómeno específico que es, el subdesarrollo requiere un esfuerzo de teorización autónomo. La falta de ese esfuerzo ha movido a muchos economistas a explicar, por analogía con la experiencia de las economías desarrolladas, problemas que solo pueden ser debidamente planteados en base a una comprensión adecuada del fenómeno del subdesarrollo. La tendencia al desequilibrio en el balance de pagos es de los problemas que, por falta de un marco teórico adecuado, han sido más incorrectamente formulados e interpretados en los países de economía subdesarrollada, como en el caso del Brasil.

CAPÍTULO V

EL DESEQUILIBRIO EXTERNO EN LAS ESTRUCTURAS SUBDESARROLLADAS

CAUSAS ESTRUCTURALES DE DESEQUILIBRIO

Dentro de la línea de ideas trazada en el capítulo anterior, podemos definir una estructura subdesarrollada como aquella en que la plena utilización del capital disponible no es condición suficiente para la completa absorción de la fuerza de trabajo al nivel de productividad correspondiente a la tecnología que prevalece en el sector dinámico del sistema. Es la heterogeneidad tecnológica entre sectores o departamentos de una misma economía lo que caracteriza al subdesarrollo. Según la teoría económica corriente, la movilidad de factores y la flexibilidad de los coeficientes de producción deberían impedir la formación de tales departamentos distintos desde el punto de vista tecnológico.¹ El alcance de ese esquema teórico —que incluye implícitas funciones homogéneas y lineales de producción— es, sin embargo, sumamente limitado. Solamente impera en aquellos casos en que el empresario tiene opción entre tecnologías diferentes, que le facilitan toda una gama de

¹ Para una discusión de este punto en el contexto de la teoría marginalista, véase, del autor, "El análisis marginalista y la teoría del subdesarrollo", *Contribuciones al análisis del desarrollo económico* (Ensayos publicados en homenaje a Eugenio Gudín, Río, 1957.)

combinaciones de factores. Desde el punto de vista del empresario del país subdesarrollado, la tecnología se presenta como variable independiente —siendo importados los equipos de países sumamente industrializados—. Además, la propia forma de desarrollo del sector industrial de una economía subdesarrollada, siguiendo la línea de sustitución de importaciones, exige la adopción de una tecnología que sea compatible con una estructura de costos y precios similar a la que prevalece en el mercado internacional de manufacturas. Esa falta de correspondencia entre la disponibilidad de recursos y factores y las combinaciones de los mismos, exigidas por la tecnología en proceso de absorción, es específica del subdesarrollo. Lo que se explica por el hecho de que el subdesarrollo no resulta de transformaciones endógenas de una economía precapitalista, sino de un proceso de injerto, en esta última, de una o más empresas ligadas al comercio de las economías industrializadas en expansión. El error de la ciencia económica tradicional, a este respecto, deriva de no tomar en cuenta que el proceso de desarrollo por inducción externa es distinto del proceso clásico de formación de las economías capitalistas europeas.

Una vez establecido que el subdesarrollo constituye de por sí un desequilibrio al nivel de los factores —lo cual refleja una falta de ajuste entre la disponibilidad de factores y la tecnología en proceso de absorción, razón por la que se hace imposible alcanzar, simultáneamente, la utilización plena del capital y de la mano de obra—, se deduce que las estructuras subdesarrolladas son sistemas híbridos, constituidos por sectores o departamentos dotados de comportamientos específicos. En una representación esquemática de tales sistemas, llamaremos de departamento desarrollado el sector en que predomina la tecnología moderna, ya sea que produzca para el mercado externo o el interno. Al sector remanente de la estructura precapitalista lo llamaremos de departamen-

to atrasado. En ese caso, el grado de subdesarrollo está dado por la importancia relativa del departamento atrasado, y el índice de crecimiento se mide por la tasa de incremento de la participación del departamento desarrollado en el producto.² La intensidad de ese incremento depende de la tasa de formación del capital, del tipo de tecnología absorbida y del ritmo de aumento de la población en el conjunto de la economía. Una tasa dada de formación de capital puede ser suficiente para que aumente el producto *per capita*, pero insuficiente para aumentar la importancia relativa del sector desarrollado. En efecto, si el sector desarrollado aumenta su producto sin absorber nuevos contingentes de mano de obra, y todo aumento de población tiene que ser absorbido por el sector atrasado, al nivel de productividad que impere en éste, el aumento resultante del ingreso *per capita* del conjunto de la población no se hace acompañar, necesariamente, de un aumento relativo en el sector desarrollado. A pesar de la elevación del ingreso *per capita*, no resulta modificado, en ese sentido, el grado de subdesarrollo.

La definición estructural del subdesarrollo, enfocada en el párrafo anterior, posee el grado suficiente de generalidad para permitir la explicación de una serie de casos que no se encuadran dentro de las definiciones corrientes, en las que se toma por base el nivel del ingreso *per capita*, grado de utilización de los recursos naturales, etc. De acuerdo a nuestra definición podemos clasificar como estructuras totalmente desarrolladas aquellos países donde existe un obvio subempleo de los recursos naturales, como es el caso de Australia o del Canadá, y países que dependen, para crecer, de la importación de bienes de capital, como es el caso de Nueva Zelandia.

² Para una definición exacta de este punto y su expresión matemática, véase, de este mismo autor, "The External Disequilibrium in the Underdeveloped Economies" (*The Indian Journal of Economics*, abril, 1958).

Esa definición también nos permite clasificar como relativamente desarrollado —o por lo menos como una estructura subdesarrollada más compleja— a un país como el Japón, cuyo ingreso *per capita* es inferior al de varios países latinoamericanos. Finalmente, nos habilita para explicar por qué el grado de desarrollo de la economía uruguaya es más elevado que el de la de Puerto Rico —aunque los ingresos *per capita* sean de la misma importancia— y más elevado aún que el de Venezuela, cuyo ingreso *per capita* excede en más del 50 % al uruguayo.

Una vez establecido que el desarrollo de una economía subdesarrollada implica modificaciones estructurales, veamos cuáles son las consecuencias prácticas de tal circunstancia. El aumento relativo del sector desarrollado —digamos del departamento A—, al acarrear la asimilación de técnicas de producción más complejas, provoca alteraciones en las relaciones entre los distintos grupos de actividades productivas. Tomemos como ejemplo la introducción de esas técnicas en una zona agrícola en la que prevalecen actividades de subsistencia. El ingreso monetario, en la etapa anterior, sería relativamente pequeño ya que cada familia produce, en su tierra, gran parte de los alimentos que necesita. La nueva agricultura trae consigo la especialización, o sea una producción en condiciones de competir en los mercados. Con los nuevos métodos de producción surge la necesidad de instrumentos agrícolas más completos, del uso de fertilizantes, insecticidas, herbicidas, medios de almacenamiento y transporte modernos, etcétera. Créase así una serie de relaciones entre el sector agrícola y otras actividades económicas en distintas fases del proceso productivo, que a su vez dan origen a una demanda derivada de múltiples artículos elaborados o semi-elaborados, proporcionados por el sector manufacturero. Lo que en este caso nos interesa señalar es cómo se va produciendo esa transformación. En una economía desarrollada, el avance tecnológico se rea-

liza en forma gradual: una mejora en los métodos de mecanización agrícola puede producir la sustitución de un tractor por otro más eficiente; el abaratamiento de determinado tipo de fertilizante puede significar la incorporación de tierras utilizadas antes en ganadería extensiva, etc. Todas estas modificaciones graduales repercuten muy poco en la estructura del sistema económico. En la economía subdesarrollada, al expandirse el sector A se modifica bruscamente un segmento de la estructura de insumos aumentando bruscamente la demanda de manufacturas y semimanufacturas. El sector del transporte proporciona otro ejemplo ilustrativo: el paso de la tracción animal (incluso humana) a la mecánica se hizo de un solo golpe. Del carro, de fabricación artesana y del animal de cría local, se pasa al vehículo mecánico, que representa todo un complejo de procesos industriales adelantados y cuya operación y mantenimiento exigen una compleja estructura de insumos.

De esa manera de crecer de los países subdesarrollados —caracterizada por un fuerte aumento de la demanda de productos intermedios de origen industrial— resulta una tendencia a la elevación del coeficiente de importaciones. Este problema puede ser presentado, con la mayor simplicidad, en un modelo numérico. Vamos a suponer que el proceso de crecimiento asume la forma de transferencia de la mano de obra, del sector atrasado B al adelantado A. Admitiremos que en el sector A predomina un nivel tecnológico avanzado, pero que esa tecnología se encuentra estacionaria, esto es, que el crecimiento se realiza mediante el agregado de nuevas unidades del mismo tipo que las existentes. No existe, por lo tanto, liberación de la mano de obra del sector A, que para expandirse depende de la transferencia de la fuerza de trabajo. Bajo diversos aspectos, la situación es idéntica a la de un país cuya expansión se apoya en la mano de obra importada y sin innovaciones tecnológicas significativas, como ocurrió con

el desplazamiento de la frontera del café en el altiplano paulista durante las dos últimas décadas del siglo pasado. En el caso que estamos considerando, la mano de obra no emigra de otro país, sino de otra región del país o de otro sector de la economía. Dentro de ese esquema, la productividad media de cada sector individual permanece estacionaria, pero siendo mucho mayor en A que en B, la transferencia de mano de obra de B a A se traduce, necesariamente, en elevación de la productividad media del conjunto de la economía. Admitiremos, asimismo, que en la etapa inicial el 20 % de la fuerza de trabajo ya haya sido absorbido por el sector A, cuyo promedio de productividad es cinco veces superior al de B. En tales condiciones, es fácil deducir que el sector A contribuyó con el 55 % del producto y del ingreso en el conjunto de la economía. Supongamos ahora que el coeficiente de importación sea de 0,4 en el sector A, y solamente de 0,1 en el sector B, lo que resulta perfectamente explicable teniendo en cuenta las diferencias entre los procesos productivos y la mayor diversificación de los hábitos de consumo de la población integrada en el sector desarrollado. Atribuyendo valores numéricos arbitrarios obtenemos la siguiente estructura para la oferta total, en el período inicial:

Sectores	Producto y gastos totales	Importación	Producción para el mercado interno
A	100	40	60
B	80	8	72
Total	180	48	132

En el modelo precedente se reconoce, de manera implícita, que no se producen transferencias de ingresos entre los dos sectores, y que en cada uno de ellos las importaciones son iguales a las exportaciones, esto es, tampoco hay transferencia de divisas entre

A y B. Conforme se deduce, el coeficiente medio de importación es de 0,27.

Partiendo de esa posición inicial, admitiremos que las inversiones líquidas se concentren en el sector A y que éste, después de determinado período de tiempo, aumente en un 50 % la mano de obra, elevando del 20 al 30 % su participación en la fuerza de trabajo. Teniendo en cuenta que la productividad de A es cinco veces mayor que la de B, dicha transferencia de la fuerza de trabajo acarrea, necesariamente, un incremento del 22 % del producto, que pasaría de 180 a 220. El sector B, no obstante retener más del 70 % de la fuerza de trabajo, contribuiría solamente con el 32 % del producto. Si propusiéramos que se mantengan los respectivos coeficientes de importación en los sectores A y B, la consecuencia práctica sería un aumento del 39 % en el *quantum* de las importaciones, elevándose el coeficiente medio de 0,27 a 0,31. De este modo, a un aumento del 22 % en el producto correspondería un aumento del 32 % en la demanda de importaciones. La posición, al final del período considerado, sería la siguiente:

Sectores	Producto y gastos totales	Importación	Producción para el mercado interno
A	150	60	90
B	70	7	63
Total	220	67	153

Es obvio que la situación expuesta en el ejemplo numérico precedente solamente sería concebible si la producción destinada a los mercados externos se expandiese con mayor intensidad que la destinada al mercado interno. Es el caso típico de un sistema económico que se desenvuelva aumentando las exportaciones, como aconteció con la economía del café en el Brasil, la del azúcar en Cuba, etc. De todos mo-

dos, podemos aceptar ese ejemplo como indicación de una posición *ex-ante*, exigida por la dinámica del desarrollo de una economía subdesarrollada, posición que solo llega a concretarse cuando lo permiten condiciones favorables en el balance de pagos. En las fases preliminares del subdesarrollo —predominio del impulso dinámico externo y existencia de un bajo multiplicador del ingreso— esa tendencia a la elevación del coeficiente de importaciones no crea mayores dificultades. Es en las etapas intermedias y superiores de la transformación de una estructura subdesarrollada que el problema se presenta en toda su plenitud, ya que, al ampliarse el impulso externo o al surgir un impulso interno autónomo, se hace sentir, casi siempre, una fuerte presión sobre el balance de pagos.

El ejemplo numérico presentado, al referirse a una situación *ex-post*, traduce un proceso de crecimiento inducido de afuera hacia adentro. Ejemplo típico es el caso de crecimiento por efecto de una mejora en la relación de precios de intercambio externo. Al elevarse los precios de exportación, el efecto sobre el ingreso real del sector A se concentra en las ganancias de los productores y de los comerciantes, creando, de inmediato, un estímulo al aumento de las inversiones en ese sector, con transferencia de mano de obra proveniente del sector B. Como el impulso inicial viene desde afuera, la primera fase del proceso se caracteriza por una elevación de la capacidad de importación que es muy superior, en términos relativos, a la del ingreso real.

Partiendo de la posición inicial, en el ejemplo numérico, supongamos ahora que el valor de las exportaciones, por mejoría de precios, aumente de 40 a 50, en el sector A; el aumento inmediato del ingreso sería de 100 a 110. Tendríamos, por consiguiente, un 25 % de aumento en el primer caso, y solamente del 10 % en el segundo. Si se razona en términos de estática comparativa —admitiendo que en las po-

siciones inicial y final las inversiones líquidas sean iguales a cero— resulta fácil demostrar que, mantenidos los mismos parámetros, la demanda de importaciones difícilmente podría superar la capacidad de importación. En efecto: aunque se invirtiese la totalidad del incremento del ingreso, sería necesario que la relación marginal producto-capital fuera mayor que 1,5 para que la demanda de importaciones aumente más del 25 %, esto es, para que se produzca un desequilibrio en el balance de pagos.³ Como la relación producto-capitales de 1,5 es inconcebible a los fines prácticos —excluida la hipótesis de una situación abierta de desocupación en la posición inicial—, se puede afirmar que, en el caso en cuestión, la tendencia será hacia la formación de un excedente de la capacidad de importación o, mejor aún, hacia una acumulación de las reservas de cambio.

Pero la comparación entre dos situaciones estáticas es totalmente artificial. Aun admitiendo, para la posición inicial, un nivel de inversiones líquidas igual a cero, no sería concebible suponer que el efecto de la mejora en la relación de precios del intercambio se agotase en un período productivo. Persistiendo esa mejora durante cierto período de tiempo, lo menos que cabría esperar es que se mantenga el volumen de inversiones líquidas inducido por ella. Siendo así, el ingreso aumentaría de 100 a 110 en el primer período, y las inversiones líquidas, de 0 a 10. Admitamos que ese volumen de inversión líquida cree en el período siguiente una capacidad productiva capaz de generar un ingreso adicional de 5 —lo que permitiría alcanzar un volumen de ingreso de 115—, esto es, que la relación producto-capital sea de 0,5. Si en los períodos siguientes hubiese el mismo volumen de inversión líquida (10) y la misma relación producto-capital, el incremento anual de ingreso sería cons-

³ Una relación marginal producto-capital de 1,5 significaría que el valor del incremento del ingreso sería superior, en un 50 %, al valor del incremento de la capacidad productiva.

tante (5), disminuyendo, por lo tanto, en términos relativos. Al finalizar el quinto período, el ingreso del departamento A habría pasado de 100 a 130 y la demanda de importaciones habría ascendido de 40 a 52, o sea más que el crecimiento inicial de la capacidad de importación. Para concebir este tipo de desequilibrio sería necesario, a pesar de todo, suponer que el crecimiento del sector A se hubiese realizado exclusivamente en base al propio mercado interno, lo que es obviamente improbable. Como hubo mejora en los precios de exportación y aumentó la rentabilidad relativa del sector que produce para el mercado externo, lo más probable sería que las inversiones ligadas a ese mercado se expandiesen. Excluida *ex-hipotesis* la baja de precios de exportación, es evidente que la capacidad de importación debe haber aumentado más que lo permitido por la mejora en la relación de precios del intercambio.

En el ejemplo del último párrafo, supusimos que el volumen de inversión líquida se mantendría constante y que por ese motivo se produciría una disminución persistente en el índice de crecimiento. Una situación de ese tipo difícilmente podría producirse en una economía subdesarrollada que hubiese llegado a las etapas intermedias y superiores a las que antes hiciéramos referencia. En efecto, en las economías subdesarrolladas que alcanzaron cierto grado de diversificación en su estructura de producción, al surgir un impulso dinámico —ya sea que proceda del exterior o de la propia economía— se inicia una etapa de aceleración del crecimiento, esto es, de elevación de la tasa de inversión. En el caso de una mejora en la relación de precios del intercambio, la mayor rentabilidad del sector exportador se refleja no solamente en las inversiones directas, en su propio campo, sino también en las inversiones indirectas, como ser en el campo de los transportes y otros servicios. La industria interna de bienes de capital recibe, de esa manera, beneficios reales ampliados

por el conocido mecanismo del acelerador. Por otra parte, el aumento en el nivel del ingreso disponible para el consumo repercute de inmediato sobre la demanda de productos manufacturados, cuya elasticidad-ingreso en los países subdesarrollados es, como se sabe, muy superior a la unidad. Si la mayor demanda de manufacturas de consumo tropieza con una oferta poco elástica, el resultado será una elevación de los precios relativos, en ese sector, con aumento de rentabilidad e intensificación de las inversiones, lo que dará impulso adicional a la industria de bienes de capital. Todas esas reacciones, tendientes a la elevación de la tasa de inversión, se manifiestan todavía más claramente cuando el impulso dinámico resulta de acción interna. Supongamos que el gobierno decida reorientar sus gastos, reduciendo los desembolsos corrientes en beneficio de las inversiones, sin aumentar la carga fiscal, y que el incremento del producto, proveniente de ese aumento de inversiones también sea orientado hacia la formación de capital. La economía entraría así en una etapa de crecimiento acelerado, que solamente se agotaría cuando volviera a estabilizarse la tasa de inversión. Esa aceleración del crecimiento, resultante de la conjugación de factores favorables, —o de la acción deliberada de la autoridad central— provoca una serie de modificaciones estructurales que, en una economía subdesarrollada, tienden a elevar el coeficiente de importaciones, tal como se expone más adelante en un modelo simplificado.

Constituye característica general de las economías subdesarrolladas la existencia de un grado elevado de dependencia del proceso de formación de capital, con respecto al intercambio externo. No solamente de dependencia en lo que se refiere a la formación de ahorro, sino sobre todo en lo que respecta a la transformación de ese ahorro en inversión real. En las primeras etapas de subdesarrollo tal dependencia era acentuada, dando mayor énfasis al aspecto

de ahorro y relativamente poco al de inversión real, por lo menos en las economías que se expandieron a través del desplazamiento de una frontera agrícola, como fue la del café en el Brasil. En esa fase las inversiones tendían principalmente a la limpieza de tierras, nuevas plantaciones, construcciones rurales, etc. A excepción del sector de transportes, exigían pocas divisas. Es sumamente probable que el coeficiente de importaciones del sector consumidor fuese igual o más alto que el del sector de inversiones. Una indicación indirecta de ese hecho reside en la composición de las importaciones brasileñas en los primeros años del siglo actual, cuando solamente los alimentos y los tejidos constituían cerca de la mitad del valor total de las mismas. Las importaciones de bienes de capital se componían, básicamente, de materiales de construcción y equipos de transporte. En la medida en que la estructura económica fue alcanzando las etapas intermedias y superiores del subdesarrollo, los términos de ese problema se modificaron. En efecto, ya no era tanto por el lado del ahorro que el proceso de formación de capital se ligaba al sector externo, ya que la rentabilidad en el sector que produce para el mercado interno —por lo menos en lo que se refiere al grupo industrial— no siempre se podía comparar desfavorablemente con la del sector externo, y la importancia relativa de las ganancias obtenidas en el sector industrial puede llegar a ser superior. Sin embargo, esa independencia, en lo que respecta a la creación de ahorro, resulta casi siempre acompañada, en las fases intermedias del subdesarrollo, por una dependencia mayor respecto a la transformación del ahorro en capital real. Eso se debe a que la expansión de la capacidad productiva ya no se realiza mediante la simple incorporación de nuevas tierras y la extensión de las plantaciones; al crecer la importancia relativa de las industrias, y de los servicios que éstas requieren, aumenta también la densidad

de equipos mecánicos en el proceso de formación de capital. Y la urbanización creciente que acompaña a la industrialización exige transformaciones en la industria de la construcción, en la que se substituyen materiales producidos localmente, de manera semi-artesanal, por otros cuya producción exige elevado grado de capitalización, como el cemento y el hierro. De este modo, también en la industria de la construcción la tendencia es hacia la elevación del coeficiente de importaciones.

La experiencia brasileña, en el pasado reciente, indica que para un coeficiente de importaciones de cerca del diez por ciento, correspondiente al conjunto de la economía, la participación de las importaciones, en el valor de las inversiones líquidas, alcanza a cerca de un tercio, lo que determina un coeficiente más de tres veces superior al medio. Por lo demás, si destacamos entre las inversiones aquellas que efectivamente crean capacidad productiva, la necesidad de cobertura cambiaria llega a cerca de las dos terceras partes, esto es, el coeficiente de importaciones, superior a 0,6, es casi diez veces superior al que prevalece en el sector de consumo.⁴ A esa gran diferencia, entre el contenido de importaciones del sector de inversión y del sector de consumo, débese la tendencia a aumentar la presión sobre el balance de pagos, siempre que las circunstancias favorables permitan la intensificación del ritmo de crecimiento, tal como se expone, en términos cuantitativos, en el siguiente modelo numérico:

⁴ Para los datos básicos véase *El Desarrollo Económico del Brasil* (Grupo Mixto BADE-CEPAL), Río, 1956.

COMPORTAMIENTO DEL COEFICIENTE DE IMPORTACIONES FRENTE A LA ACELERACIÓN DEL DESARROLLO EN LAS ESTRUCTURAS SUBDESARROLLADAS (I) Y DESARROLLADAS (II)

Período	Inversiones				Importaciones				Índice de Inversión	% de importación en los gastos
	Depreciación líquido	Total	Producto bruto	Consumo	Bienes de capital	Bienes de consumo	Total			
<i>Estructuras del tipo I</i>										
1	6,0	6,0	12,0	100,0	88,0	6,0	8,8	14,8	12,0	14,8
2	6,2	8,2	14,4	103,0	88,6	7,2	8,9	16,1	14,0	15,6
3	6,4	9,7	16,1	107,1	91,0	8,1	9,1	17,2	15,0	16,1
4	6,7	11,2	17,9	112,0	94,1	9,0	9,4	18,4	16,0	16,4
<i>Estructuras del tipo II</i>										
1	6,0	6,0	12,0	100,0	88,0	1,2	13,6	14,8	12,0	14,8
2	6,2	8,2	14,4	103,0	88,6	1,4	13,7	15,1	14,0	14,7
3	6,4	9,7	16,1	107,1	91,0	1,6	14,1	15,7	15,0	14,7
4	6,7	11,2	17,9	112,0	94,1	1,8	14,5	16,3	16,0	14,6

El caso constituye un ejemplo de una estructura subdesarrollada, cuyo coeficiente de importaciones, en la fase inicial, es igual a 0,148 (14,8%). Si lo observamos más de cerca, de inmediato percibiremos que, en el total de los gastos, el sector de bienes de capital es el que requiere, relativamente, mayor volumen de importaciones. En efecto, si el 14,8 % del total de los gastos planeados corresponde a la demanda de importaciones, ese porcentaje en el sector de consumo es de apenas 10,0, mientras en el sector de las inversiones alcanza a 50,0. Del mismo cuadro se desprende que la tasa de inversión es de 12,0 %: la relación producto-capital es 0,5, pues una inversión líquida de 6, en el primer período, provoca un aumento de 3 en el producto, en el período si-

guiente; el índice de depreciación es del 0,03 del capital real, vale decir, 6 % del producto bruto, igual a la mitad de ese capital, tal como está implícito en la relación producto capital de 0,5.

Dados los parámetros y relaciones establecidos en ese esquema, admitiremos que el objetivo de una política de desarrollo consistiría en elevar el índice de inversión del 12 al 16 % del producto bruto, en un período de tres años. El reflejo de ese esfuerzo, en el coeficiente de importaciones, se ve claramente en el ejemplo numérico. Con respecto al producto bruto —y al gasto planeado—, aumentaría de 100,0 a 112,0, y la demanda de importaciones aumentaría del 14,8 al 18,4. En el primer caso, el incremento sería del 12,0 %; en el segundo, de 24,3. El aumento de la demanda de importaciones, con el doble de velocidad de la demanda global, resulta de las modificaciones estructurales impulsadas por la aceleración del crecimiento. Al elevarse el coeficiente de inversión, se eleva también el de importación, por el simple hecho de que la inversión requiere mayor cobertura cambiaria. El contraste presentado en el caso II, referente a una economía desarrollada, es ilustrativo. Se trata de una economía con idéntico coeficiente de importaciones, que intenta acelerar su crecimiento aumentando el esfuerzo de inversión. Como en el primer caso, ese mayor esfuerzo de inversión se hace sin perjuicio directo del consumo, dedicándose una parte importante del incremento del producto al esfuerzo de capitalización. La diferencia fundamental entre las dos economías está en la composición de las importaciones: mientras en el primer caso los bienes de capital constituyen el 40 % del total, en el segundo la participación de éstos es de apenas el 8 %. La consecuencia práctica reside en que la aceleración del crecimiento ocurre sin presión sobre el balance de pagos, observándose asimismo una pequeña disminución en el coeficiente de importaciones.

De los ejemplos presentados podemos deducir que, para determinado índice de incremento del comercio mundial, el ritmo de crecimiento compatible con la estabilidad interna es mucho más elevado en las estructuras desarrolladas que en las subdesarrolladas. Este hecho explica, por una parte, el crecimiento más lento de las economías subdesarrolladas, en las últimas décadas; por otra, la notoria tendencia al desequilibrio del balance de pagos, observada en todos los países subdesarrollados que, de una manera u otra, intentan intensificar su crecimiento.

EL ANÁLISIS MONETARIO CORRIENTE DEL PROBLEMA DEL DESEQUILIBRIO

El método corriente para abordar el problema del desequilibrio externo consiste en partir de una definición de la posición de desequilibrio en el balance de pagos. Ese método constituye una simple deducción de la teoría del equilibrio general, según la cual, en determinadas condiciones institucionales, el sistema económico *tiende* a una posición en que se consigue la utilización óptima de los recursos y factores, y en la que cada factor recibe la remuneración que le corresponde, de acuerdo con su productividad marginal. La "normalidad" económica resulta entonces definida en función de esa posición teórica, y todo lo que signifique un alejamiento de la misma se identifica como forma transitoria más o menos anormal. La idea de una posición de equilibrio en el balance de pagos, como patrón de normalidad, trae implícita la suposición de que existe una tasa de cambio compatible con un doble equilibrio interno y externo. A esa tasa de cambio debería corresponder un nivel óptimo de intercambio externo; esto es, un nivel de exportaciones en el que la productividad marginal de los factores absorbidos por el sector exportador sería idéntica a la de los factores utiliza-

dos en la producción para el mercado interno, y un nivel de importaciones que permitiría igualar la productividad marginal de los factores ocupados en la producción exportadora y en la producción potencialmente sustituidora de importaciones. Siendo así, cualquier modificación en la tasa de cambio provocaría una redistribución de factores entre los distintos sectores, con pérdida de ingreso real. En esa teoría se encuentra implícito que las distintas estructuras económicas presentan elevado grado de similitud, existiendo la posibilidad efectiva de competencia, en el mercado de factores, entre los productores que se dirigen al mercado externo y los que operan para el mercado interno. Estos últimos competirían con los importadores.

Aunque el análisis económico moderno haya abandonado, progresivamente, el instrumento del equilibrio general⁵, esa forma de enfocar el problema conservó todo su vigor en lo que respecta al análisis de los problemas de balance de pagos. En este caso el procedimiento resulta orientado por criterios puramente empíricos: defínese como en estado de equilibrio aquel balance de pagos que no crea problemas. Según las palabras de E. M. Berstein: "A proper balance of payments is one that enables a country, over an average of good years and bad, to meet its payments (including ordinary capital outflow) out of its receipts from current transactions and ordinary capital inflow, without compelling it to keep economic activity below a desirable level or to restrict imports merely for the purpose of avoiding a deficit in its balance of payments".⁶ Ese criterio de normalidad, referente a un período de "años buenos y malos", trae implícito que las fluctuaciones de carácter cíclico son autocompensatorias, cayendo por lo tanto dentro del campo de la "normalidad", para

⁵ Consultar sobre este punto a JOAN ROBINSON, *op. cit.* pág. 57-60.

⁶ (*I. M. F. Staff Papers*, agosto 1956), pág. 151.

lo cual el remedio clásico es el movimiento de reservas. La afirmación de que el equilibrio del balance de pagos debe ser compatible con un "nivel deseable" de actividad económica, y que esos dos objetivos deben ser logrados sin medidas restrictivas de las importaciones, constituye una forma indirecta de formular la teoría de compatibilidad entre el equilibrio interno y el externo, en condiciones de utilización óptima de los recursos y factores.

Esa formulación del problema del desequilibrio externo tiene importantes consecuencias prácticas. Definido el patrón de normalidad, el paso siguiente consiste en identificar las causas del "alejamiento" de esa normalidad. El método de análisis, seguido en este terreno, es de atractiva sencillez. El *test* de anormalidad se limita a lo siguiente: existe desequilibrio en el balance de pagos siempre que el saldo (positivo o negativo) tienda a superar límites definidos. Supongamos —para tomar un caso corriente— que el saldo que se está acumulando sea negativo. Si existe saldo, el gasto de la colectividad —vale decir, la suma de sus gastos de consumo y de sus inversiones, en los sectores privado y público— preséntase obviamente superior al ingreso real de esa colectividad. Si el desequilibrio resulta de fenómenos hasta cierto punto previsibles — como sucede con una pérdida de cosechas, una baja cíclica de precios de exportación, etc. —, el país en cuestión debe estar preparado para corregirlo mediante la liquidación de las reservas de divisas. Cuando se trate de un desequilibrio persistente, de causas más fundamentales, solamente identificándolas será posible evitar una pérdida total de reservas. Las causas del desequilibrio deben hallarse ligadas, sea a una reducción de las exportaciones, sea a un aumento de la demanda de importaciones. Veamos, separadamente, los dos casos.

Cualquier reducción en el valor de las exportaciones tiene como origen un descenso en los precios de

exportación, una reducción de la cantidad exportada, o ambas cosas. Sea como fuere, siempre se produce reducción en el ingreso generado por el sector exportador de la economía, reducción que se trasmite al ingreso global, ampliada por el mecanismo de multiplicación. Ahora bien, ese mismo mecanismo, al ampliar la contracción inicial del ingreso, reduce simultáneamente la demanda de importaciones, contribuyendo así a restablecer el equilibrio en el balance de pagos. Si la demanda de importaciones sigue siendo elevada, es porque factores autónomos contribuyeron a que el ingreso monetario permaneciese en un elevado nivel.

Supongamos, por ejemplo, que la baja en los precios de exportación sea amortiguada por una política de subsidio, tendiente a defender el nivel del ingreso del sector exportador. Ahora bien, si esos subsidios no son financiados mediante recursos externos tendrán que serlo, ya sea por transferencia interna de ingreso —lo que exigirá la reducción del consumo, o de las inversiones en otros sectores—, o mediante la creación de nuevos medios de pago. La transferencia de ingreso no evita la contracción del ingreso global y, por consiguiente, nada impide el reajuste automático del balance de pagos. Si ese reajuste no se produce, la única explicación posible es que la financiación del subsidio fue hecha con la creación de nuevos medios de pago, esto es, en forma inflacionaria. De este modo, cabría deducir que el desequilibrio externo no resulta, en realidad, de una contracción en el valor de las exportaciones, sino de una expansión inflacionaria del ingreso monetario.

El caso de un saldo negativo, resultante de un aumento en las importaciones, parece ser todavía más simple. En esta hipótesis es obvio que el gasto crece con mayor intensidad que el producto, ya que el saldo negativo del balance de pagos no es otra cosa que el exceso de aquél sobre éste. Si hubo tal exceso, la colectividad ejerció, ciertamente, un poder de com-

pra superior al que corresponde a los pagos correspondientes a los factores de producción. Lo que se importó en exceso del producto fue financiado por medios de pago que no se originaron en la remuneración correspondiente a los factores de producción; tanto es así que la producción resultó ser inferior al gasto global. Los medios de pago adicionales tuvieron origen, sea en una reducción de activos líquidos, sea en la creación de dinero nuevo, por la autoridad monetaria. Se trata, por lo tanto, de un fenómeno de naturaleza inflacionaria, como en el caso anterior.

La inflación, que se encontraría detrás del desequilibrio del balance de pagos, no siempre sería un fenómeno visible, esto es, no siempre se manifestaría por una elevación en el nivel de precios. En el caso mencionado, de reducción del valor de las exportaciones, la inflación habría sido solo suficiente para mantener estable el nivel de precios. La diferencia entre el ingreso monetario y el producto real sería igual al saldo negativo del balance de pagos, definiendo éste en la forma que expusimos anteriormente. No existiendo desequilibrio entre la oferta global —producción para el mercado interno adicionada a las importaciones— y gasto global, tampoco existiría razón para que se modificase el nivel general de los precios. En el segundo caso, o sea el de aumento de las importaciones, el desequilibrio en el balance de pagos se manifestará exactamente cuando el nivel de precios comience a estabilizarse. Supongamos una situación de pleno empleo, con tasa de cambio fijo y libertad de importaciones. Un aumento de gastos resultante de la expansión de los medios de pago llevará a una elevación gradual del nivel interno de precios. En la medida en que esa elevación se vaya concretando, los precios relativos de los productos importados irán declinando, ya que la tasa de cambio es fija. La consecuencia práctica será una elevación gradual del coeficiente de importaciones. Al cabo de cierto tiempo, el aumento de

las importaciones igualará el incremento inicial del ingreso monetario, restableciéndose el equilibrio entre la oferta global y el gasto. A partir de ese momento ya no se producirá elevación del nivel de precios y la única manifestación externa de desequilibrio será el saldo negativo del balance de pagos.

Si observamos, desde ese punto de vista, el problema del desequilibrio externo —como un fenómeno persistente— se llega necesariamente a la conclusión de que tuvo como causa un proceso de inflación crónica, o un desequilibrio de costos y precios, resultante de una inflación anterior que fue reprimida pero permaneció en estado latente. El primer caso parece obvio. Si, en condiciones de plena ocupación, los gastos exceden el valor de la producción y los factores autónomos que provocan ese desequilibrio actúan en forma permanente, es claro que el equilibrio en el balance de pagos solamente podrá ser conseguido mediante una progresiva baja en el valor externo de la moneda. Con una tasa de cambios fija, la presión sobre el balance de pagos será doble. Por un lado, habrá presión para elevar el coeficiente de importaciones en la forma expuesta; por el otro, habrá tendencia a la reducción de las exportaciones, por cuanto la capacidad competitiva de éstas se reducirá. La reducción de las exportaciones constituye el caso típico de desequilibrio provocado por un aumento relativo de costos y precios. Hemos visto que al ejercerse expansión de carácter inflacionario, solamente durante un período limitado de tiempo, la elevación del nivel de precios tiende a un límite, y el desequilibrio se manifiesta en su totalidad bajo la forma de un saldo negativo, en el balance de pagos. En ese caso, la economía pasa a operar a un nivel de costos y precios más elevado, lo que puede perjudicar seriamente su posición de competencia en los mercados externos. En tales condiciones, aunque fuese posible eliminar la presión sobre el balance de pagos, ejercida del lado de las

importaciones —lo que se podría alcanzar por medidas fiscales, tales como el aumento de tarifas aduanera—, persistiría el desequilibrio por el lado de la demanda de exportaciones, pues el nivel de costos y precios al que estaría operando la economía haría descender la capacidad de importación. En el primer caso, la corrección del desequilibrio exigiría medidas tendientes a reducir el nivel de los gastos; en el segundo, medidas tendientes a corregir la sobrevalorización externa de la moneda.

Además de los casos anteriores, en que el desequilibrio externo es presentado como manifestación típica de un proceso inflacionario, se acostumbra hacer excepción con ciertos casos particulares, para cuyo desequilibrio se reconocen razones estructurales. Como ejemplo clásico: Chile, que perdió el monopolio mundial de la fuente industrial de nitrógeno, después de la guerra 1914-18. Problemas de naturaleza semejante suelen presentarse con relativa frecuencia en distintos grados de gravedad, pudiendo crear serias dificultades a países que se especializan en la exportación de un producto. Sin embargo, la opinión de los propios defensores del punto de vista que estamos reproduciendo es que “modificaciones estructurales no son en ellas mismas de mayor significación como causas de dificultades en el balance de pagos”. (“structural changes by themselves are not of major, significance as causes of balance of payments difficulties”)⁷

La formulación expuesta en los párrafos anteriores, tendiente a identificar los desequilibrios externos con distintas formas de procesos inflacionarios, ha dado lugar a limitaciones prácticas de verdadero significado. Ese método lleva a identificar, para todos los fines de la política económica, el desequilibrio externo con la inflación. Como esta última es un problema que requiere medidas capaces de surtir

⁷ E. M. BERSTEIN, *op. cit.*, pág. 157.

efecto a corto plazo, la simple sospecha de que el desequilibrio pueda tener raíces más profundas queda relegada al segundo plano. Manifestación clara de lo expuesto es la incapacidad de los economistas vinculados al Fondo Monetario Internacional para ponerse de acuerdo sobre lo que debemos entender por "desequilibrio fundamental" del balance de pagos. El documento básico de creación del Fondo hizo referencia a ese tipo de desequilibrio, sin llegar a definirlo, y la enorme literatura que existe sobre la materia gira siempre en torno a los conceptos derivados de la formulación antes citada. En vez de profundizar el análisis de las causas posibles del desequilibrio —esto es, de un crecimiento desproporcionado de este o aquel sector de la economía— concentra la atención en los síntomas de desequilibrio y discute lo que es o lo que no es un *déficit* del balance de pagos.

La tendencia inicial se dirigió a una formulación amplia del problema. Desgraciadamente, eso no dio lugar a una mayor precisión de conceptos. J. J. Polak reconoció, en 1947, que "el desequilibrio fundamental" tanto puede resultar de modificaciones en los precios relativos como de transformaciones en la demanda y oferta.⁸ Por ese camino se llegaba a la conclusión de que cualquier desequilibrio que fuese persistente resultaría "fundamental" por su naturaleza. En la misma época, Triffin formuló una definición que desde hace muchos años circula como la de más corriente aceptación, según la cual el desequilibrio fundamental es "a maladjustment in a country's economy so grave and persistent that the restoration or maintenance of satisfactory levels of domestic activity, employment and incomes, should prove incompatible with equilibrium in the balance of payments, if not accompanied by extraordinary measures of

⁸ "Exchange Depreciation and International Monetary Stability". (*Review of Economic Statistics*, agosto 1947), pág. 174.

external defense, such as a change in the exchange rates, increased tariff or exchange control protection, etc."⁹ Esa definición revela en resumidas cuentas, que si una economía necesita desvalorizar la moneda, imponer un control cambiario o modificar la tarifa aduanera, para mantener o restablecer la plena ocupación, esa economía se hallará afectada de un desequilibrio fundamental. Una definición tan amplia trajo como consecuencia que se tienda a considerar fundamental cualquier desequilibrio, sin adquirir conocimiento de causas más profundas que pueden requerir otras medidas, fuera de aquellas explícitamente sugeridas en la definición. Las causas estructurales a las que se refieren los teóricos del Fondo —y que no podrían ser corregidas mediante medidas de carácter monetario, tales como la deflación y desvalorización— merecen referencias superficiales y permanecen, como ya lo hemos dicho, en segundo plano. Ahora bien, sin un análisis detenido de esas causas, jamás pasaremos de la descripción de los síntomas externos de los desequilibrios persistentes que acompañan las transformaciones estructurales de las economías subdesarrolladas.

REFORMULACIÓN DEL PROBLEMA

El análisis expuesto en la sección anterior condujo a una conclusión que en la práctica ha resultado de consecuencias perjudiciales para los países subdesarrollados, a saber: el tratamiento del desequilibrio externo se resume, en la gran mayoría de los casos,¹⁰

⁹ *National Central Banking and the International Economy* (International Monetary Policies, Washington, 147), pág. 76.

¹⁰ Las excepciones a esa regla, que reconocen los teóricos del Fondo Monetario, son presentadas como casos totalmente fuera de lo común y merecen solo referencias ligeras. Véase, por ejemplo, la referencia de TRIFFIN al caso de la industria de nitratos de Chile, en el artículo citado, pág. 78.

al uso de dos instrumentos de fácil manejo: la deflación y la desvalorización. Además, siendo esos dos instrumentos, básicamente, de carácter monetario, el tratamiento del problema pasa al dominio exclusivo de las autoridades monetarias. De ahí resulta el predominio total de los criterios de estabilidad, en la esfera de los problemas de balance de pagos, sin que se llegue a captar la interdependencia existente entre ellos y las modificaciones estructurales exigidas por el desarrollo.

El proceso de ajuste, implícito en el análisis corriente de los desequilibrios del balance de pagos, tiene como base la acción de los efectos-precio resultantes de la desvalorización. Se reconoce que, encareciendo relativamente los productos importados, la demanda tenderá a desviarse hacia los artículos de producción interna; así como, al aumentar los precios de los productos exportados, los factores tenderán a desviarse hacia las actividades exportadoras. Los ajustes dependen, evidentemente, de la elasticidad-precio de la demanda de productos importados y de la elasticidad-precio de la oferta externa de esos mismos productos. La ganancia real de las exportaciones también depende de la elasticidad-precio de la demanda externa de productos exportados y de la elasticidad-precio de la oferta interna de estos productos. El grado de ajuste resulta, por lo tanto, de la forma como funcionan esas cuatro elasticidades. Sucede, sin embargo, que los esquemas teóricos que llevan a confundir el desequilibrio externo con situaciones inflacionarias (con exceso de gastos sobre el producto) tienen siempre como base la hipótesis de plena ocupación. Ahora bien, si partimos de semejantes hipótesis tendremos que admitir también que, a corto plazo, la elasticidad de la oferta interna es igual a cero, no siendo posible aumentar las exportaciones sin reducir la producción sustitutiva de importaciones, o viceversa. Tratándose de una economía subdesarrollada, las consecuencias

de la desvalorización podrán ser bastante adversas, como se expone a continuación.

Consideremos el caso de una economía subdesarrollada, cuyo sector exportador sea constituido por grandes empresas internacionales explotadoras de minas. Cuando dichas empresas estén funcionando a plena capacidad, la elasticidad de la oferta de exportación, a corto plazo, es prácticamente cero. Efectuada la desvalorización aumentan los precios de los productos exportados, concentrándose el beneficio en las ganancias de las empresas. Esas mayores ganancias tendrán que ser enviadas al exterior lo que, probablemente, determinará una reducción en la oferta de divisas para otros fines. Mejor dicho, se producirá una elevación en los precios de las importaciones y, como la posibilidad de sustituir a éstas, a corto plazo, es también nula, el resultado final será solamente una elevación del nivel de precios que dependerá de la mayor o menor participación de las importaciones en la oferta interna. Una serie de transferencias internas de ingreso, principalmente a favor del sector exportador; una pérdida de ingreso real correspondiente a las mayores remesas por parte de las compañías extranjeras: éstos son los resultados de la desvalorización.

El modelo de ajuste en base a las elasticidades trae implícita una estructura económica muy diversificada. En efecto: si la exportación constituye solamente un complemento de la producción respecto al mercado interno —como ocurre en los países industrializados que exportan manufacturas—, es siempre posible aumentar, a corto plazo, las ventas al exterior, con sacrificio del mercado interno. Se producirá una transferencia de ingresos en beneficio de las industrias con mayor aptitud para exportar, lo que creará condiciones para que se reorienten, a plazo moderado, las inversiones y se modifique la estructura económica, a favor de un coeficiente de exportaciones más elevado.

En el caso de los países subdesarrollados se hace necesario observar que aunque sus exportaciones sean

poco diversificadas, cada producto importante es exportado en cantidades relativamente grandes. Por consiguiente, cualquier reducción de precios, con vista a aumentar las exportaciones, significa la pérdida de una fracción del ingreso producido por la exportación que ya se encuentra en curso. Por ejemplo, si Chile redujese en el 10 % el precio de oferta del cobre, es necesario que la cantidad exportada aumente más del 10% para que no se reduzca la disponibilidad de divisas;¹¹ como la exportación chilena llega a cerca de 400 mil toneladas, el aumento requerido será de más de 40 mil toneladas, lo que difícilmente se consigue sin perjudicar a otros exportadores. En casos como éste, es necesario tener en cuenta la elasticidad-precio de la oferta de los países que compiten en el mismo mercado. Siendo los países exportadores de materias primas, en su gran mayoría, economías subdesarrolladas —las cuales tienen como características común una alta inelasticidad-precio de la oferta, en el sector exportador —se comprende que no les sea fácil resolver los problemas del balance de pagos mediante una rápida expansión de las exportaciones.

La deflación directa, como método correctivo del desequilibrio externo, encontraría su justificación inmediata en la suposición de que, siempre que haya un saldo negativo en el balance de pagos —habiéndose definido dicho saldo en la forma antes indicada—, el volumen de la inversión excede, necesariamente, al ahorro disponible. Admítase de modo implícito, en este raciocinio, que el consumo de una colectividad es función de su ingreso, no de sus gastos. Si los gastos aumentan, sin que aumente el ingreso, no habrá razón para que se modifique el consumo. Ahora bien, el desequilibrio externo es, simplemente, la manifestación de un aumento de los gastos con respecto al producto, que por definición es igual al in-

¹¹ La elasticidad-precio de la demanda externa tendrá que ser mayor que 1.

greso. No siendo posible concebir un aumento del consumo independientemente de una expansión anterior del ingreso, cabe deducir que el aumento autónomo de los gastos refleja una expansión de las inversiones. Como el ahorro es la diferencia entre el ingreso y el consumo, y la inversión es la diferencia entre los gastos y el mismo consumo, resulta obvio que, aumentando más los gastos que el producto, existirá una situación de sobreinversión, esto es, de insuficiencia de ahorro. Un desequilibrio de ese tipo no podría ser corregido por la simple desvalorización, a menos que ésta lograra provocar una redistribución permanente del ingreso en favor de los grupos de altos ingresos, o sea de los grupos con más elevada propensión a ahorrar. En la práctica, la desvalorización provoca una distribución del ingreso en contra de los sectores asalariados, lo que, favoreciendo el ahorro, puede llegar a eliminar la sobreinversión. Sin embargo, la redistribución es solamente temporaria, ya que los asalariados, al cabo de cierto tiempo, tratarán de restablecer la posición anterior, lo que exigirá una nueva desvalorización, si se pretende evitar el retorno al desequilibrio entre el ahorro y la inversión. Siendo así, habría necesidad de iniciar el tratamiento del desequilibrio por una reducción en el volumen de las inversiones, esto es, por medidas deflacionarias.

La exactitud de este raciocinio que acabamos de considerar es solamente formal, ya que el saldo negativo del balance de pagos tanto puede destinarse a financiar sobreinversiones como a subsidio del consumo. Habiendo una expansión de las inversiones —aunque éstas sean financiadas por medios inflacionarios— resulta obvio que también se producirá un aumento del producto y del ingreso y, en consecuencia, del consumo, que es función del ingreso. Ese aumento del consumo, por su parte, exigirá mayores importaciones, las que irán a aumentar el déficit del balance de pagos. Supongamos que se haya partido de una situación de plena ocupación: las inversiones

inflacionarias no afectarán el ingreso real, limitándose su efecto a una elevación del nivel de precios dentro del país; siendo fija la tasa de cambio, el equilibrio interno se recuperará cuando todo incremento del ingreso monetario se transforme en saldo negativo del balance de pagos. La situación final será, por lo tanto, una elevación de los costos y precios, caso típico en que solamente una desvalorización es capaz de restablecer el equilibrio en el balance de pagos. En una segunda hipótesis, puede suponerse que la situación inicial no sea de plena ocupación y que el aumento de las inversiones trajera consigo un incremento del producto real. Si, en forma simultánea, no se hubiera producido un aumento de la capacidad de importación —como sucedería comúnmente— y la tasa de cambio fuese fija, formaría de pronto un desequilibrio en el balance de pagos. Se habría producido, entonces, una expansión del producto real y otra, mayor aún, de los gastos. En este caso, intentar una corrección del desequilibrio mediante la reducción en el volumen de inversiones sería provocar una contracción del producto real.

El último ejemplo nos aproxima de nuevo al problema de las economías subdesarrolladas. Hemos visto, en el capítulo anterior, que en las bases intermedias y superiores del subdesarrollo se manifiesta una tendencia estructural a la elevación del coeficiente de importaciones. Toda tentativa de elevar el ritmo de crecimiento tiende a crear una presión sobre el balance de pagos. Las razones de ese fenómeno son múltiples. Entre ellas destacamos, para un análisis más detenido, la elevada densidad de las importaciones en la composición de las inversiones. De esa tendencia fundamental resulta que cualquier política de desarrollo ha de asumir las características externas de una política inflacionaria; para defender la estabilidad se proponen, con mucha frecuencia, medidas perjudiciales al desarrollo. Consideremos el caso de una economía subdesarrollada, cuya capacidad para

importar esté aumentando con lentitud, caso común en el curso de las últimas tres décadas. Supongamos que esa economía intente elevar su coeficiente de inversión, sin recurrir a ninguna expansión inflacionaria, con medidas fiscales adecuadas. El aumento de las inversiones provocará un incremento en el producto y en el ingreso, pero el incremento de éste exigirá mayores importaciones. Siendo fija la tasa de cambio, tenderá a acumularse un saldo negativo en el balance de pagos, cubriendo un aumento del consumo que superaría el aumento imputable a la elevación del ingreso, como asimismo un aumento de las inversiones superior al que correspondería al aumento del ahorro. Obsérvanse aquí dos fenómenos distintos: el primero es la elevación real de las inversiones y del producto; y el segundo es una expansión de las importaciones, superior a la que implica la capacidad de importación, lo que determina subsidios al consumo y a la sobreinversión. Como el segundo fenómeno es de naturaleza inflacionaria y se manifiesta simultáneamente con el primero, no siempre resulta claro que la inflación no surge del aumento de las inversiones, sino de la orientación inadecuada que éstas toman, esto es, de la insuficiencia en la substitución de importaciones. En este caso, y tal como veremos, un diagnóstico equivocado puede tener serias consecuencias prácticas.

En el caso antes mencionado, en que el desequilibrio en el balance de pagos no se revelaría simultáneamente con una elevación en el nivel de precios, la medida aconsejada sería una inmediata desvalorización, a fin de reducir la demanda de importaciones. Ahora bien, tratándose de una economía en las fases intermedias del subdesarrollo, se puede admitir como cierto que el coeficiente de importaciones sería mucho más elevado en el sector de las inversiones que en el del consumo. De este modo, el efecto de la desvalorización sobre el nivel de precios internos asumiría una forma mucho más acentuada en el sector de

los bienes de capital que en el de los bienes de consumo. Se produciría así, de inmediato, una reducción en el ahorro real de la colectividad que podría frustrar, totalmente, la política de desarrollo.

Toda tentativa de corrección del desequilibrio mediante la desvalorización, en economías del tipo que estamos considerando, provoca sin demora una reducción en el ritmo de crecimiento, por el simple hecho de que eleva los precios de los bienes de capital, con respecto a los de consumo. En tales casos, resulta evidente una incompatibilidad fundamental entre el equilibrio del balance de pagos, obtenido mediante un índice fluctuante de cambio, o por desvalorizaciones sucesivas, y una política de desarrollo que tenga por objetivo un aumento del esfuerzo de formación de capital. Por lo demás, si no se permite ese reajuste del índice de cambio, la presión sobre el balance de pagos se mantendrá elevada, creando serias dificultades administrativas o de otro orden. En la práctica, la situación se presenta en gran cantidad de países, incluso el Brasil, como una alternativa entre abandonar la política de desarrollo o multiplicar las medidas administrativas, como defensa contra un profundo desequilibrio del balance de pagos, que se proyecta en la estructura de costos y precios, bajo la forma de múltiples distorsiones. Junto a esas alternativas, queda como una simple ilusión —por cuanto se basa en un diagnóstico inadecuado del problema— la idea de que sea posible conquistar el equilibrio externo cuando se extirpe el mal inflacionario. Ahora bien, en este caso la inflación no constituye un fenómeno autónomo, sino una manifestación externa de faltas de ajuste estructurales que acompañan el proceso de crecimiento, en ciertas fases del subdesarrollo, como lo es también el desequilibrio en el balance de pagos. A menos que se puedan prever y evitar tales faltas de ajuste, para no sufrir inflación o desequilibrio externo, tendremos que pagar el precio de acep-

tar la paralización o, como mínimo, un ritmo más lento de crecimiento.

Tal como se desprende del análisis presentado en el capítulo anterior, la esencia del problema reside en que las transformaciones estructurales, requeridas por determinado índice de crecimiento —siempre que el factor dinámico principal no sea una expansión de las exportaciones—, son mucho mayores en las etapas intermedias y superiores del subdesarrollo que en las economías ya desarrolladas. Ahora bien, el sistema de precios, como instrumento orientador de las inversiones, es tanto más impreciso cuanto mayor resulte la parte de las nuevas inversiones que deben realizarse en campos donde todavía no hay experiencia en la actividad de empresa, vale decir, cuanto mayores fuesen las transformaciones estructurales exigidas por el desarrollo. En una estructura altamente diversificada, la casi totalidad de las nuevas inversiones se efectúa de acuerdo a líneas de producción ya existentes y en base a cálculos derivados de la experiencia corriente de los empresarios, en cada sector productivo. En esa situación, cabe esperar que el sistema de precios dé una idea de la posibilidad relativa de rentabilidad de cada sector productivo, por lo menos en lo que respecta al “momento presente”. Aun dentro de una economía muy desarrollada, el sistema de precios es, como ya se sabe, insuficiente para proporcionar una idea de la rentabilidad relativa, en función de proyectos alternativos, de las empresas que entrarán en acción en un futuro inmediato. Esa incertidumbre, con respecto a cualquier empresa, que solo dará ganancias en el futuro, constituye, en realidad, la esencia misma de la forma capitalista de organización de la producción.

En el proceso de formación de capital el sistema de precios es reconocido por todos como un instrumento de orientación poco preciso, y fue para incorporar esa imprecisión en sus esquemas que los economistas crearon la teoría del riesgo. Sin embargo,

dondequiera se haya acumulado una amplia experiencia en el sector empresario, abarcando prácticamente todos los sectores productivos, el riesgo económico puede ser calculado en términos satisfactorios. La experiencia empírica pone a disposición del empresario una serie de indicaciones sobre las que éste se basa para elaborar sus cálculos. En las economías subdesarrolladas ese problema se presenta de manera distinta, ya que en gran número de los casos la empresa tiene carácter de "pionerismo", debiendo el empresario basar sus cálculos en puras conjeturas. Por consiguiente, uno de los elementos fundamentales está constituido por la conjetura con respecto a la probable reacción del competidor externo, o sea, la elasticidad-precio de la oferta externa. El empresario en potencia sabe que deberá enfrentar, en su tentativa de sustitución de importaciones, un competidor que por su carácter de excepcional consiguió afirmarse en el mercado internacional. Ese competidor tiene en sus manos dos armas poderosas: la primera deriva de su poder financiero, que le permite defender la posición ocupada en el mercado mediante una baja de precios; la segunda arma consiste en instalarse en el país, al abrigo de las tarifas y de otros elementos de protección. Por la mayor experiencia técnica que disfruta, por la posición adquirida en el mercado, por el prestigio de sus marcas de fábrica, etc., resultan obvias las ventajas de la empresa internacional en la competencia. Podrá no tener interés en instalarse en el país para competir con sus propias líneas de exportación, pero, precisamente al enfrentarse con la pérdida de esas líneas, quizá estará dispuesta a integrarse en la economía nacional a fin de defender su posición en el mercado.

En la práctica, la situación resulta ser la siguiente: dado el crecimiento relativamente lento de la capacidad para importar, es necesario que las inversiones, en el sector sustitutivo de importaciones, aumenten con intensidad superior al de las inversiones en los

sectores que ya están produciendo desde hace tiempo para el mercado interno. Sucede, mientras tanto, que el riesgo implícito en aquellas inversiones es mayor, y la experiencia, en dichos sectores, menor o ninguna. Si se aumentan los recursos a disposición de los empresarios, es natural que ellos prefieran intensificar sus inversiones en las líneas ya tradicionalmente establecidas. Explícate, así, la permanente sobreinversión que existe en ciertos sectores, como el textil, en muchos países subdesarrollados, incluso Brasil. Por consiguiente, el resultado final tiende a constituir un exceso de capacidad productiva, en determinados sectores, e insuficiencia en otros, particularmente en aquellos donde se sustituyen importaciones. Trátase de un desequilibrio inicialmente interno, resultante de una orientación inadecuada de las inversiones, lo que acarrea la creación de una capacidad ociosa. Es así que toda fase de aceleración de las inversiones también lo es de baja en la relación producto-capital, o sea, de aumento de la capacidad ociosa. Fórmase, en consecuencia, un desequilibrio interno, por insuficiencia de oferta, lo que se traduce en presión en el balance de pagos.

Encarado desde otro ángulo, el problema se presenta de la siguiente manera: cualquier tentativa para elevar la tasa de inversiones, que no sea acompañada de una orientación de los nuevos recursos invertidos, crea un desequilibrio interno entre la estructura de la oferta y la composición de la demanda, desequilibrio que se transfiere al balance de pagos, en el caso de que las tasas de cambio sean fijas, lo que se traduce en elevación del nivel interno de precios, si existe una situación de control de cambios. Para eliminar ese tipo de desequilibrio interno o externo sería necesario actuar sobre la orientación de las inversiones, y no necesariamente sobre su nivel, ya que, si procediéramos de ese modo, el equilibrio será recuperado solamente a un nivel más bajo de actividad económica mediante una reducción, por lo tanto, en

su ritmo de crecimiento. Si se pretende llevar adelante una política de desarrollo, de ninguna manera se deberá sacrificar el nivel de la actividad económica a la corrección del desequilibrio. De esta manera, se hace necesaria una reorientación metódica de las inversiones, con el objetivo de reducir el coeficiente de importación. En fin, para que la política de desarrollo no perjudique la estabilidad, es necesario que la misma asuma la forma de una orientación positiva del proceso de formación de capital. No se trata solamente de crear condiciones propicias para que los empresarios intensifiquen su esfuerzo de inversión: es necesario dar un paso adelante, garantizando que las inversiones provoquen las modificaciones estructurales requeridas por el desarrollo. En verdad, no existe razón alguna fundamental para que el desarrollo no pueda realizarse a un ritmo rápido y en condiciones de relativa estabilidad, tanto interna como externa. Lo que se procuró demostrar fue solamente la escasa posibilidad de que tal cosa ocurra, en las etapas intermedias y avanzadas del subdesarrollo, sin una orientación del proceso de formación de capital.