AGUILAR MONTEVERDE



TEORIA Y POLITICA
DEL DESARROLLO
LATINOAMERICANO



TEORIA Y POLITICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: Ing. JAVIER BARROS SIERRA

Secretario General: Lic. FERNANDO SOLANA

Director General de Publicaciones: Prof. RAFAEL MORENO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Director: Lic. Diego G. López Rosado

TEORÍA Y POLÍTICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO ALONSO AGUILAR MONTEVERDE

textos universitarios UNAM Primera edición: 1967



Derechos reservados conforme a la ley

1967, Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria. México 20, D. F.

DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

INDICE GENERAL

Dedicatoria,		•	IA
Prólogo			XI
Introducción			
PRIMERA PARTE			
Capítulo 1			
Obstáculos al desarrollo			11
Los factores no económicos			13
Deficiencias de los recursos productivos			19
La escasez de capital y de ahorro.			22
Los círculos viciosos del subdesarrollo			25
El dualismo o pluralismo social			28
El dualismo o pluralismo social			31
Las imperfecciones del mercado			34
Los factores internacionales			36
Anacronismo institucional y fallas estructurales.			39
Capítulo 2			4 5
Evaluación de las posiciones teóricas dominantes.	•		45
Los factores no económicos			45
Deficiencias de los recursos productivos			50
Los círculos viciosos			57
Las sociedades duales			59
El crecimiento por etapas			66
Funcionamiento defectuoso del sistema de precios			68
Los tactores externos			70
Fallas institucionales y estructurales	•		75
Capítulo 3			
Hacia una teoría del subdesarrollo			81
El colonialismo.			-

ÍNDICE GENERAL

VI

	El librecambismo El imperialismo El capitalismo del subdesarrollo La dependencia estructural .).							89 91 98 103
	La dependencia económica. La dependencia tecnológica. La dependencia cultural. La dependencia política. La dependencia militar.						•	 · ·	105 108 109 111 112
	La tendencia a la concentración Capitalismo, dependencia y su							•	112 116
	SEGUNDA 1	PAR	TE						
	Capítul	lo 4	f						
T	eoría y política								125
	¿Empirismo o doctrinarismo? . Del librecambismo al keynesismo Magnitud de la inflación duranto).	door						125 130
,	Guerra Mundial	tod smo el l	loxia Prog	reso	o.	•		 ·	133 136 140 146 148 149 152
	Capitul	lo !	5						
L	a integración económica regiona	1.							157
	Planteamiento del problema y gración	ció inte	n. egra mero	ciói	n.	•		•	157 160 162 165 169

ÍNDICE GENERAL	VII
La integración y el capital extranjero	701
Capítulo 6	
La planificación del desarrollo	189
¿Por qué planificar el desarrollo?	192 195 198 204
Planificación y cambios estructurales	206
La planificación económica y el financiamiento del exterior.	207
Capítulo 7 El financiamiento externo	215 216
miento extranjero	220 223 228 234 236
Capítulo 8	
Саришо в	
Las reformas estructurales e institucionales	243
Estructura y Reforma Agraria en América Latina	246
Argentina. Brasil Chile Colombia Perú	249 251 253 255 257

ÍNDICE GENERAL

VШ

Venezuela							,					259
Guatemala .												261
Bolivia												263
México												264
La reforma fiscal												269
La reforma educat												
Obstáculos al cam	pio	SOC	cial	•	•	•	•	•	•	٠	•	2/0
En busca de nuevos	ca	mir	os		•							283
Indice de nombres			•	•					•			295
Indice analítico												

A los estudiantes latinoamericanos de Economía y Ciencias Políticas, con la esperanza de que estas páginas les ayuden a comprender una compleja realidad socioeconómica, de cuya profunda transformación depende que nuestros países puedan lograr mucho de lo que hoy les parece imposible.



PRÓLOGO

El presente libro tiene por objeto examinar el marco teórico en que se desenvuelve y la proyección que a estas horas parece caracterizar a la política de desarollo en América Latina. El estudio tuvo como antecedente un ensayo del autor, elaborado a mediados de 1965, ¹ en el que se intentó evaluar algunas de las posiciones teóricas dominantes en torno al problema del subdesarrollo latinoamericano. El haber partido de una investigación previa, si bien permitió tener ya desbrozado un tramo del camino, tuvo quizás el inconveniente de predeterminar o por lo menos influir de una manera muy directa sobre el plan del presente trabajo.

El estudio final que se recoge en este volumen, consta de dos partes bien delimitadas: en la primera, que comprende tres capítulos, se trata de resumir y examinar con espíritu crítico las ideas a que con mayor frecuencia se recurre en ciertos círculos de economistas extranjeros y nacionales, y en los propios grupos dominantes de nuestros países, para explicar las causas determinantes del atraso económico; y en el tercer capítulo, se bosqueja un planteo teórico distinto, en el que se destacan elementos e interrelaciones capaces de explicar, en un modelo teórico más objetivo y realista, la problemática básica del subdesarrollo latinoamericano.

En la segunda parte, después de un rápido examen destinado a situar, en una perspectiva histórica, algunos aspectos importantes de la política económica de América Latina y a la vez subraya la con frecuencia estrecha vinculación de esa política y ciertas doctrinas y concepciones teóricas, se hace un esfuerzo por presentar en conjunto los principales rasgos de la política de desarrollo que se adopta en Latinoamérica en los últimos años.

Lo que en esta segunda parte se persigue es dar cuenta de los cambios que se han producido en la orientación y en el instrumental de la política económica, y ver, a la vez, si la estrategia a que tal política responde, está o no permitiendo a nuestros países hacer frente con éxito a los factores que condicionan desfavorablemente su desarrollo, o si se mueve en marcos conceptuales inadecuados, que lejos de ser el fruto del estudio riguroso de

¹ Obstáculos al desarrollo económico en América Latina, ponencia presentada a la III Reunión de Facultades y Escuelas de América Latina, México, junio de 1965.

XII PRÓLOGO

nuestras realidades, corresponda a modas, o en el mejor de los casos a modelos teóricos extranjeros, que difícilmente pueden servir de base a un buen diagnóstico y, más difícilmente aún, a la solución práctica de los graves problemas que afectan a toda economía atrasada.

"La política de desarrollo —como ha dicho Raúl Prebisch—tiene que sustentarse sobre una interpretación auténtica de la realidad latinoamericana. En las teorías que hemos recibido y seguimos recibiendo de los grandes centros hay con frecuencia una falsa pretensión de universalidad. Nos toca esencialmente a nosotros, hombres de la periferia, contribuir a corregir esas teorías e introducir en ellas los elementos dinámicos necesarios para acercarse a nuestra realidad."

La tarea, desde luego, no es sencilla; y sin embargo, es menester acometerla. Vivimos en Latinoamérica una fase relativamente avanzada del proceso de sustitución de importaciones, en la que a menudo se reitera la necesidad de empezar a producir los bienes de capital que todavía adquirimos en otros países; pero en la que aún no se presta la debida atención a la necesidad, igualmente ingente y acaso más perentoria, de pensar por nosotros mismos, de dejar de importar nuestras ideas y de comprender que difícilmente podremos avanzar en el conocimiento y sobre todo en la solución de nuestros problemas, mientras en un empeñoso y a la postre estéril forcejeo, estemos tratando de acomodar la realidad de nuestras economías a esquemas teóricos prefabricados que, como otras tantas manufacturas, nos vienen ya hechos de los países industriales.

El examen de los problemas del subdesarrollo y en especial de la política económica latinoamericana desde un ángulo teórico, responde a la convicción de que un enfoque práctico y meramente empírico no podría explicarnos satisfactoriamente el fenómeno del subdesarollo, y mucho menos, servir de punto de partida a una política capaz de contribuir a superar el atraso. En ese examen teórico hemos tratado de destacar la influencia de fenómenos como el imperialismo, la dependencia, la tendencia a un desarrollo cada vez más desigual o lo que es característico del capitalismo latinoamericano, sin los cuales no sería posible entender nuestra historia, comprender nuestro presente o aquilatar la verdadera magnitud de los obstáculos a que hemos de enfrentarnos si queremos llevar adelante el desarrollo económico, y que no obstante su importancia, a menudo ni siquiera se mencionan en las expli-

PRÓLOGO XIII

caciones tradicionales o se pretende que son factores secundarios o que han dejado de estar presentes.

Sería inútil anticipar las innumerables fallas, lagunas y errores de que seguramente adolece el presente estudio. El lector los advertirá sin mayor esfuerzo, y sólo nos limitaremos a señalar algunos de los defectos más obvios. El panorama económico latinoamericano es sin duda complejo, y aunque entre todos los países de la región hay rasgos comunes, de una nación a otra hay también diferencias que, en un análisis más concreto y riguroso, podrían ser decisivas.

En nuestro caso, sin embargo, hemos tratado de examinar de preferencia lo que es similar, lo que es análogo, lo que a manera de común denominador parece destacar en la estructura del subdesarrollo latinoamericano. Como en todo intento de abstracción, ha sido preciso generalizar, y como en toda generalización, probablemente no hemos podido escapar a un esquematismo y a una tendencia a presentar en forma directa, sencilla y escueta, lo que en el marco de la realidad suele ser contradictorio y complejo. Esperamos, aun así, que la interpretación que ofrecemos no sólo sea útil para comprender los factores del atraso latinoamericano en un análisis estático y meramente académico, sino también para contribuir a superar en la práctica los obstáculos determinantes de ese atraso.

Una laguna que a primera vista podría parecer inexcusable consiste en no hacer referencia en este libro a Cuba, país que a partir de 1959 ha lanzádose a buscar su desarrollo por un camino esencialmente distinto al de las demás repúblicas del continente. El examen de la política económica cubana durante el último quinquenio habría sido por demás interesante; pero si optamos por dejar a Cuba al margen fue porque estamos convencidos de que si bien la revolución ha abierto a la Isla, y en más de un aspecto a toda nuestra América un nuevo horizonte, las condiciones de lo que en justicia podría denominarse el país de Martí y Fidel Castro son de tal modo distintas a las del resto del subcontinente, que de poco o nada habría servido una mención accidental de un proceso que, en todo caso, debería estudiarse con profundidad.

Quisiera dejar constancia, por último, de la inapreciable ayuda que varias personas me prestaron: A la diligencia e interés de Don Jesús Silva Herzog y Diego G. López Rosado, Director Interino de la Escuela Nacional de Economía y de su Instituto de Investigaciones Económicas, respectivamente, debo el que este

XIV PRÓLOGO

libro haya podido enviarse para su impresión y publicación sin demora. El profesor Ricardo Torres Gaytán aceptó gentilmente leer el original e hizo interesantes observaciones, y Fernando Carmona, con una generosidad y camaradería poco comunes, revisó cuidadosamente la primera versión y me recomendó algunos cambios, adiciones y aclaraciones muy procedentes.

Mis ayudantes y compañeras de trabajo Gabriela Vargas de Bonilla y Eugenia Huerta, me auxiliaron en la recopilación de material para el último capítulo del libro y elaboraron, respectivamente, el índice de autores y el laborioso índice analítico que aparecen al final de este volumen. En fin, del trabajo mecanográfico se hizo cargo mi secretaria, Guadalupe Torres Baltazar, quien aparte de poner en limpio una y otra vez centenares de cuartillas, tuvo con frecuencia que descifrar los ilegibles borradores que le entregaba.

A. A. M.

INTRODUCCIÓN

Se admite a estas horas, en forma generalizada, que la situación económica de América Latina es difícil. Los años de euforia que acompañaron a la Segunda Guerra Mundial han quedado definitivamente atrás, y aun los observadores más optimistas convienen en que el ritmo del crecimiento ha perdido impulso, el desequilibrio interno y externo se ha acentuado, la estructura económica latinoamericana sigue caracterizándose por los rasgos típicos del subdesarrollo y las condiciones de vida de los sectores populares continúan siendo deplorables.

El hecho de que ciertos indicadores mejoraran en 1963-65, no significa que la situación haya cambiado sustancialmente. Si se examinan las tendencias del último lustro o de la última década, se observa que:

- 1. La tasa media anual de crecimiento del producto bruto global (exceptuando a Cuba) que en 1950-55 fue de 5.0%, bajó a 4.7% en el siguiente quinquenio y a 3.6% en 1960-63, años en que el producto por habitante sólo creció 0.7% al año.
- 2. No obstante la lentitud del proceso de desarrollo, las actividades agropecuarias se rezagaron respecto a las demás, y mientras que en 1950 concurrieron con el 24.6% del producto total latinoamericano, en 1963 sólo lo hicieron con el 21.0%. En 1964-65, en cambio, las condiciones del sector agropecuario fueron favorables, por lo menos en Brasil, Argentina, Honduras, Nicaragua y Panamá.
- 3. La participación de las manufacturas se incrementó hasta 1960, pero en el bienio 1962-63 la tasa de crecimiento de la producción industrial, se redujo a 2.8% y 1.4%, respectivamente. En 1963-65, dicha tasa se elevó apreciablemente, a consecuencia, sobre todo, del avance logrado en Argentina, México y Venezuela.
- 4. La tasa de inversión bruta (fija) mostró, en general, una tendencia estacionaria entre 1950 y 1963, al elevarse ligeramente la inversión pública y descender por su parte la inversión privada. A partir de 1960, además, el coeficiente de inversión tendió a declinar, quedando en 1963 en 15.6%.

Por otro lado, mientras la inversión bruta total (excluyendo a Brasil y Argentina) creció al ritmo de 8.3% al año en 1950-55, en 1955-60 su tasa de crecimiento fue de 5.6% y en 1960-63 tan sólo de 0.5%. Aun en 1960-65, mientras que el ingreso aumentó

a razón de 4.6% al año, la inversión sólo la hizo en un 2.9%, lo que pone de relieve un débil proceso de acumulación de capital.

- 5. Las exportaciones y el turismo mejoraron levemente, al ascender sus tasas anuales de crecimiento en 1960-63, de 3.1% a 4.7% y 5.3%; sin embargo, las exportaciones latinoamericanas crecieron, aun en 1960-63, y en los dos años siguientes, menos que las exportaciones mundiales en su conjunto. Como consecuencia de ello, su participación en el comercio continuó reduciéndose, al bajar entre 1963 y 1965, de 6.3% a 5.9%.
- 6. La relación de intercambio siguió deteriorándose de prisa. Además de la fuerte declinación que se produjo en 1954-56, el índice respectivo sufrió un nuevo descenso entre ese año y 1959, y uno más de 1961 a 1963. De 1956 a 63 (Base: 1960-100, la baja fue de 113.0 a 97.1.
- 7. El ingreso anual por concepto de inversiones directas y préstamos del exterior continuó aumentando, aunque en 1960-63 la afluencia de capital a través de las primeras declinó apreciablemente, en tanto que el importe de los préstamos tuvo un aumento sin precedente. En efecto, mientras que el ingreso anual neto por este concepto fue de 93.3 millones de dólares en 1950-55, en 1956-60 alcanzó 336.1 y en 1961-62 llegó a 751.2 millones. El financiamiento externo total (afluencia neta) se redujo en forma apreciable en 1964-65.
- 8. A pesar del aumento de las exportaciones de mercancías, la balanza de pagos de América Latina continuó siendo desfavorable. En 1964-65, sin embargo, el déficit en cuenta corriente disminuyó respecto a los tres años anteriores, principalmente debido a que aumentaron las remesas para hacer frente a la cada vez mayor deuda exterior. En 1960-64, los pagos de dividendos, intereses y amortizaciones absorbieron el 27.4% de los ingresos corrientes de divisas, habiendo sido especialmente difícil la situación de Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay.
- 9. En 1960-65, siguieron presentes en la economía latinoamericana severas presiones inflacionarias. Los índices del costo de la vida aumentaron más del 5% al año en Bolivia y Paraguay, del 9% al 12.4% en Perú y Colombia, entre el 23% y el 28% en Argentina, Chile y Uruguay, y el 62.5% en Brasil. 1

En realidad, el desarrollo económico de América Latina en los últimos años, ha tenido dos caras: nuestros países han crecido,

¹ Las cifras anteriores proceden casi en su totalidad de los últimos estucios económicos elaborados por la Comisión Económica para la América Latina.

y aun cuando su crecimiento ha sido generalmente lento, inestable y accidentado, no ha dejado a la vez de mostrar rasgos aislados vistosos, que incluso lo vuelven impresionante: São Paulo, Río de Janeiro, la ciudad de México y Caracas, se han convertido en pocos años de ciudades más o menos provincianas de importancia secundaria, en centros urbanos de primer orden. El acero, el vidrio y el aluminio han empezado a sustituir en gran escala los materiales de construcción de tipo tradicional; se han multiplicado los hoteles, comercios y, en general, los servicios de lujo y modernizado de prisa la red de comunicaciones de las grandes ciudades ante la presión de un tráfico de vehículos cada vez más intenso. Ha cobrado impulso el proceso de urbanización y, casi de la noche a la mañana, han surgido elegantes y extensas zonas residenciales, que a menudo absorben buena parte del excedente de los sectores a los que, sin duda, ha beneficiado el desarrollo.

Para ese sector social, para el sector de los comerciantes, industriales y banqueros, de los terratenientes, de los inversionistas nacionales y extranjeros, y de los altos funcionarios públicos —a pesar de las frecuentes altibajas y desajustes de la actividad económica—, Latinoamérica sc ha convertido en un paraíso; en un paraíso de altos precios, de pingües utilidades, bajos salarios, impuestos también bajos y de fácil evasión, escaso grado de conciencia de las masas populares, autoridades complacientes y libertad casi irrestricta para ganar dinero, para hacer toda clase de negocios y especular con bienes raíces, con valores bursátiles, con metales preciosos y divisas, con obras de arte e incluso con artículos alimenticios de primera necesidad.

La otra cara del desarrollo económico ha sido diferente, predominando en ella tonos grises y aun realmente sombrios y dramáticos. Para millones de campesinos y obreros, para grandes sectores de la clase media, para los indios y los negros, el desenvolvimiento económico ha seguido siendo en buena medida un concepto abstracto, un proceso que no ha logrado mejorar sustancialmente sus condiciones, que se ha traducido en interminables y penosas caravanas del campo a la ciudad, desde zonas rurales pobres a los barrios, a veces no menos pobres, de grandes centros urbanos incapaces de asegurarles un trabajo estable, una remuneración satisfactoria y un nivel de vida medianamente digno. Para esos sectores, cuyo esfuerzo ha sido decisivo para poder crear una mayor riqueza, el aumento de la producción sólo ha significado unas cuantas migajas y una creciente explotación.

Al evaluar el desarrollo económico que nuestros pueblos han logrado, aflora una realidad por sí sola aplastante: Latinoamérica no está, como a menudo suele sostenerse, acortando la distancia que la separa de los países de mayor potencialidad industrial, ni está, tampoco, avanzando en la tarea fundamental e impostergable de elevar los niveles de vida populares, a fin de reducir al menos el profundo desequilibrio que caracteriza el reparto de los frutos del esfuerzo social.

"...son los países industrializados, como bien señala el profesor Myrdal, los que se están industrializando aún más. Y por ello ... en las últimas décadas, las desigualdades entre los pasíes desarrollados y los subdesarrollados han ido en aumento."2

No sólo puede afirmarse que Latinoamérica está creciendo a un ritmo más lento que el de las grandes naciones industriales: con mayor razón cabe señalar que, el desenvolvimiento reciente de nuestros baíses, no admite comparación con el que en el basado lograron aquellos que hoy se hallan a la cabeza en el mundo industrial: Inglaterra, Estados Unidos, Francia; en mayor medida aún: Alemania, Suecia y Japón, y más recientemente la Unión Soviética, las democracias populares de Europa Oriental y China, lograron sostener tasas de crecimiento económico que Latinoamérica no ha conseguido todavía o que sólo ha podido obtener en años aislados o en lapsos muy cortos.

En cuanto al nivel de ingreso y de vida, no es difícil recoger testimonios, de las más variadas fuentes, en los que saltan a la vista las precarias condiciones de nuestra América.

"En rigor, la región está actualmente produciendo menos alimentos para cada habitante, que en 1938 y su situación podría resumirse en estas palabras: los ricos se están haciendo más ricos v los pobres más pobres." 3 En una caracterización similar, en una revista británica se escribía hace unos años: "América Latina es una gran porción del mundo en la que los pobres se están empobreciendo cada vez más. Mientras el número de ellos se multiplica y el costo de la vida aumenta espasmódicamente, más gentes tienen menos que compartir." 4

Entre 1950 y 1963, solamente dos países latinoamericanos: Ar-

 ² Gunnar Nyrdal, Teoría económica y regiones subdesarrolladas. México, 1959, pp. 14 y 16.
 ³ The New York Times, 11 de enero de 1961.

⁴ The Economist, abril 22 de 1961.

gentina y Venezuela, lograron niveles medios de ingreso por habitante de más de 400 dólares al año; el de Cuba, Chile, Panamá y Uruguay, osciló entre 300 y 400; el correspondiente a México, Colombia y Costa Rica, entre 200 y 300, y el de los 11 países restantes fue inferior en promedio a 200 dólares. ⁵

Y la realidad es mucho más grave de lo que cualquier dato estadístico pudiera sugerir. Si bien, el hecho de que el producto por habitante sea inferior a 400 dólares al año en casi toda Latinoamérica, es ilustrativo de la pobreza que afecta a nuestros países, para apreciar debidamente la realidad debe tenerse presente que ese dato corresponde a un promedio aritmético simple, que resulta de sumar el ingreso de los sectores más acaudalados y el de los más desposeídos, o sea, dos magnitudes tan distintas y tan distantes entre sí, que en un sentido estricto no son comparables. La verdad es que una enorme proporción de los habitantes de Latinoamérica —problablemente más de las dos terceras o quizás las tres cuartas partes— dispone de ingresos anuales por persona, acaso no mayores de 100 a 120 dólares al año.

En un país potencialmente tan rico como Brasil, ha llegado a estimarse que el ingreso medio de la mayoría de la población no excede de 85 dólares al año. La situación de los campesinos es verdaderamente penosa, y en el noreste del país, desoladora. Cuando la sequía azota la región, mucha gente vive a base de cactus, y en los suburbios y favclas de las grandes ciudades, como Río de Janeiro, las condiciones de vida no son mucho mejores. En los alrededores de Santiago de Chile, en las llamadas callampas, habitan unas 200 000 personas en un estado de pobreza indescriptible; las colonias proletarias de México y São Paulo, y aun ciudades de más alto ingreso, como Caracas, carecen de los servicios más indispensables y únicamente cuentan con sectores aislados, todavía muy pequeños, en que las condiciones de habitación son medianamente satisfactorias. En 1963, el déficit en Latinoamérica se estimaba en 15.6 millones de viviendas.

La miseria de las masas es probablemente el dato más llamativo, característico e hiriente de América Latina. Se la ve en todas partes, a veces en violento contraste con riquezas naturales abundantes, cuya explotación sólo beneficia a unos cuantos. La pobreza entre los campesinos del altiplano, el sur y el sureste de México, entre los minifundistas e inquilinos chilenos, entre

⁵ Efraín Enríquez Gamón, El dilema de América Latina: subdesarrollo o desarrollo. Tesis profesional. México, 1956, p. 126.

los campesinos colombianos, en el "infierno verde" centroamericano, en los barrios obreros de Lima, y entre los millares de desocupados y subocupados que se aglomeran en Buenos Aires, Montevideo, Río y Santiago, sin poder encontrar una manera estable y digna de vivir, es alarmante.

Mientras los grandes empresarios mineros reciben, en Perú, un promedio de más de 900 000 soles al mes, los salarios de los obreros apenas llegan a 680 soles. En la industria manufacturera, las cifras correspondientes a unos y otros ingresos son de 745 000 y 620, respectivamente; y en las actividades agropecuarias, los terratenientes obtienen ingresos superiores a 100 000 soles mensuales, en tanto que los campesinos sólo cuentan, en promedio. con 100 soles al mes. 6

"Incluso en aquellas repúblicas en donde el crecimiento económico ha superado al de la población, la riqueza adicional no parece estarse distribuyendo ampliamente. En México, por ejemplo, después de una década de expansión económica, sólo una décima parte de la población mejoró sustancialmente, el 70% se mantuvo en condiciones semejantes y la situación de la quinta parte restante se volvió peor que nunca." 7

Se estima que, en 1957, el 47% de las familias mexicanas participó con la séptima parte del ingreso total, el 40% siguiente obtuvo casi un tercio de dicho ingreso y el 14% restante absorbió otra tercera parte. Según la misma estimación, poco más del 2% de las familias, participó con alrededor de una cuarta parte del ingreso.8

El analfabetismo sigue siendo un grave problema en Latinoamérica. Según censos recientes, en Chile se aproxima al 20%; en Panamá, al 25%; en Colombia y México fluctúa entre el 35% y el 40%; en Brasil es todavía superior, y en Bolivia, Haití, Honduras y Paraguay, afecta a más del 60% de la población total. En casi todos los países, los gobiernos se declaran incapacitados para satisfacer las necesidades de educación. Se estima que, en Brasil, cerca del 60% de los niños no tienen manera de entrar a la escuela; algo semejante, aunque menos grave, ocurre en México, en donde año por año quedan también miles de niños sin poder educarse, por falta de cupo en las escuelas. El

⁶ Panorama Económico Latinoamericano, vol. 2, núm. 20, 1961.

[&]quot;Latin American Future", The Economist, abril 22 de 1961. 8 Véase: Víctor L. Urquidi. "Problemas Fundamentales de la Economía Mexicana". Cuadernos Americanos, enero-febrero de 1961.

⁹ Unión Panamericana. Estudio social de América Latina, 1963-64. Washington, D. C., 1964, p. 125.

gasto público destinado a fines educativos, representa en algunos países una proporción significativa de los egresos del gobierno. Aun en ellos, sin embargo, el gasto por habitante es muy inferior al de las naciones industriales.

De acuerdo con cifras de la UNESCO (para diversos años comprendidos entre 1954 y 1959) en Alemania Ocidental se gastaban anualmente poco más de 27 dólares por habitante, 36.5 en Inglaterra y 92 en Estados Unidos. En 1963, o sea varios años después, el gasto en educación era apenas de 14.77 dólares por persona en Argentina, 10.99 en Costa Rica, poco más de 8 dólares en Perú y Chile, 6.01 en México y 2.76 en Brasil. 10

La alimentación de la mayoría de los latinoamericanos es muy deficiente y constituye una causa fundamental de desnutrición v de variadas enfermedades. Salvo en Argentina y Uruguay, en donde es más abundante y mejor balanceada, se estima que en casi todos los demás países hay un déficit en calorías que, por ejemplo, en México, Colombia v Perú, va de un mínimo de 8.8% a un máximo de 18.1%, respecto a las cantidades que se consideran necesarias. 11 El consumo de carnes, frutas y verduras es insignificante. Grandes sectores de la población rural en países como Perú, Colombia, Honduras, Guatemala y México, limitan su dieta a un poco de maíz y otros granos de bajo valor alimenticio. La población indígena de Bolivia depende de una ulimentación que, principalmente, consiste de trigo tostado, chuño, habas secas, ají y cacao. El déficit alimenticio es tan grave, que ha llegado a considerarse que la dieta de los sectores más pobres de la población, es inclusive peor que antes de la conquista española. 12 En 1952, la tuberculosis fue responsable de 0.8% de las defunciones en Estados Unidos; de alrededor de 3.3% en Panamá y la República Dominicana, del 4.06% en Puerto Rico, 5.1% en Chile y 7.3% en Brasil. Las enfermedades del aparato digestivo determinaron el 0.5 de las defunciones en Estados Unidos, contra poco más del 9% en Ecuador y Panamá, 11.1% en Nicaragua, 13.3% en Guatemala y más del 15% en México y Costa Rica. Las tasas de mortalidad han disminuido en los últimos años, pero en general siguen siendo todavía altas. Según estimaciones de las Naciones Unidas, el promedio de vida en Ecuador es de poco más de 49 años, en tanto que, en Brasil, la esperanza de vida se calcula en 45.5

¹⁰ Estudio social de América Latina ... p. 197.

 ¹¹ Moisés Poblete Tioncoso, La Reforma Agraria en América Latina. Santiago de Chile, 1961, p. 53.
 ¹² Véase el conocido libro de Josuć de Castro, Geopolítica del hambre.

años para las mujeres, y 39.3 para los hombres. "En el Brasil—alguien ha dicho con razón— es muy difícil envejecer. La muerte comienza temprano..."

En el otoño de 1960, el periodista inglés Paul Johnson recorrió Latinoamérica. Al regresar a su país, escribió un interesante artículo en el que, tras de señalar que nuestros países disponen de grandes reservas de minerales y otros recursos naturales, dice: "...sin embargo, Latinoamérica tiene uno de los pueblos más pobres y explotados del planeta... y ha permanecido como una boya rica y expoliada, que se mueve a la deriva bajo el impulso de las mareas rivales de la avaricia europea y norteamericana." "Las naciones ricas —concluye— tienen una enorme deuda que pagar al continente que han saqueado en forma tan desenfrenada." 18

¹³ Paul Johnson, New Statesman and Nation, septiembre 17 de 1960.

PRIMERA PARTE

TEORIA

CAPÍTULO 1

OBSTÁCULOS AL DESARROLLO

Para que un país sea capaz de desarrollarse económicamente, es decir, de acelerar el proceso de acumulación de capital, de modernizar sus instalaciones productivas y su técnica, de elevar su ingreso y sus niveles de vida, de diversificar su economía y bastarse crecientemente a sí mismo y de imprimir a su vida económica un dinamismo que le permita aumentar los recursos a su alcance v utilizar en forma racional su creciente potencial productivo, es necesario, entre otras cosas, contar con una política económica adecuada. Sin una política de desarrollo definida y congruente, que encare con decisión los problemas más graves y que trate seriamente de remover y superar los obstáculos fundamentales, sólo puede aspirarse, en realidad, a un crecimiento desigual, inestable, espontáneo, en el que por encima de la acción humana, factores internos y externos de diversa naturaleza, dejen sentir su influencia sin que poco o nada pueda hacerse para aprovecharlos cuando sean favorables, o para contrarrestarlos cuando sean perjudiciales.

Como el desarrollo es un fenómeno de largo alcance, una política que trate de impulsarlo tiene también que ser de largo plazo. Esto no significa que, una política semejante, no suponga la adopción de medidas de corto plazo, de acciones inmediatas destinadas inclusive a resolver situaciones y problemas de emergencia. Quiere decir, solamente, que unas y otras medidas deben descansar en una estrategia de conjunto, podría decirse, global, cuya formulación responda a ciertos principios generales, a ciertas orientaciones o directrices que las encaucen, concretamente al propósito de superar obstáculos que gravemente afecten, desvíen o detengan el proceso de desarrollo.

La tarea de localizar esos obstáculos, como la de determinar las causas del atraso económico, no es en modo alguno sencilla, ni es tampoco de aquellas que pueden acometerse de manera empírica o realizarse casual o espontáneamente. Descubrir los obstáculos fundamentales que se oponen al desarrollo exige un esfuerzo teórico serio, un enfoque riguroso y una base conceptual en la que descansen la estrategia y la política de desarrollo.

Es tan importante establecer con objetividad, a través de un análisis teórico, los factores que determinan el atraso económico, que muy a menudo sucede que las fallas más graves de que adolece una política económica no son propiamente de orden práctico, sino más bien reflejos y consecuencias inevitables de planteamientos teóricos insuficientes, unilaterales, estáticos o simplemente falsos y erróneos.

Al menos para los países subdesarrollados, pocas cuestiones son tan importantes en el campo de la teoría del desarrollo, como conocer los obstáculos que interfieren y condicionan desfavorablemente todo el proceso de cambio que el desenvolvimiento económico supone. Y ello es explicable, porque si se es capaz de descubrir las causas del atraso, de advertir sus interrelaciones y sus formas de interacción, se habrá avanzado grandemente en la lucha por librarse de la pobreza, la escasez y los bajos niveles de ingreso y de vida que acompañan al subdesarrollo.

La determinación de las causas del atraso económico, sin embargo, no sólo tropicza con dificultades, digamos metodológicas, sino con otro tipo de escollos. ¿Qué es lo que, en esencia, origina el subdesarrollo? ¿A qué obedece el atraso económico y social de América Latina? ¿Por qué, mientras otros países se desenvuelven de prisa, los nuestros avanzan lentamente y, en algunos casos, incluso retroceden? Apenas se plantean cuestiones como éstas, las opiniones se multiplican y escinden en razón de las posturas doctrinales, los intereses en juego, la filiación política y el ángulo desde el cual se examinan los problemas. Y entre tecnicismos y explicaciones en apariencia frías y puramente académicas, afloran tensiones, divergencias, conflictos e intereses, así como las posiciones que se adoptan en la lucha social.

En las páginas que siguen, examinaremos algunas de las explicaciones que en la literatura reciente sobre el desarrollo y el subdesarrollo se reiteran con mayor frecuencia, tanto en ensayos generales como en referencias más concretas en torno a los problemas económicos de América Latina. Al hacerlo, somos conscientes de los peligros y de las limitaciones insuperables con que tropieza un esfuerzo de sistematización semejante. Las opiniones que atribuyamos a un autor determinado, por ejemplo, no son, desde luego, exclusivas, ni tampoco las únicas que ese autor pueda sostener, sino a nuestro juicio tan sólo las más relevantes y características. Los agrupamientos que hagamos de ciertas corrientes de ideas, no implican divisiones tajantes o rígidas, sino una manera de ubicar con mayor claridad y orden las posiciones teóricas que parecen dominar en el examen de los obstáculos al desarrollo.

Hechas estas aclaraciones, nos resta decir que los rubros que

hemos creído más representativos de los planteamientos teóricos que se hacen más a menudo sobre las causas del subdesarrollo, son los siguientes:

Factores no económicos. Deficiencias de los recursos productivos. Escasez de capital y de ahorros, en particular. Círculos viciosos del subdesarrollo. Diversas formas de dualismo. Falta de impulso en etapas decisivas. Imperfecciones del mercado. Factores externos o internacionales desfavorables. Anacronismo institucional y fallas estructurales.

Los factores no económicos

Con frecuencia se expresa la opinión de que el subdesarrollo cconómico de América Latina, al igual que el de Asia y África, obedece a factores biológicos, raciales, religiosos, climáticos, demográficos, sicológicos y a ciertas condiciones socioculturales.

El profesor Huntington, de la Universidad de Yale, ha destacado la influencia que en el desarrollo económico ejercen los factores geográficos y en particular el clima, y es bien conocido cl argumento de Weber, según el cual, el ascetismo protestante y otros hechos vinculados a factores religiosos, influyeron en el espíritu de empresa, en el nivel de productividad y en el desarrollo del capitalismo en sus fases iniciales. Arnold Toynbee, por su parte, considera que lo principal en el proceso de desarrollo es crear "estímulos" al crecimiento, fundamentalmente a través de un "ambiente", entendido éste como una síntesis de fenómenos geográficos v culturales. Y no son pocos quienes, aun hoy día, piensan que los obstácules más graves al desarrollo son de carácter biológico o racial, y que mientras los pueblos nórdicos y anglosajones han obrado con energía, los pueblos latinos, los árabes y, en general, los pueblos orientales, han sido siempre incapaces de enfrentarse con éxito a los problemas económicos y de imponerse a una naturaleza hostil. 1

Hay muchas otras explicaciones similares que podrían llenar

¹ Véase, por ejemplo: Ellsworth Huntington, Mainsprings of Civilization, New York, 1945; David C. McClelland, The Achieving Society, Princeton, 1961; Arnold Toynbee, A Study of History; Max Weber, The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism, New York, 1956.

gruesos volúmenes. A menudo se señala que los procesos de mestizaje han dado como fruto en los países latinoamericanos un tipo de hombre biológica e incluso racialmente inferior, refractario al progreso y al cambio social. A veces se piensa que el predominio de la religión católica ha moldeado desfavorablemente el carácter del latinoamericano y hecho imposible a nuestras repúblicas lograr lo que otras naciones han conseguido bajo la influencia del protestantismo. Hay quienes suponen a los latinoamericanos carentes de iniciativa y de espíritu de empresa, e incluso quienes creen que el atraso económico de nuestros países es fundamentalmente consecuencia del clima, pues mientras en las tierras templadas y frías ha sido fácil la transformación, en las zonas tropicales y alrededor del ecuador faltan incentivos naturales para la acción.

En los países en que —como ocurre en América Latina—, la tasa de crecimiento de la población es alta, así como en aquellos en que la densidad demográfica o concretamente la relación hombre-tierra u otros recursos, es elevada, se tiende a atribuir a fenómenos demográficos el bajo nivel de ingreso global y, sobre todo, por habitante, insistiéndose especialmente en la dispersión de la población, la alta proporción de la que no es apta para trabajar, la presión desfavorable que la "explosión demográfica" ejerce sobre el potencial de ahorro y las posibilidades de inversión.

Actualmente, sin embargo, las expliccaiones más en boga respecto a los obstáculos al desarrollo, parecen girar alrededor de factores sicológicos y sicosociológicos, como veremos en seguida.

En un estudio sobre la economía latinoamericana, el profesor de la Universidad de Florida, Harry Stark, encontró que, a diferencia de los anglosajones, cuya flema es característica, los latinoamericanos son impulsivos y emocionales. Prefieren el "camino corto", son impacientes y no saben esperar. Los entusiasma estar en contra de algo, pero no en favor de algo; son extremistas y no se sienten atraídos por posiciones intermedias. Culpan de su desventura a las circustancias y tienen una actitud de frustración crónica.

Carecen, por otra parte, de la conciencia de grupo de los anglosajones y son egocentristas. Responden a instintos aristocráticos, más que democráticos; se enorgullecen más de lo que son que de lo que hacen y tienen un sentido egoísta de la vida familiar que los lleva al nepotismo. Los Estados Unidos y las naciones europeas occidentales —afirma el profesor Stark— "...aceptan un sistema bajo el cual lo primero es el país, lo segundo la familia

y lo tercero el individuo. Los latinoamericanos invierten el proceso: colocan primero al individuo, en segundo lugar a la familia y en último al país..."

En fin, siguen más fácilmente a un hombre que a un principio y tienen reputación de indolentes, sobre todo, en el sentido de ser dados a largas discusiones, que para el anglosajón

entrañan una pérdida de tiempo. 2

El señalamiento de ciertos rasgos sicológicos se entrelaza a menudo con fenómenos socioculturales, en otro tipo de explicaciones igualmente convencionales: "Los hábitos mentales y de conducta, ha dicho, por ejemplo, Robert Garner, ex funcionario del bir, son los más obstinados obstáculos al desarrollo. "Y "no es sólo en la renuencia al cambio en la agricultura—opina otro autor—donde encontramos actitudes sociales que constituyen una traba a la transformación económica. En el sector industrial, entre quienes trabajan y dirigen las empresas de las naciones subdesarrolladas, hallamos obstáculos similares." "Tales actitudes de increia y resistencia ante las exigencias de una sociedad industrial—concluye— de ningún modo se circuncriben a las clases más humildes..."

Arthur Lewis va aún más lejos cuando pregunta: "¿Por qué una nación crea instituciones que favorecen el crecimiento y no las que se le oponen? ¿Ha de encontrarse parte de la respuesta en los diferentes valores que las distintas sociedades atribuyen a los bienes y servicios, en relación con el valor que dan a las satisfacciones no materiales como el ocio, la seguridad, la igualdad, el compañerismo o la salvación religiosa? ⁵ La decadencia de la vicja moralidad —agrega— es uno de los aspectos más penosos del cambio económico, y una de las razones por las que los moralistas y los antropólogos se oponen generalmente a él, o, en todo caso, al cambio rápido, puesto que saben que éste es la causa de que las viejas creencias e instituciones se desintegren con tan gran rapidez que es imposible sustituirlas." ⁶

Bauer y Yamey, por su parte, expresan que: "Un serio dilema es el que surge del posible conflicto entre el deseo de un crecimiento rápido que manifiestan los grupos influyentes en los países subdesarrollados y las dificultades para adaptarse a ese creci-

² Harry Stark, Modern Latin America, 1957, pp. 62-71.

³ Cit. por Eugene Staley, The Future of Underdeveloped Countries, 5, 204.

⁴ Robert L. Heilbroner, The Great Ascent, p. 60.

⁵ W. Arthur Lewis, Teoría del desarrollo económico, México, 1958, p. 11. ⁶ Ibid., p. 157.

miento..." Y la onu ha señalado que: "Un obstáculo sicológico común al desarrollo económico, consiste en el hecho de que se tiende a conceder un mayor rango a las actividades relacionadas con la propiedad de la tierra, el gobierno, las profesiones y la vida intelectual, que el que se reconoce a un hombre de negocios, un ingeniero, un mecánico, un agrónomo o cualquiera otra persona relacionada directamente con la producción material." 8

Con frecuencia se dice que los pueblos pobres lo son porque prefieren serlo. A veces se alega que sus empresarios tienen una mentalidad totalmente distinta a la de los hombres de negocios norteamericanos o británicos, y en casi cada estudio se insiste en ciertos fenómenos que, sin ser atributos fundamentales de una estructura social determinada, operan como factores condicionantes del desarrollo. Meier y Baldwin, por ejemplo, como tantos otros autores, subrayan la influencia de "las costumbres y los hábitos", y refiriéndose al ambiente que priva en los países subdesarrollados, afirman que: "El sistema de valores minimiza la importancia de los incentivos económicos, las compensaciones materiales, la independencia y el cálculo racional y sostienen, asimismo, que los valores y las motivaciones (en tales países) siguen siendo determinados por la tradición y el mayor énfasis se pone en un patrón preestablecido de vida económica, de vida familiar y de vida religiosa." 9

Albert O. Hirschman, en un razonamiento aún más especulativo, pretende demostrar que con frecuencia "la idea del cambio es un obstáculo al cambio". "La idea del cambio —escribe— transforma la 'imagen' de una sociedad estacionaria, donde todo el mundo desempeña el papel que se le ha asignado, en una sociedad progresista o dinámica en la que los individuos siguen manteniendo el lugar que antes sostenían en relación con el grupo." ¹⁰ Pero esta "imagen —agrega— que se considera 'enfocada al grupo', puede no corresponder al proceso real del desarrollo"; "...el cambio puede concebirse como posibilidad o como llamado para el individuo" (imagen enfocada al individuo) que no tome en cuenta los intereses del grupo. "Existen varias razones —prosigue el autor— para pensar que la imagen del cambio enfocada al individuo es enemiga del desarrollo económico. En primer lugar,

⁷ P. T. Bauer y B. S. Yamey, The Econmics of Underdeveloped Countries,
p. 71.
8 Report on World Social Situation, citado por Heilbroner, ob. cit., p. 61.

⁹ G. Meier y R. Baldwin, Economic Development, pp. 316 y 298.
¹⁰ La estrategia del desarrollo económico, México, 1961, pp. 23, 25, 28, 34 y 56.

el éxito se concibe, no como resultado de la aplicación sistemática del esfuerzo y la energía creadora, combinados posiblemente con 'un poquito de suerte', sino debido ya sea a una suerte tremenda o a engañar a los demás con ardides bien planeados..."; "pero, además, una concepción del progreso enfocada exclusivamente al individuo, también actuará como freno al crecimiento económico de varias otras formas. De manera fundamental tiende a obstruir una serie de procesos que forman parte de la función de los empresarios."

¿Quiere esto decir que sólo la imagen "enfocada al grupo" es favorable al desarrollo? En realidad, nos dice Hirschman: "Ambas imágenes son enemigas del desarrollo económico genuino. La imagen enfocada al individuo afecta en forma adversa a lo que se ha denominado el componente cooperativo del espíritu de empresa." Más adelante, en un planteamiento análogo al de quienes suponen un carácter dual a los países atrasados, expresa el autor: "Si el crecimiento empieza en unas cuantas partes en lugar de en todas partes al mismo tiempo, surgirán, naturalmente, tensiones entre el sector moderno y los tradicionales y, de la misma forma que el sector moderno crea 'capacidad para invertir', el sector tradicional segrega actitudes y acciones que de hecho corroerán y debilitarán el progreso económico..."

Algunos autores ponen especial énfasis en el tipo de "personalidad" y en las formas de comportamiento individual dominantes en distintas sociedades y etapas del desarrollo, así como en el papel que los cambios en los patrones de conducta juegan en el proceso económico. A partir de varias categorías propuestas por Erikson y Merton, el profesor Hagen, del Centro de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico de Massachusetts, distingue como patrones típicos de conducta: la "conformidad", la "innovación", el "ritualismo", el "retraimiento" y la "rebelión". Y aun cuando reconoce que los cambios económicos pueden influir sobre el desarrollo, sostiene que: "...los cambios en la personalidad parecen ser empíricamente más importantes como factores decisivos para iniciar la transformación...", de ahí la conveniencia de centrar la atención en torno a las fuerzas que determinan esos cambios, pues son ellas las que acaban con la estabilidad de la sociedad tradicional e impulsan inicialmente el desarrollo. 11

En otro tipo de explicaciones, en que se subraya la importancia de los factores sociales, Bert F. Hoselitz, después de señalar

¹¹ Véase: Everett E. Hagen, On the Theory of Social Change, Illinois, 1962, pp. 194 y 240.

que "el aspecto crucial de una teoría del desarrollo económico —a diferencia de lo que ocurre en el caso de una teoría del ingreso y la ocupación— es... explicar el tránsito de un estado de 'subdesarrollo' a uno de 'desarrollo'", hace notar que ello requiere integrar las relaciones propias de cada fase del desarrollo en un "sistema de variables", en que pueda precisarse cuáles son aquéllas que determinan el "nivel medio real del producto social".

De la aplicación de tal sistema de análisis, el profesor Hoselitz llega a la conclusión de que algunos de los obstáculos más importantes al desarrollo, ligados estrechamente a las características propias de los países atrasados —que desde luego no están presentes en las naciones industriales— son los siguientes:

- 1. "La adquisición de los bienes económicos no descansa usualmente en ciertos esfuerzos o realizaciones..."
- 2. Prevalece "el particularismo en la distribución de las tareas económicas entre quienes han de realizarlas".
- 3. El desempeño o realización de csas tareas es típicamente "difuso".
- 4. Tienden a predominar los intereses individuales sobre los colectivos.

Hoselitz considera que los aspectos socioestructurales básicos del desarrollo económico se reducen esencialmente a los tres siguientes: determinar la forma de modificar las características antes señaladas (particularismo, difusión, egocentrismo, etcétera) propias de los países subdesarrollados; determinar qué grupo social es el capacitado para llevar a cabo las innovaciones y decidir, por último, si tal grupo ha de ser fruto de la propia estructura social o ha de surgir al margen de ella. ¹²

En forma similar, aunque a través de un sistema de análisis más "sicologista" y distinto en diversos aspectos al de Hoselitz, el profesor McClelland resume, a su vez, como condiciones del desarrollo y el subdesorrollo, las cinco siguientes.

l, estructuras "modernas" en un caso y "tradicionales", en el otro, que respectivamente suponen: "universalismo" y "particularismo", "especificidad" y carácter "difuso" en la realización y distribución del trabajo social, y mantenimiento de un "status" conquistado o conseguido a base de esfuerzo, frente a uno "dado" obtenido no por lo que se hace sino por lo que se es; 2, "neu-

¹² B. Hoselitz, Sociological Aspects of Economic Growth, 1960, pp. 24-50.

tralidad afectiva" y trato más "impersonal", frente a diversas reacciones emocionales; 3, racionalidad frente a situaciones que implican el empleo irracional de los recursos disponibles; 4, dominio de la naturaleza y fe en el progreso, frente a una actitud de escepticismo respecto a las posibilidades de cambio; 5, interés en satisfacer necesidades materiales y no solamente culturales o espirituales.

Todas esas características, podría decirse, tienen como denominador común la presencia o la ausencia de la "necesidad de realización", es decir, de una "motivación" humana que impulse al hombre a realizar ciertas tareas, o sea lo que el autor denomina the need for achievement, motivo, por cierto, cuya influencia sobre el desarrollo trata incluso de cuantificar. ¹³

La tendencia a descubrir ciertos motivos sicológicos clave, no es privativa de los autores hasta aquí mencionados: se observa con frecuencia en muchos otros. El profesor Rostow, por ejemplo, habla de los "motivos humanos" y de las "propensiones" más importantes para el desarrollo, y Keynes, con base en su "conocimiento de la naturaleza humana", alude inclusive a una "ley sicológica fundamental", consistente en la tendencia a "aumentar su consumo a medida que su ingreso crece, aunque no en la misma proporción". ¹⁴ Según el propio autor, los motivos que incitan a consumir son la distracción o diversión, la imprevisión, la generosidad, la falta de cálculo, la ostentación y la extravagancia; los que inclinan al hombre a no consumir son, entre otros, la precaución, la previsión, el cálculo, el orgullo y la avaricia, y los que impulsan a las empresas públicas y privadas al ahorro son el espíritu de empresa, la liquidez y la prudencia financiera. ¹⁵

Y tanto Keynes, como otros autores, coinciden en que "las propensiones al ahorro y la inversión, así como otras actitudes necesarias para el desarrollo económico, son en última instancia variables sicológicas y no económicas." ¹⁶

Deficiencias de los recursos productivos

Un segundo tipo de explicaciones sobre el subdesarrollo —entre las que, a diferencia de las anteriores, ponen el mayor énfasis en

¹³ David C. McClelland, ob. cit., pp. 173-74.

¹⁴ J. M. Keynes, Teoría general de la ocupación el interés y el dinero. México, 1943, p. 99.

¹⁵ Ibid., pp. 109 y ss., así como I. Trachtenmberg, Keynes; la "Ocupación Plena y la Economía Política Burguesa", en Keynes, economista vulgar, México, 1950.

¹⁶ David C. McClelland, ob. cit., p. 11.

los factores económicos— es aquel que fundamentalmente subraya ciertas limitaciones cuantitativas o cualitativas en la disponibilidad de recursos productivos, esto es, en los recursos naturales, humanos, en la técnica, el equipo de capital y los medios de financiamiento. Tales explicaciones—relacionadas en algunos aspectos con planteamientos clásicos y neoclásicos— se encuentran en numerosos estudios, y aunque de uno al otro muestran modalidades distintas, podría decirse que en esencia se presentan como sigue:

- 1. Respecto a los recursos naturales, se considera que es obvio que la falta o escasez de los mismos entraña un serio obstáculo al desarrollo, haciéndose hincapié, en unos casos, en que los países subdesarrollados carecen de ciertos recursos básicos, y más a menudo, en que la calidad de los mismos es insatisfactoria. ¹⁷ Viner subraya la influencia desfavorable que sobre los países de escaso desarrollo ejerce la *calidad* de tales recursos, o sea la naturaleza del suelo, de los bosques, la disponibilidad de agua y de minerales, etcétera. ¹⁸
- 2. Probablemente con mayor frecuencia se esgrime el argumento de que, más que los recursos naturales, lo que importa en el proceso de desarrollo es la población, y sobre todo la calidad de la misma. "La calidad y las actitudes de la población no sólo afectan el nivel de ingreso real, sino también la medida en que el ingreso por habitante puede lograr maximizarse." ¹⁹ Viner hace notar que un obstáculo de primer orden es la baja calidad de la mano de obra, desde los niveles más simples a los de carácter técnico y profesional más calificados. ²⁰
- 3. Una tercera explicación, alude principalmente a las deficiencias de la técnica. De acuerdo con esta tesis, los defectos cuantitativos y cualitativos de la técnica influyen en la productividad, en el ritmo de crecimiento, en el nivel del ingreso y en todo el proceso del desarrollo; y no sólo se expresan en el empleo de medios de producción y distribución rudimentarios e ineficientes, sino que se traducen en formas de organización y en mecanismos institucionales que implican obstáculos al progreso. Tanto ésta, como otras explicaciones, no se limitan en realidad a considerar un recurso productivo —en este caso la técnica— en un sentido restringido,

¹⁷ John Galbraith, Economic Development, Oxford University Press, 1964, p. 15 y Eugene Staley, ob. cit.

¹⁸ Jacob Viner, Economic Development and Foreign Trade, p. 102.

 ¹⁹ P. T. Bauer y B. S. Yamey, ob cit., p. 61.
 20 J. Viner, ob. cit., p. 104.

sino que relacionan ciertos aspectos institucionales y sociales que vuelven difícil deslindar el campo que cubren. Unas veces, las deficiencias tecnológicas se vinculan con la existencia de un vasto sector tradicional o precapitalista, cuyos anticuados métodos de producción tienden a prevalecer o por lo menos ejercen una gran influencia en las sociedades subdesarrolladas, y en otras ocasiones, se menciona la ausencia de un sector de empresarios innovadores, de tipo "schumpeteriano", la necesidad de que un aparato administrativo público defectuoso tenga que tomar su lugar, así como el hecho de que, en los países subdesarrollados, en vez de crearse las condiciones propicias para un avance tecnológico, lo que se hace en gran medida, en realidad, es importar de fuera la tecnología moderna.

"La tecnología —escribe Singer— ha alcanzado un punto bien lejano al que corresponde a la dotación de factores y a las condiciones naturales de esos países (los subdesarrollados), los que no tienen la posibilidad de desarrollar armoniosamente su tecnología de acuerdo con su grado de desenvolvimiento económico." Esto es así, toda vez que carecen de una tecnología propia y la ausencia de esta tecnología es, contra lo establecido en el modelo de Schumpeter, una característica de los países subdesarrollados, "y a la vez un obstáculo fundamental al desarrollo", debido a que tal situación los obliga a adoptar la técnica de países industriales que, como es sabido, es de alta intensidad de capital, y tiene por tal razón el inconveniente de que supone cuantiosas inversiones iniciales y equipos e instalaciones que a menudo es preciso importar de otros países; el ahorro de mano de obra que implica no ofrece ventajas prácticas en donde la mano de obra es abundante y, por último, la duración efectiva de esos costosos equipos resulta menor en los países subdesarrollados, debido a fallas en el mantenimiento, descuido en su operación y falta de servicios de reparación adecuados.

El propio Singer señala, como otro obstáculo importante, "el desco de lograr niveles de consumo que no se compadecen con la técnica de que depende la oferta...", y cuya adopción resulta explicablemente más fácil que la transferencia tecnológica de que antes hemos hablado, y relaciona esa tendencia con el llamado "efecto demostración", de que nos ocuparemos más adelante, pues en rigor está ligado estrechamente a la distribución del ingreso y los caracteres del proceso de acumulación de capital. ²¹

²¹ Hans W. Singer, International Development: Growth and Change, 1964, pp. 58-64.

LA ESCASEZ DE CAPITAL Y DE AHORRO

Lo que en estas explicaciones se presenta como el principal obstáculo al desarrollo, tanto de América Latina como de todos los países atrasados, es, sin embargo, la escasez de capital, la exigua capacidad de ahorro y, en general, la insuficiencia de recursos financieros. A ello se atribuye que el proceso de acumulación de capital y el ritmo del desarrollo sean lentos, que la técnica sea deficiente y que tales países no puedan utilizar de mejor manera sus recursos naturales y humanos. Según esta teoría, lo que ocurre en esencia es que el bajo nivel de ingreso global y por habitante, característico de los países económicamente atrasados, determina una muy pequeña capacidad de ahorro y, por tanto, de inversión. Aunque tal punto de vista se ha vuelto un lugar común en la literatura sobre el subdesarrollo, puede ser útil que, brevemente, recordemos cómo suele plantearse:

"Que la pobreza resulta de la escascz de capital --nos dice, por ejemplo, Galbraith-parece obvio. Un bajo ingreso no permite ahorrar. Sin ahorro no hay inversión, y sin inversión no hay avance económico..." 22 Viner, por su parte, indica que la escasez de capital es un gran obstáculo al desarrollo, y que la acumulación de capital en un país pobre tiene que ser lenta, pues si el ingreso es bajo, el ahorro voluntario tendrá que serlo también. 23 Con más o menos las mismas palabras, Kindleberger, dice: "A bajos niveles de ingreso es imposible ahorrar suficiente para formar nuevo capital. Para hacer dinero, se necesita dinero." ²⁴ Y en un razonamiento típicamente convencional, que de manera sintomática y reveladora desenlaza en una defensa de la inversión extranjera, Barbara Ward afirma que los países subdesarrollados, difícilmente pueden aspirar a elevar el coeficiente de inversión al nivel necesario para lograr un desarrollo acelerado. "Tenemos que recordar -escribe- que los países en desarrollo son pobres por definición"; lo que a su juicio debe llevar al "mundo libre" a una "estrategia... basada en la ayuda económica de los ricos a los pobres," 25 que permita a éstos aumentar sus exportaciones y obtener mayores inversiones del exterior.

La idea de que para acelerar el desarrollo es preciso elevar la tasa de inversión, y de que los países subdesarrollados difícilmente

25 The Rich Nations and The Poor Nations, Londres, 1962.

²² J. K. Galbraith, ob. cit., p. 17.

½3 J. Viner, ob. cit., p. 105 ŷ R. L. Heilbroner, ob. cit., p. 56.
 ½4 E. P. Kindleberger, Economic Development, Nueva York, 1958, p. 308.

pueden aspirar, como dice la señora Ward, a lograr tal objetivo, está también, al menos en forma implícita, presente en el análisis teórico de Harrod y Domar. Estos autores convienen, en realidad, en que tanto el aumento de la capacidad productiva como del ingreso, requieren una inversión neta creciente y una relación capital-producto —o en el modelo de Domar: producto-capital, favorable. En efecto, en la ecuación de Harrod, según la cual:

Gw Cr = S

para lograr la "tasa garantizada de desarrollo" (Gw), o sea un proceso de crecimiento sostenido y una posición de equilibrio dinámico, no sólo se requiere una relación capital-producto baja (Cr), sino una tasa de inversión en ascenso, hasta el límite que imponga el nivel máximo de ocupación y de productividad.²⁶

En tanto que en los países industriales es fácil que la tasa de inversión no absorba adecuadamente el potencial de ahorro, en los subdesarrollados es común que, aun siendo relativamente pequeña, se vea limitada por el aún inferior nivel del ahorro interno. Respecto a las implicaciones de las teorías a que nos referimos en la problemática de las economías subdesarrolladas, Henry J. Bruton, después de subrayar que "el bajo ingreso per capita y consiguientemente el bajo nivel de ahorro son los rasgos principales del subdesarrollo", señala que, dado el doble efecto de la inversión sobre la capacidad productiva y la generación de ingresos, es necesario que una y otra magnitud coincidan a fin de lograr el pleno empleo de los recursos. Según este modelo teórico, a pesar de que el avance tecnológico tiende a elevar la relación capitalproducto, otros factores contrarrestantes hacen posible que dicha relación se mantenga constante, siendo el de mayor importancia el incremento del capital social, o sea el fomento de actividades de infraestructura como la educación, el transporte, el abastecimiento de energía eléctrica, etcétera, creadoras de economías externas, 27

Aliora bien, como el coeficiente de capital es constante, para clevar el ingreso será necesario aumentar la inversión, y "a menos que se disponga de más capital para emplear a los trabajadores desplazados (por el avance tecnológico), habrá desempleo...". Este "... surgirá a consecuencia de la escasez de inversiones y ésta

²⁶ R. F. Harrod, Towards a Dynamic Economics. Londres, 1954, pp. 77-100.

²⁷ Henry J. Bruton, "Growth Models and Underdeveloped Economies", en *The Economics of Underdevelopment*. Londres, 1958, pp. 221 y 225-27.

a su vez resultará, no de deficiencias de la demanda global, sino simplemente de la escasez de capital". ²⁸ En otras palabras, volvemos al punto de partida.

El problema se agrava, a juicio del autor de referencia, tanto por el impacto desfavorable del "efecto demostración" sobre el ahorro, como porque la desigualdad en la distribución del ingreso, común en los países subdesarrollados, no trae consigo, automáticamente, una mayor acumulación de capital sino, en buena medida, múltiples formas de consumo suntuario. "La desigualdad (en el reparto del ingreso) debe favorecer, propone Bruton, a quienes saben cómo y están dispuestos a invertir su excedente en forma productiva...", lo que equivale a sacrificar al rentista en beneficio del industrial. ²⁹

El argumento de la falta de capital se presenta, a veces, no como dato aislado, sino como el eslabón de una cadena o círculo vicioso; pero de éste y otros "círculos viciosos" que se dan en los países subdesarrollados, nos ocuparemos más adelante; por ahora, sólo agregaremos una breve referencia al papel del llamado "efecto demostración", como obstáculo al desarrollo.

Nurkse señala que, si bien es cierto que el nivel del ingreso condiciona la capacidad para ahorrar, "la baja tasa de ahorro se debe no sólo al reducido nivel absoluto de ingreso real, sino también a la alta propensión al consumo, originada por la tentación de formas superiores de consumo". "Tal vez sea en parte el resultado —añade— de los métodos norteamericanos de publicidad. El anuncio es el arte de crear nuevas necesidades y los norteamericanos son sumamente hábiles para esto. ¡Con razón el resto del mundo tiene escasez de dólares! Es mucho más fácil adoptar hábitos superiores de consumo que métodos mejores de produción. De aquí —concluye— que las modas en el consumo puedan extenderse más rápidamente que las técnicas de producción." 30

Singer, al ocuparse del "efecto demostración", comenta: "Donde la tendencia hacia el 'bienestar' es el fruto del desarollo económico, ello no se riñe con un desarrollo continuado sino que, en cierto modo, incluso lo favorece; pero en donde se pretende empezar con el bienestar, tal cosa puede inhibir el crecimiento y convertirse en un obstáculo formidable al desarrollo económico." ³¹

²⁸ Ibid., p. 229.

²⁹ Ibid., p. 231.

³⁰ Ragnar Nurkse, Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados. México, 1955, pp. 78-84.

³¹ Hans Singer, ob. cit., pp. 63-64.

La tesis de la falta o escasez de capital tiene otras implicaciones. A tal hecho se atribuye, por ejemplo, el alto nivel de las tasas de interés y, por lo menos en buena parte, las presiones inflacionarias, prácticamente crónicas, a que están sujetos los países subdesarrollados y que por sí solas suelen considerarse un importante obstáculo al desarrollo.

En fin, a veces se señala —y en verdad así ocurre frecuentemente en la práctica— que, en lo que hace a sus recursos productivos, el problema principal de los países atrasados no es tanto que carezcan de tal o cual recurso o que sólo dispongan de él en cantidades limitadas, sino que la forma en que se combinan o utilizan conjuntamente es defectuosa. En este sentido, Hirschman indica que el diagnóstico del subdesarrollo, "no concierne a la falta de alguno o de varios de los factores o elementos que deben combinarse con otros para producir el desarrollo económico, sino a la deficiencia del proceso de combinación de los mismos. Nuestro diagnóstico —añade— es simplemente que los países no aprovechan su potencial de desarrollo debido a que, por razones en gran parte relacionadas con su imagen del cambio, encuentran difícil tomar las decisiones necesarias para estimular el desarrollo en el número y con la velocidad que se requiere". ³²

Los círculos viciosos del subdesarrollo

Junto a las explicaciones resumidas hasta aquí, otra muy extendida —y que en cierto modo es una variante de la anterior— es aquella según la cual, la economía de los países atrasados se desenvuelve frente a una serie de relaciones circulares o círculos viciosos que la inhiben y frenan. Meier y Baldwin presentan como el círculo básico, el siguiente: el subdesarrollo y el atraso traen consigo una baja productividad, y ésta determina un bajo nivel de ingreso real; del bajo ingreso resulta una pequeña capacidad de ahorro y de compra o demanda de la población, que incide desfavorablemente sobre el nivel de inversión, el que a su vez se traduce en una lenta e insuficiente formación de capitales que determina el subdesarrollo y el atraso. ³³ Nurkse, por su parte, distingue la forma en que tal círculo se expresa del lado de la oferta y la demanda.

Del lado de la oferta está la poca capacidad de ahorro, que resulta del bajo nivel de ingreso real. El escaso ingreso real es

³² Hirschman, ob. cit.

³³ Meier y Baldwin, ob. cit., pp. 319-20.

un reflejo de la baja productividad, que a su vez se debe en gran parte a la falta de capital. La falta de capital es el resultado de la poca capacidad de ahorro, y así el círculo es completo." "Del lado de la demanda —añade Nurkse— el estímulo para invertir puede ser bajo a causa del escaso poder de compra de la población...", que a la postre resulta de una baja productividad. Esta "es resultado de la pequeña cantidad de capital empleada en la producción, que a su vez puede obedecer, al menos parcialmente, al pequeño estímulo para invertir". 34

Como podrá advertirse, en los dos casos antes señalados el factor principal del subdesarrollo parece ser la "poca capacidad de aliorro", y el "pequeño estímulo para invertir", que a su vez traslada en cierto modo el problema a la estrechez del mercado. "La falta de un mercado firmemente creciente es un obstáculo importante para el desarrollo de una economía atrasada con un bajo nivel de consumo; sin una creación de poder de compra... la beneficiosa expansión de la produción será imposible." 35

Y algunos autores van aún más lejos: "Un rasgo común de todos los territorios subdesarrollados —escribe, por ejemplo, el profesor Mountjoy— es la pequeñez del mercado doméstico" (problema que él también considera parte del círculo vicioso de la pobreza). Pues bien, "tal es el obstáculo principal al desarrollo económico, y aunque en él se reflejan numerosos factores, el más importante es el bajo poder de compra del grueso de la población". 36

Siguiendo en parte a Nurkse y a Myrdal, Raymond Barre considera que la teoría del círculo vicioso debe examinarse tanto en su aspecto estático como dinámico. En el primer caso destacan los rasgos siguientes: 1, la insuficiente oferta de capital limita el proceso de acumulación; y 2, la propia demanda de capital se ve restringida por la falta de suficientes oportunidades y estímulos para invertir. Estos, a su vez, no están presentes porque: a) la demanda interna es insuficiente debido al bajo nivel de ingreso y a la estrechez del mercado; b) la posibilidad de emplear técnicas modernas está condicionada por la escasez de mano de obra calificada; y c) la infraestructura económica es pobre, lo que implica la ausencia de un elemento muy importante para el desarrollo de las empresas modernas. Como resultado de esto último,

³⁴ Nurkse, ob. cit., pp. 18 y 24.

³⁵ Alfred Bonné, Estudios sobre desarrollo económico. Madrid, 1964, p. 295.

³⁶ Alan B. Mountjoy, Industrialization and Under-Developed Countries. Londres, 1963, p. 101.

las inversiones extranjeras tienden a canalizarse hacia las actividades de exportación, y el propio ahorro interno, concentrado por los grupos de alto ingreso, se destina, en buena parte, a inversiones improductivas o se envía al exterior.

En su aspecto dinámico, el análisis del círculo vicioso aconseja considerar otros elementos que el desarrollo pone en ación, a saber: los llamados efectos "de empobrecimiento" (backwash effects) y los de "difusión" (spread effects). Los primeros se manifiestan en los países subdesarrollados en la emigración de numerosos elementos jóvenes, en el desplazamiento de los recursos financieros hacia los centros de mayor desarrollo, la desaparición de industrias que no pueden resistir la competencia, la regresión de la agricultura y la insuficiencia de los servicios públicos. Y en cuanto a los efectos de difusión, todo parece indicar que resultan más débiles en tanto más pobre es un país, lo que trae consigo que sea muy difícil contrarrestar, en una economía de mercado, los llamados "efectos de empobrecimiento". 37

Myrdal, a su vez, partiendo también del concepto de Nurkse, de que el "círculo vicioso de la pobreza" implica: "Una constelación circular de fuerzas que tienden a actuar y a reaccionar las unas sobre las otras, de manera tal que mantienen a un país pobre en estado de pobreza", afirma que, al propio tiempo, "es obvio que una relación circular integrada por menos pobreza, más alimentos, una salud mejor y una capacidad mayor para el trabajo, sostendría un proceso acumulativo positivo en vez de negativo". 38

Myrdal abandona por ello la "noción vaga" del círculo vicioso, y formula como hipótesis para el análisis del subdesarrollo, lo que él llama el principio de la "causación circular acumulativa", que a su juicio tiene aplicación en todo el campo de las relaciones sociales. Según esta teoría, los factores impulsores y retardadores del desarrollo, entran en acción en un proceso circular acumulativo de interdependencia, que explica tanto los rasgos generales del atraso económico como las desigualdades internas e internacionales, "desigualdades que son causa una de otra en el flujo circular del proceso acumulativo". ³⁹

"...Lo esencial de un problema social —expresa el profesor Myrdal— es que está constituido por un complejo de cambios entrelazados, circulares y acumulativos;" "... es inútil —prosigue—

³⁷ R. Barre, Desarrollo Económico. México, 1962, pp. 43-48.

³⁸ G. Myrdal, Teoría económica y regiones subdesarrolladas. México, 1959,
pp. 22-23.
30 Ibid., p. 64.

tratar de encontrar un factor predominante, un 'factor económico'..." "La distinción de los factores económicos y 'no económicos' tiene... que descartarse por estar fuera de toda lógica y porque conduce a resultados equivocados." 40

EL DUALISMO O PLURALISMO SOCIAL

Otro de los factores que a menudo se señala como un obstáculo al desarrollo, consiste en el supuesto carácter dual o plural de la sociedad en los países económicamente atrasados. Según uno de los principales exponentes de esta tesis, el investigador holandés J. H. Boeke, "el dualismo social consiste en el choque de un sistema social importado con un sistema social autóctono de otra naturaleza. En la mayor parte de los casos, el sistema social importado es un capitalismo altamente desarrollado; pero también puede serlo el socialismo, el comunismo o una mezcla de ambos". 41 Ese dualismo lleva a Boeke, no sólo a pensar en la imposibilidad de aplicar la teoría económica occidental a las naciones de Asia v en general a los países subdesarrollados, sino a considerar la dicotomía de las sociedades atrasadas como "un hecho irreversible", que en materia de política económica permite concluir que, "por una parte, no es posible adoptar una política para el país en su conjunto, y por la otra, lo que es benéfico para un sector de la sociedad puede ser perjudicial para el otro". Es decir, lo que tal teoría supone es la yuxtaposición de dos sistemas o formaciones socioeconómicas distintas (capitalismo y precapitalismo, en la mayor parte de los casos), desvinculados entre sí en muchos aspectos, y en una fase del proceso de integración en que ninguno predomina e impone definitivamente al otro sus caracteres propios.

Sobre este particular, Meier hace notar que, cuando en un país existe un sólo sistema social, o por lo menos uno predominante, "la sociedad de que se trate puede denominarse homogénea; en tanto que, por el contrario, donde aparecen simultáneamente dos o más sistemas sociales, claramente distintos uno del otro y cada uno de los cuales domina un sector social, estamos frente a una sociedad dual o plural". En seguida, agrega: "la forma más frecuente de dualismo social se encuentra en donde

⁴⁰ Ibid., pp. 25, 31 y 116.

⁴¹ Economics and Economic Policy of Dual Societes, cit. por B. Higgins. Economic Development. Nueva York, 1959, p. 275.

un capitalismo occidental importado se ha introducido en una comunidad agraria precapitalista en la que el sistema social original... ha sido capaz de mantener sus características propias, o en otras palabras, no ha llegado a adoptar de lleno y a poner plenamente en práctica los principios capitalistas". 42

"...Lo que conceptuamos como subdesarrollo —escribe a su vez Furtado— es la presencia de un dualismo estructural (que) se origina cuando en una economía atrasada, determinadas condiciones históricas propician la introducción de una clase de cuña de economía típicamente capitalista..." ⁴³

¿Y por qué se crea y cómo funciona esa estructura dual en los países subdesarrollados? "El efecto del impacto de la expansión capitalista sobre las estructuras arcaicas —expresa el propio Furtado— varió de región en región . . . 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." ⁴⁴

En otras palabras: "La penetración de la nueva tecnología..., al desorganizar un sector de economía artesanal preexistente, crea de inmediato un problema de excedente de mano de obra sin posibilidades de absorción..., excedente que refluye hacia formas artesanales de economías de subsistencia... (y crea) un dualismo que condicionará todo el proceso social subsiguiente", 45 y que determinará un reparto desigual del ingreso, un bajo nivel de demanda y un subempleo "estructural" de los recursos.

La importancia que en la versión "dualista" o "pluralista" se asigna a cada uno de los sectores o sistemas coexistentes, varía de un autor a otro. Algunos reconocen la creciente significación del capitalismo, otros simplemente anotan la presencia simultánea de capitalismo y precapitalismo; ⁴⁶ y otros más, consideran que: "…las economías subdesarrolladas se caracterizan por estructuras económicas que podrían definirse como *precapitalistas*". Según estos autores, "el carácter precapitalista de la mayor parte de las actividades económicas …" es lo que determina el "paro encu-

43 Celso Furtado, Dialéctica del desarrollo. México, 1965, p. 78.

⁴² G. Meier, Leading Issues in Development Economics. Nueva York, 1964, pp. 53-54.

⁴⁴ Celso Furtado, Desarrollo y subdesarrollo. Buenos Aires, 1964, p. 165.

⁴⁵ Celso Furtado, Dialéctica..., pp. 42-43.

⁴⁶ R. Prebisch, por ejemplo, escribe: "Hace un siglo que nuestras economías se articularon a la economía internacional y la mitad de la población vegeta aún en formas precapitalistas..." Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. México, 1963, p. 3.

bierto" ⁴⁷ o "desocupación disfrazada", típica de los países subdesarrollados.

"...los países de América Latina —señalan dos conocidos economistas estadunidenses— dan la fuerte impresión de que ni el liberalismo político ni el económico... ha podido barrer con los valores feudales y con la organización feudal de la sociedad heredados de la etapa colonial." Y en seguida, al parecer para demostrar la vigencia del feudalismo, añaden: "Ser 'un caballero' y vivir como 'un caballero' es todavía una meta ampliamente estimada y ampliamente perseguida." 48

Las ideas anteriores han sido recientemente objeto de severas críticas; pero a la vez han servido de punto de partida a nuevas variantes del dualismo, tales como el tecnológico y financiero. Diversos autores han señalado que los problemas de ocupación en los países subdesarrollados obedecen a un "dualismo tecnológico" que implica funciones distintas de producción en el sector moderno y el tradicional. De acuerdo con esta explicación: el sector agrícola tradicional se caracteriza porque en él predominan la agricultura atrasada, las artesanías y pequeñas industrias; la producción puede obtenerse con muy diversos métodos y diferentes combinaciones de trabajo y capital, lo que supone coeficientes técnicos de producción variables, y las técnicas dominantes son de alta intensidad de mano de obra. En el sector moderno, en cambio, predominan las explotaciones mineras, plantaciones agrícolas y grandes industrias, las posibilidades de sustitución y combinación de los factores productivos son muy limitadas y la técnica empleada es de alta intensidad de capital. 49 Según esta explicación del subdesarrollo, las características tecnológicas del sector moderno impiden abrir fuentes de trabajo a un ritmo que permita absorber la mano de obra excedente, la que por tal virtud tiene que quedar en el sector tradicional.

Otra variante del dualismo tecnológico es la propuesta por el profesor H. Myint, en cuyo modelo destacan los siguientes elementos: l, la expansión económica sc inicia al abrir un país subdesarrollado sus puertas al mundo exterior; 2, la explotación de sus recursos naturales se orienta hacia la exportación de productos primarios, que generalmente quedan en manos de empresas extranjeras; 3, la población local adquiere en la mayor parte de

⁴⁷ Claudio Napoleoni, El pensamiento económico en el siglo xx. Barcelona, 1964, pp. 152 y 153.

⁴⁸ Norman S. Buchanan y Howard Ellis, Approaches to Economic Development. Nueva York, 1955, p. 79.

⁴⁹ Ibid., pp. 68 y 69, y B. Higgins, ob. cit., pp. 325-30.

los casos el derecho a la igualdad ante la ley y empiezan a surgir factores que determinan desigualdades dentro de cada país y en relación con los demás, ligadas al desequilibrio que en las sociedades estacionarias y cerradas trae consigo el contacto con el exterior. La presencia de numerosos intermediarios impide a los campesinos vincularse más directamente al sector moderno y la especialización del comercio exterior no modifica sustancialmente las condiciones dominantes en el campo, entre otras cosas debido a la abundancia de mano de obra, la que además es estimulada por la "explosión demográfica" surgida a consecuencia del desarrollo del sector moderno.

Myint considera que el dualismo tecnológico que se observa entre el sector campesino tradicional y el de plantaciones y empresas mineras modernas, se manifiesta también en un dualismo financiero, que explica por qué los recursos de capital disponibles han tendido a canalizarse hacia el sector moderno o capitalista. ⁵⁰

FALTA DE IMPULSO EN ETAPAS DECISIVAS

A la idea de que en los países económicamente subdesarrollados existe un sector atrasado que actúa como un freno, corresponde, al menos en parte, la teoría del profesor Rostow, según la cual el desarrollo histórico se realiza a través de cinco etapas que son: la de las sociedades tradicionales, la de las precondiciones del despegue (take off), la del despegue propiamente dicho, la del impulso hacia la madurez y la de un alto nivel de consumo masivo de bienes duraderos. "Una sociedad tradicional —escribe el autor es aquella cuya estructura se desenvuelve conforme a funciones de producción limitadas, que se basan en una ciencia y en una tecnología prenewtonianas y en actitudes también prenewtonianas frente al mundo físico." ⁵¹ En cuanto al periodo que precede al despegue, que sin duda tiene mayor interés para los países subdesarrollados, Rostow considera que: "El caso más general en la historia moderna... es aquel en que el estado de las precondiciones del despegue no surgió de factores endógenos, sino de la irrupción desde el exterior de sociedades más avanzadas. Estas invasiones... conmovieron la sociedad tradicional e iniciaron o aceleraron su descomposición; pero a la vez, pusieron en juego acciones y sentimientos que iniciaron el proceso a través del cual

 ⁵⁰ H. Myint, The Economics of The Developing Countries, pp. 23-68 y
 B. Higgins, ob. cit., pp. 337-40.
 51 W. W. Rostow, The Stages of Economic Growth, p. 4.

surgió, de la vieja cultura, una alternativa moderna frente a la sociedad tradicional." 52

La tercera etapa en el análisis del profesor Rostow corresponde al "despegue", y tiene especial importancia porque, según él, un buen número de países subdesarrollados están a punto de llegar o se hallan precisamente en ella, lo que en otras palabras significa que, por fin, se acercan al momento en que podrán superar los más obstinados obstáculos a su desarrollo. "El despegue es el intervalo en el que finalmente se logra vencer los viejos escollos y resistencias a un desarrollo sostenido." En esa fase, la industria y los servicios cobran un gran impulso, y "el proceso conjunto de expansión del sector moderno genera un incremento del ingreso de aquellos grupos que no solamente tienen altas tasas de ahorro, sino que ponen sus ahorros a disposición de quienes tienen a su cargo las actividades (productivas) del propio sector moderno".

Después de hacer notar que el advenimiento del despegue puede o no suponer cambios en la estructura social y política, señala que sus tres condiciones principales son: 1, un aumento en la tasa de inversión productiva, de 5% o menos a más del 10% del ingreso nacional o del producto nacional neto; 2, el desarrollo de uno o más sectores manufactureros con una alta tasa de crecimiento; y 3, la existencia o el rápido surgimiento de un marco institucional, social y político, que aproveche el impulso expansivo del sector moderno y el efecto potencial de creación de economías externas del despegue y ponga en marcha el desarrollo. Esta última condición, comenta el autor, implica una capacidad considerable de movilización de los recursos de capital procedentes de fuentes internas. O en otras palabras, "cualquiera que sea la significación de las importaciones de capital, las precondiciones del despegue suponen la posibilidad inicial de movilizar los ahorros domésticos productivamente, así como una estructura que posteriormente permita una alta tasa marginal de ahorro". 53

Rosenstein-Rodan, por su parte, considera que "un alto quantum mínimo de inversión exige un alto volumen de ahorro, que es difícil alcanzar en los países subdesarrollados de bajo ingreso. El camino para romper este círculo vicioso consiste en obtener, primero, un incremento en el ingreso (debido a un incremento en la inversión que moviliza recursos latentes adicionales), y en proveer de mecanismos que aseguren que, en la segunda etapa,

⁵² Ibid., p. 6.

⁵³ Ibid., p. 39.

la tasa marginal de ahorro sea mucho más alta que la tasa media de ahorro". 54

En otras palabras, podría decirse que, al igual que en la fase previa al despegue de la teoría de Rostow, en la etapa correspondiente del autor a que nos referimos, el mayor obstáculo al desarrollo consiste en que no existen las condiciones que hagan posible el "gran impulso". Las siguientes palabras son muy ilustrativas al respecto: "Hay un nivel mínimo de recursos que debe ser dedicado a . . . un programa de desarrollo, si éste ha de tener alguna probabilidad de éxito. Lanzar a un país a un crecimiento autosuficiente es como hacer despegar un avión. Hay una velocidad crítica sobre la pista que debe ser rebasada antes que el aparato se eleve." Procediendo "paso a paso", no se logrará un efecto igual a la suma total de los pasos. Un quantum mínimo de inversión es condición necesaria (aunque no suficiente) para el éxito. Este es, expresado en pocas palabras, el contenido de la teoría del "gran impulso" (big push)", 55 que, como el lector podrá observar, tiene un estrecho parentesco con la idea de que el factor limitante decisivo es la escasez de capital.

Y otra versión de un enfoque teórico análogo es la del "esfuerzo crítico mínimo", presentada entre otros autores por Leibenstein y Myint. Partiendo del análisis de los "círculos viciosos", el primero de ellos señala que: "... en las economías atrasadas, el desarrollo económico a largo plazo no se produce debido a que la magnitud de los estímulos es muy pequeña. Esto es, los esfuerzos para romper tales círculos y para superar el atraso económico, sean espontáneos o deliberados, resultan inferiores al 'esfuerzo crítico mínimo' que se requiere para un desarrollo persistente." Según este autor, junto a estímulos que deprimen el ingreso, de carácter económico y no económico, hay otros, propiamente positivos, que tienden a elevarlo y que se interinfluyen dinámicamente: "si los factores que incrementan el ingreso son estimulados de modo de superar el nivel máximo a que pueden llegar los factores que lo deprimen, se habrá logrado el "mínimo crítico" y la economía tomará el camino del desarrollo". ⁵⁶

Tras de observar que las "actitudes" propias de los países sub-

⁵⁴ El desarrollo económico y América Latina. Ed. por Howard Ellis. México, 1960, pp. 76-77. Y en el mismo sentido expresa: "La historia económica no revela que la revolución industrial inglesa haya sido precedida por un periodo de consumo declinante; muestra sólo que la proporción ahorrada del incremento en el ingreso fue más alta que el ahorro medio anterior." 55 Ibid., p. 67.

⁵⁶ H. Leibenstein, Economic Backwardness and Economic Growth. Nueva York, 1957, pp. 95, 96 y 97.

desarrollados "inhiben el crecimiento", Leibeinstein señala que aquellas que serían deseables para promoverlo son: 1, incentivos de "mercado" de los consagrados por la historia de los países occidentales, o sea un fuerte incentivo de lucro y ansia de maximizar el ingreso monetario; 2, aceptación de los riegos empresariales; 3, interés de adiestrarse en trabajos industriales "sucios" en lugar de ocupaciones de "cucllo blanco"; y 4, participación y promoción del progreso técnico y científico en vez de crear una devoción por una educación "cultural". "En resumen ...abrir una perspectiva en la que el éxito se juzgue en razón del buen funcionamiento del mercado y en que la acción se determine por consideraciones racionales y no convencionales o tradicionales."

"Esta barrera cultural e institucional, concluye Leibenstein, es difícil de penetrar. El abandono de patrones tradicionales de conducta impuestos a lo largo de siglos, no es fácil de lograr. Tales patrones, que en el pasado han tenido un alto grado de estabilidad, difícilmente podrán ser deshechos por estímulos suaves." ⁵⁷ Con la que el autor nos hace volver al punto de partida, o sea a los factores "no económicos".

LAS IMPERFECCIONES DEL MERCADO

Aunque no totalmente desligada de las anteriores, otra explicación que vale la pena tener presente, es la que considera que los obstáculos al desarrollo consisten en las llamadas "imperfecciones del mercado". Entre las principales, suelen destacarse la inmovilidad de los factores, la inelasticidad de los precios, la ignorancia de las condiciones del mercado, la rigidez de la estructura social y la falta de especialización, que "actúan como fricciones y trabas que impiden el logro de un adecuado aprovechamiento de los recursos". ⁵⁸

A consecuencia de csas imperfecciones, el capital, la mano de obra y otros recursos productivos, no se desplazan como lo harían en un régimen de libre movilidad de los factores, y las prácticas monopolísticas constituyen por sí solas una grave causa de perturbación, todo lo cual determina que la "frontera de la producción" resulte muy inferior a la que en otras condiciones sería viable, y que la elasticidad de la oferta sea muy pequeña, no

⁵⁷ H. Leibenstein, ob. cit., pp. 109-10, y H. Myint, ob. cit., pp. 102-109.

⁵⁸ Meier y Baldwin, ob. cit., p. 316.

variando sensiblemente la producción en respuesta a los movimientos de los precios y los ingresos.

Como dice un autor: "desde el punto de vista de la asignación de los recursos, la presencia de monopolios y oligopolios, la indivisibilidad, la falta de completa movilidad y de crecimientos de las alternativas y la consideración de criterios adicionales en la maximización de las utilidades tiene tres consecuencias importantes: a) los precios de los productos y de los factores difieren de los costos de oportunidad; b) la asignación de los recursos entre los distintos usos no es la óptima; y c) los recursos escasos no son utilizados plenamente." 59

Al hablar de las imperfecciones del mercado como obstáculo al desarrollo, algunos autores indican que el mecanismo de la competencia ha operado históricamente en forma cada vez más defectuosa, no por razones ligadas a su propia dinámica, sino porque de manera artificial e innecesaria, se ha dejado que una serie de instituciones y medidas interfieran con el libre funcionamiento del mercado, tales como las restricciones al comercio internacional, la regulación del sistema monetario, las medidas para influir en el uso de los recursos financieros disponibles, la legislación laboral y la formación de los sindicatos obreros, el control de los precios, etcétera.

Frente a los defensores ortodoxos del mercado libre, hay también quienes examinan de modo más riguroso la forma en que se manifiesta y las consecuencias que trae consigo el defectuoso funcionamiento del mercado. Balogh, por ejemplo, considera que la economía de muchos países atrasados y en particular de los latinoamericanos, se divide en cuatro partes: 1, el sector plenamente desarrollado, que en general produce materias primas para la exportación y está en gran parte en manos extranjeras; 2, el sector de agricultura tradicional, que más que producir para una economía de subsistencia lo hace para el mercado; 3, la industria nacional, que a menudo opera en un régimen de monopolio y con fuerte protección oficial, y 4, los servicios, sobre todo comerciales y financieros, que "también constituyen una estructura íntimamente conectada en forma de monopolio u oligopolio". "Este fraccionamiento de la estructura económica -continúa Balogh— ... lleva a una distribución inadecuada de los factores. muy por debajo del óptimo y, en segundo lugar, le resta elasticidad al sistema y lo vuelve incapaz de reaccionar ante los estímulos económicos considerados 'normales' en países más desarrollados."

⁵⁹ Jorge Ahumada, Teoría y programación del desarrollo económico, Curso del Programa de Capacitación, CEPAL, DOA, p. 30.

En otras palabras, el autor considera que "el mecanismo de los precios en el marco económico de las regiones poco desarrolladas, se ve paralizado por las causas siguientes:

- 1. "Resquebrajamientos y dislocaciones estructurales."
- 2. Como consecuencia de ello, "la distribución de los factores muestra fallas y estimula las tendencias monopolísticas de la industria y el mercado de trabajo...
- 3. El subempleo y el desempleo, tanto rurales como urbanos, hacen subir los costos monetarios efectivos de los salarios muy por encima de su verdadero costo social..."
- Y "la elasticidad del sistema productivo se deteriora también por las razones siguientes:
 - a) La desigual distribución de la tierra... lleva a la perpetuación de una agricultura extensiva...
 - b) La incapacidad del sistema de precios para distribuir adecuadamente los factores obliga a proteger a la industria, con el efecto desfavorable consiguiente del monopolio sobre la elasticidad de los precios.
 - c) "Las funciones clásicas de distribución del mercado de capitales no son cumplidas por la estructura financiera..." y,
 - d) "La falta de medios presupuestarios ... fruto en parte de una legislación tributaria ineficaz y hasta cierto punto regresiva ..., de onerosos gastos por concepto de personal administrativo ... y de servicios militares, trae como resultado un retraso en los gastos por concepto de educación, sobre todo técnica", que a la postre acentúa la rigidez de la estructura productiva. 60

Los factores internacionales

Durante mucho tiempo sostuvieron, tanto numerosos economistas como empresarios y hombres de Estado, que de acuerdo con los principales de la teoría clásica del comercio internacional el énfasis en la exportación de ciertos artículos y la dependencia respecto a la importación de otros traería consigo un desarrollo creciente de los países atrasados, los que a virtud del intercambio con otras naciones podrían aprovechar sus ventajas comparativas. La experiencia de las últimas décadas, sin embargo, ha influido decisivamente en la revisión de csos conceptos; y aunque ciertos

⁶⁰ Tomás Balogh, Obstáculos al desarrollo económico. México, 1963, pp. 163 y 196-99.

autores tradicionalistas ⁶¹ no aceptan que los mayores beneficios del comercio se han concentrado en los grandes países industriales, en forma cada vez más extendida se reconoce que, tanto el movimiento internacional de mercancías como de capitales, ha sido en gran medida desfavorable para los países económicamente atrasados, por lo que entraña un serio obstáculo a su desarrollo.

Balogh sostiene que: "El sistema libre de precios siempre ha funcionado en detrimento de las áreas más necesitadas del mundo y en favor de las economías de mayor desarrollo", y que tal sistema: "Condena a los productores primarios al estancamiento..." 62 En forma semejante expresa Myrdal que: "Son fáciles de encontrar los ejemplos que demuestran cómo toda la cultura de los paísces subdesarollados ha retrocedido a medida que se desarrollan las relaciones comerciales con el mundo exterior." Y en seguida añade que: "El comercio... tiende a tener efectos retardadores y al fortalecimiento de las fuerzas que mantienen el estancamiento y la regresión." 63

Entre las cuestiones que con más frecuencia se señalan para demostrar el efecto desfavorable del comercio están las siguientes: 1, que al abrirse los países subdesarrollados al comercio mundial se convirtieron en economías "duales", con un sector de exportación que ha sido una especie de isla o "enclave" que volvió más vulnerables a esos países frente a las fluctuaciones del mercado mundial; 2, que las inversiones extranjeras se han orientado a explotar recursos naturales para el mercado exterior; y 3, que ha habido una tendencia secular al deterioro de la relación de intercambio de los países subdesarrollados. A ello se agrega que el aumento de las exportaciones no ha tenido efectos análogos a los de un aumento en la inversión autónoma y que las fluctuaciones cíclicas en los términos de comercio han sido una desventaia adicional, que en las etapas de auge han estimulado la inflación y la mala distribución de las inversiones y durante las fases depresivas, los precios de las materias primas han tendido a caer más de prisa que las manufacturas, lo que contribuye a empeorar la relación de intercambio.

En cuanto a la inversión extranjera, no sólo se señala que ha contribuido a acentuar la dependencia respecto a las exportaciones

⁶¹ Véase: J. Viner, ob. cit.; A. K. Cairneross. Factors in Economic Development. Londres, 1962, pp. 209-229 y G. Haberler, "Los términos de intercambio y el desarrollo económico", en El desarrollo económico y América Latina. México, 1960, pp. 351 y ss.

⁶² T. Balogh, ob. cit., pp. 12-14. 63 E. Myrdal, ob. cit., pp. 66-67.

de materias primas, sino que: "La salida de las utilidades que perciben los extranjeros ha absorbido algunas veces una parte sustancial del potencial de ahorro de los países pobres." Y todavía más: "La alta propensión marginal a importar y la alta elasticidad ingreso de la demanda de importaciones, han operado también en la misma dirección de impedir un aumento del ingreso, con el resultado de que un volumen dado de inversión en el país pobre, ha generado un nivel de ingreso mucho menor al que habría resultado de ese volumen de inversión en un país menos dependiente." 64

Sobre el efecto desfavorable del comercio exterior y, en particular, sobre el deterioro a largo plazo de la relación de intercambio como obstáculo al desarrollo latinoamericano, uno de los autores que más ha insistido en los últimos años ha sido el doctor Raúl Prebisch. En un estudio elaborado en 1949, decía:

La realidad está destruyendo en la América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo xix, seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta muy avanzado el presente; ... las ventajas del progreso técnico se han concentrado principalmente en los centros industriales, sin transpasarse a los países que forman la periferia...; ... desde los años setenta del siglo pasado, hasta antes de la Segunda Guerra Mundial la relación de precios se ha movido constantemente en contra de la producción primaria. En los años treinta sólo podía comprarse el 63% de los productos finales de la industria que se compraban en los años sesenta del siglo pasado... 65

A continuación subrayaba el doctor Prebisch que el descenso del coeficiente de importaciones de Estados Unidos, estaba además contribuyendo a agravar el problema de la escasez de dólares y a frenar el desarrollo industrial latinoamericano. Y en forma similar se ha expresado Hans Singer, al señalar que, entre otras cosas, el comercio y las inversiones extranjeras han contribuido además a retardar el desarrollo, al obstaculizar ciertos cambios de estructura necesarios.

Tales ideas se han repetido, una y otra vez, en los últimos años. En el resumen de los debates realizados en el Décimo Periodo de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina, celebrada meses antes de la Conferencia Mundial sobre Comercio y Desarrollo, iniciada en marzo de 1964 en Ginebra, se expresa:

⁶⁴ Meier y Baldwin, ob. cit., pp. 326-330, 331 y 333.

⁶⁵ Raúl Prebisch, El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas, 1949, p. 1, 15 y 17.

... es bien conocido el hecho de que el ritmo de crecimiento económico de las regiones en vías de desarrollo ha distado mucho de alcanzar intensidad satisfactoria y, en el caso particular de América Latina, ese debilitamiento ha sido aún más acentuado. En ese fenómeno ha influido poderosamente la evolución desfavorable del sector externo, que lejos de constituir un impulso dinámico ha sido un obstáculo. El lento ritmo de crecimiento de las exportaciones y el desmejoramiento de la relación de precios de intercambio han limitado la capacidad de compra en el extranjero, al mismo tiempo que crecían las necesidades de importación por efecto de las exigencias del propio desarrollo, acentuando desequilibrios y creando presiones difíciles de contener.

El problema se plantea hoy en condiciones aún más difíciles en vista de que aquella falta de dinamismo del sector externo condujo en muchos países latinoamericanos a un proceso de creciente endeudamiento exterior, cuyo servicio en divisas alcanza tan elevada incidencia que obliga a una reformulación integral del problema y a la búsqueda de la solución efectiva y duradera que supone un comercio internacional más activo y orientado hacia nuevas modalidades. 66

Anacronismo institucional y fallas estructurales

Una última corriente de opinión, de aquellas que a nuestro juicio tienen mayor importancia en los momentos actuales, es la que considera que uno de los principales obstáculos al desarrollo consiste en ciertos rasgos de la organización social, económica o política, que actúan como factores que inhiben el desarrollo. Aunque esta tesis se acerca a las explicaciones ya mencionadas, que aluden a ciertos factores no económicos y al carácter "dual" de las sociedades atrasadas, a la vez se distingue de ellas en varios aspectos. Lo que aquí se subraya principalmente son ciertas fallas estructurales que deben ser corregidas para poder acelerar el desarrollo. Pero, aunque ello se reitera a cada momento, lo que realmente se señala como obstáculos corresponde más bien, en la mayoría de los casos, a rasgos institucionales, como por ejemplo, el carácter anacrónico del régimen de tenencia y explotación de la tierra, la naturaleza regresiva de los sistemas impositivos, la ineficiencia de la banca, el defectuoso funcionamiento de la administración pública, la falta de una verdadera democracia política, los graves defectos del movimiento sindical, etcétera.

Frecuentemente se ha insistido en tales obstáculos, indicándose

66 CEPAL, El comercio internacional y el desarrollo de América Latina. México, 1964, p. 338.

que en tanto el marco institucional no se revise y modifique en forma sensible, será difícil esperar que el proceso de desarrollo cobre mayor impulso. Ilustrativo de tales posiciones es el punto de vista de Urquidi:

... América Latina —dice— aun cuando tenga mucho de que enorgullecerse en materia política y de evolución de sus instituciones, posiblemente no esté todavía lo suficientemente preparada para que este aspecto de su vida social contribuya con toda eficacia a un desarrollo económico más rápido. Si se emprenden grandes programas de desarrollo económico, es indudable que los problemas políticos e institucionales acabarán por hacer crisis. De hecho casi no hay aspecto de las presentes dificultades económicas —la lentitud del desarrollo, las fluctuaciones externas, la inflación, el acceso al capital del exterior— que no tenga una repercusión política. Estas repercusiones son casi siempre de tipo negativo. La racionalización del desarrollo económico podría también tener sólo efectos negativos si no se hace a tiempo un esfuerzo consciente por vencer los puntos de obstrucción política e institucional que hacen tan difícil el progreso de la economía. 67

Podría decirse que, en el escenario latinoamericano, la tesis de que hablamos asume dos formas principales, a saber: La que a partir de la reunión interamericana de Punta del Este, del verano de 1961, se ha asociado a la Alianza para el Progreso, y la que, desde años atrás han popularizado la CEPAL y varios economistas ligados a ella.

En la Conferencia Interamericana de Punta del Este, se insistió en la necesidad de realizar ciertos cambios institucionales como condición para acelerar el progreso latinoamericano. En la Declaración de los Pueblos, se prometió acelerar el desarrollo económico y social, impulsar la reforma agraria, mejorar los sistemas impositivos, mantener una política monetaria y fiscal que protegiera el poder de compra de la mayoría, buscar solución al problema creado por las fluctuaciones de los productos básicos y llevar adelante la integración latinoamericana.

Los pronunciamientos de Punta del Este no dejaron de ser interesantes. Acusaban una mayor comprensión de los gobiernos del continente respecto a los problemas latinoamericanos y parecían corresponder a la convicción de que, de no removerse ciertos obstáculos estructurales, el desarrollo económico seguirá limitado por un cuadro de condiciones desfavorables. Al poco tiempo, sin

⁶⁷ Víctor L. Urquidi, Viabilidad económica de América Latina. México, 1962, p. 100.

embargo, empezó a advertirse que las reformas de que se hablaba eran relegadas frente a otras exigencias y que, lejos de considerarse un prerrequisito y a la vez un rasgo fundamental de una política adecuada de desarrollo, quedaban en un segundo plano y se confiaba su realización precisamente a los sectores menos interesados en promoverlas.

En los enunciados doctrinales de la ALPRO, además, fácilmente puede advertirse que, antes que obstáculos estructurales, lo que frena el desarrollo latinoamericano son más bien factores tales como la falta de programas de conjunto, el bajo nivel educativo de la población, las precarias condiciones de vivienda y salud pública, la insuficiente ayuda financiera y técnica externa y el anacronismo del régimen de tenencia y explotación de la tierra y de los sistemas tributarios.

Por lo que hace a la CEPAL, sus ideas sobre la problemática del desarrollo latinoamericano han ido configurándose a lo largo de años, en buena medida con el aporte de destacados economistas que, desde la creación de tal organismo, se interesaron en imprimir nuevos rumbos al progreso económico de nuestros países.

En 1963, al resumir la CEPAL la experiencia recogida a partir de la Segunda Guerra, decía:

Es obvio que el problema del desarrollo latinoamericano debe considerarse de una manera integral en relación con factores limitantes de orden interno y de orden externo.

En el orden interno se presentan como escollo fundamental... determinados aspectos de la estructura económica social que se relacionan en particular con la distribución de la propiedad y del ingreso, el régimen de tenencia de la tierra, la existencia de prácticas restrictivas y monopólicas en la producción, y el nivel de educación e instrucción de la población en general y de la fuerza de trabajo en particular. A ello debe agregarse, en materia más estrictamente económica, el bajo nivel del ahorro, la insuficiencia de los recursos del sector público y el proceso inflacionario. Estos diversos factores no actúan con carácter independiente, sino que están estrechamente interrelacionados y unos son consecuencia de otros.

En el orden externo debieran mencionarse en forma específica el insuficiente crecimiento de las exportaciones, así como su escasa diversificación y el deterioro persistente de la relación de precios del intercambio. ⁶⁸

68 CEPAL. El desarrollo económico de América Latina en la postguerra. Nueva York, 1963, p. 4.

Una opinión análoga expresa Prebisch, cuando escribe:

Los males que aquejan la cconomía latinoamericana no responden a factores circunstanciales o transitorios. Son expresión de la crisis del orden de cosas existentes y de la escasa aptitud del sistema económico —por fallas estructurales que no hemos sabido o podido corregir— para lograr y mantener un ritmo de desarrollo que responda al crecimiento. . . . La estructura social prevaleciente en América Latina opone un scrio obstáculo, porque:

- 1) entorpece considerablemente la movilidad social...;
- 2) determina en gran medida la distribución de la riqueza y por ende del ingreso, y los privilegios que de ello resultan, impiden el uso adecuado de los recursos productivos, y
- 3) condiciona desfavorablemente la acumulación de capital y se traduce en "módulos exagerados de consumo en los estratos superiores de la sociedad en contraste con la precaria existencia de las masas populares". ⁶⁹

Entre los economistas latinoamericanos más ligados a la CEPAL y sus planteamientos teóricos, se ha señalado con frecuencia que varios de los principales obstáculos al desarrollo de la región derivan de estrangulamientos de diversa naturaleza, que por una parte generan profundos desequilibrios entre la oferta y la demanda, y por la otra, afectan desfavorablemente el proceso de acumulación de capital. Entre aquellos en los que suele ponerse más énfasis podrían mencionarse el estrangulamiento del sector agrícola, el del sector externo y el que afecta la oferta de servicios públicos, sin perjuicio de otros vinculados a la escasez de ahorros, indivisibilidad de las inversiones y considerables riesgos que deben asumir los empresarios. 70

En explicaciones análogas, el origen del problema se asocia principalmente al desequilibrio provocado por el "estancamiento e inestabilidad de los mercados externos", que determina la necesidad de diversificar la estructura económica y de acelerar el proceso de industrialización, frente a obstáculos tales como la escasez de empresarios, la insuficiencia de las actividades de infraestructura, la falta de una tecnología adecuada, la tendencia crónica al desequilibrio del sector público, la rigidez del sector agrícola y la falta de mano de obra calificada. 71

gricola y la faita de mano de obra camicada.

⁶⁹ R. Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo..., pp. 3-4. 70 Véase: Jorge Ahumada, ob. cit., pp. 78-95.

⁷¹ Véasc: Osvaldo Sunkel, Desarrollo económico. Curso Intensivo de Capacitación. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile, 1963, pp. 135 y ss.

No tendría mayor utilidad recoger, de innumerables documentos de la CEPAL, opiniones similares a la ya transcrita; pero a fin de situar del modo más objetivo posible su posición sobre los obstáculos al desarrollo latinoamericano, conviene destacar algunas ideas contenidas en uno de sus últimos estudios sobre la economía de nuestros países. En él se reitera que: "La distribución del ingreso en los países latinoamericanos es un obstáculo para un mejor equilibrio social y para un sano crecimiento económico..."; se postula la necesidad de: "...encontrar el equilibrio entre una reforma social y económica distributiva y un adecuado estímulo a la inversión privada", y se expresa que: "De primordial importancia son también un conjunto de factores, que a veces rebasan la política económica y que podrían agruparse bajo el nombre de 'confianza social'." "La inseguridad -se afirma- en cualquiera de sus aspectos, es el peor enemigo del desarrollo. Esa inseguridad puede provenir de los frecuentes cambios políticos, y es bien conocido el efecto que ha tenido... en las economías de América Latina. Puede venir también de la incapacidad de los gobiernos..." para dar garantías a los factores de la producción; "...y ya en un dominio más estrictamente económico, la ausencia de disciplina en el manejo de la política fiscal y monetaria y la persistencia de administraciones defectuosas son hechos que minan la confianza, desalientan las inversiones y pervierten la mentalidad económica colectiva".

En otro pasaje de ese mismo informe, se dice:

En cuanto a las reformas económico-sociales, ingenuo sería suponer que pueden realizarse en nuestro continente sin suscitar la resistencia que suelen oponer en todas las latitudes los sectores afectados por semejantes transformaciones, o sin encarar las dificultades y hasta contradicciones temporales que conlleva todo cambio fundamental en las estructuras económicas. La resistencia de los grupos de intereses se ha manifestado y seguirá manifestándose en nuestros países en la oposición abierta y sistemática a las reformas o más corrientemente, en la presión que se ejerce dentro y fuera de los medios oficiales, mediante el uso de expedientes políticos, económicos y financieros, para convertir dichas reformas en instrumentos débiles e inocuos que esterilicen y hasta desacrediten los objetivos propuestos. Por suerte ---concluye--- han aparecido también en muchos de nuestros países, grupos importantes de hombres de empresa y dirigentes de opinión que han sido capaces de comprender y alentar los cambios de estructura que exigen el desarrollo económico y el mejoramiento social. 72

⁷² CEPAL. Estudio económico de América Latina. 1963, pp. 14, 20 y 21.

CAPÍTULO 2

EVALUACIÓN DE LAS POSICIONES TEÓRICAS DOMINANTES

El capítulo anterior sobre los factores que obstaculizan el desarrollo latinoamericano, es desde luego incompleto. Seguramente omite numerosos puntos de vista que podrían asociarse o añadirse a los allí incluidos; pero aún así, creemos que es representativo de las corrientes de opinión más extendidas sobre el tema en los países capitalistas y concretamente en Latinoamérica. En un estudio como el presente, sería imposible tratar de cubrir en forma rigurosa y exhaustiva un campo tan amplio, máxime cuando que, a veces, tras de considerar diversos obstáculos al desarrollo, algunos autores caen de hecho en la posición de que, en rigor, no sabemos qué es lo que determina el atraso económico ni cómo superarlo. Tal es lo que hace, por ejemplo, el profesor Galbraith, cuando en el fondo con más habilidad que modestia, escribe: "Si reconocemos una diversidad de causas, adoptaremos una actitud ecléctica respecto a los remedios..." Y, "por lo que hace a nuestro diagnóstico del problema de la pobreza nacional, deberíamos, parafraseando a Winston Churchill, ser modestos y darnos cuenta de que tenemos mucho por qué ser modestos". i

Conviene ahora, en consecuencia, que en un examen inevitablemente esquemático, veamos si los obstáculos hasta aquí señalados son realmente los fundamentales, pues a determinar y a remover los más importantes deben tender, respectivamente, una teoría válida del desarrollo y una política económica eficaz.

Los factores no económicos

¿Quién puede aceptar, en primer lugar, las explicaciones biológicas, raciales, sicológicas o meramente climáticas, conforme a las cuales la razón de ser de nuestro atraso consiste en que somos inferiores a otros seres, a un cuarto de siglo apenas de que los nazis trataron de imponer sin éxito su "superioridad" aria sobre el mundo entero? Hablar de hombres inferiores y superiores, fuertes y débiles, pasivos y voluntariosos, perezosos y em-

¹ J. Galbraith, ob. cit., pp. 20-22.

prendedores, y pretender usar tales categorías para explicar el subdesarrollo, es algo que no parece tener la menor base científica, algo tan ocioso e infundado como tratar de explicar nuestro atraso —a la manera del profesor Stark— en razón de que somos "impulsivos" en vez de "flemáticos"; como creer —lo que por cierto solía hacerse en la Europa Occidental del siglo pasado—, que nadie podría vivir ni menos progresar en climas diferentes a los de Francia, Holanda o Inglaterra, o como pensar que el clima ideal para el desarrollo es el de New Haven, Connecticut.

Los factores físicos, y en particular los caracteres del clima, influyen seguramente en la vida de toda comunidad; pero de ahí a establecer que el desarrollo es un fenómeno que sólo puede darse a tantos grados de temperatura, en determinadas latitudes o a tal o cual altura sobre el nivel del mar, es llevar las cosas demasiado lejos, y olvidarse de que en los climas aun más desfavorables, como pueden ser los de algunas regiones de la Unión Soviética o Estados Unidos, se han puesto en marcha procesos de desarrollo, que en otras zonas, en que la naturaleza es mucho menos hostil, no han llegado a iniciarse hasta ahora.

El criterio racial o biológico parece incluso más infundado y deleznable: lo que demuestra la historia es que, bajo ciertas condiciones, todos los pueblos son capaces de crear tanto los bienes necesarios para su sustento como las bases de una cultura propia que les dé fisonomía nacional. De esa capacidad hicieron gala en otros tiempos Egipto, Persia, la India, México, Perú y hoy la están exhibiendo China y Corea del Norte, cuyo extraordinario desarrollo reciente obliga a revisar y remozar viejos conceptos y teorías, con los que no sería posible explicar satisfactoriamente lo que allí acontece. Hablar, a estas horas, del escepticismo de los pueblos atrasados, de su falta de fe en el progreso y de su impotencia ante la naturaleza, cuando en menos de dos décadas el pueblo chino se ha convertido, de víctima indefensa y milenaria en domeñador del Río Amarillo y del Yang Tse, sería tan infundado como suponer refractarios al progreso a nuestros pueblos, cuando en rigor, apenas se les ofrece una genuina oportunidad de cambio y mejoría, abandonan las viejas tradiciones a las que, muy a menudo, los han mantenido ciegamente atados quienes los explotan.

Igualmente inaceptables parecen aquellas explicaciones según las cuales los pueblos latinoamericanos son pobres porque son ignorantes, porque prefieren ser pobres, porque sus hábitos y estructuras mentales son reacios al cambio o porque la "imagen"

que se forman de éste resulta a la postre contraria al cambio mismo.

Del empeño con que numerosos economistas occidentales tratan de demostrar que las "actitudes" y "hábitos mentales" prevalecientes en los países subdesarrollados son refractarios al progreso, podría decirse que, aparte de ser a menudo superficial y estereotipado, exhibe un historicismo mecanicista en el que, en primer lugar, se razona como si el proceso de cambio en los países atrasados fuera a producirse en condiciones similares a las que correspondieron a los países capitalistas hoy industrializados de Occidente, y conforme a las mismas escalas o patroncs de valores que el capitalismo, en ciertos países y en un momento dado, elevó al rango de modelos de conducta "universales". Pero, aun aceptando que la burguesía inglesa de la época de la revolución industrial o la burguesía alemana de tiempos de Bismark haya tenido determinados atributos, no parece convincente sostener, uno o dos siglos después, que tales atributos, a manera de requisitos indispensables, deberán estar presentes en el proceso de desarrollo de África o América Latina.

En la tesis que examinamos se supone, además, que las "clases empresariales" y los incentivos típicamente capitalistas, han de ser los agentes decisivos de ese cambio, sin repararse de ordinario en que, paradójica, pero explicablemente, en muchos países subdesarrollados los empresarios privados, tanto nacionales como extranjeros, y su filosofía digamos ortodoxa del desarrollo, no sólo no son un factor dinámico capaz de imponerse a quienes supuestamente ofrecen una tenaz resistencia al progreso, sino que son precisamente ellos y sus intereses los baluartes del statu quo y, por lo tanto, uno de los obstáculos que es necesario vencer para encontrar una salida al subdesarrollo. Las "clases acomodadas... indica al respecto un autor... están constituidas por propietarios agrícolas y no por burgueses emprendedores..." La verdad es que —al menos en Latinoamérica— están formadas por burgueses no emprendedores; pero lo que es indiscutible es que: "Las clases ricas ... representan ... uno de los obstáculos más fuertes para el desarrollo de las economías atrasadas." 2

Ahora bien, que en la sicología y en ciertas costumbres dominantes en los pueblos económicamente atrasados suelen destacar rasgos desfavorables al progreso, es más o menos evidente; pero lo que pierden de vista quienes centran su atención en esos

² Claudio Napoleoni, ob. cit., p. 154.

rasgos es que, ni son decisivos como obstáculos al desarrollo, ni son determinantes sino determinados por otros factores, ni son ajenos, en particular, a la explotación de que, con frecuencia a lo largo de siglos, han sido víctimas los países subdesarrollados.

Por la palabra "indio" —escribe Martínez Estrada— se entiende... un tipo humano inferior, renuente a admitir las formas de vida civilizada, refractario al trabajo y a la instrucción, de costumbres laxas y plagado de vicios y defectos que lo mantienen estacionario y sin aspiraciones de mejora. La verdad es otra, y esa imagen corresponde más bien que a lo que es, a lo que han hecho de él quienes con distintos métodos de opresión, lo han confinado a una suerte mísera, a un destino desesperado.

En otro pasaje, dice: El mestizo heredó, por la madre los rasgos que en su cuerpo y en su alma habían dejado la violencia y la

codicia. 3

Casi todos los teóricos de los países industriales de Occidente ignoran tales hechos e ignoran o al menos soslayan las realidades históricas que los han generado. En el mejor de los casos llegan a afirmar que "aun cuando la dominación colonial ha echado las bases del crecimiento económico en muchos países, puede haber creado obstáculos sicológicos más importantes en sus efectos". 4

Pero aun así, se quedan cortos; no advierten que muchos de los caracteres que suponen más negativos son el fruto de la dependencia, y no reparan en que — como bien dice Fanon: "El imperialismo... abandona aquí y allá gérmenes de podredumbre que tenemos que descubrir implacablemente y extirpar de nuestias tierras y de nuestros cerebros." (El subrayado es nuestro.) En los países colonizados "hay... una patología mental permanente y copiosa producida directamente por la operación". "La criminalidad del argelino —en particular— su impulsividad, la violencia de sus asesinatos no son, pues, la consecuencia de una organización del sistema nervioso ni de una originalidad de carácter, sino el producto directo de la situación colonial." 5

¡Qué superficiales, en verdad, resultan ante esos hechos las reflexiones de lord Keynes en que se sugiere que las vicisitudes del capitalismo y su aptitud para mantener un satisfactorio ni-

³ Ezequiel Martínez Estrada, Diferencias y semejanzas entre los países de la América Latina. México, 1962, pp. 95 y 99.

⁴ E. Hagen, ob. cit., p. 427.

⁵ Frantz Fanon, Los condenados de la tierra. México, 1963, pp. 228, 229 y 286.

vel de ocupación y de ingreso, dependen de leyes sicológicas inmutables y de propensiones y motivos individuales que van de la avaricia y el orgullo a la imprevisión y la extravagancia! ¡Qué discutibles y deleznables se antojan, ante las duras realidades históricas del desarrollo y el subdesarrollo, las propensiones "extraeconómicas" y los "motivos humanos" —propensión a aceptar ventajas materiales, al consumo, a procrear, etcétera—, que el profesor Rostow, siguiendo a Keynes, nos presenta como los factores de que, en definitiva, depende el desarrollo! ⁶

En cuanto al "estructuralismo sociológico" de autores como Hoselitz, creemos que tiene razón Gunder Frank, cuando señala que las características que atribuye a los países subdesarrollados no son las que éstos tienen en realidad, y que el autor evade el examen de las funciones sociales que más influyen sobre el desarrollo y el subdesarrollo, como son las ocupaciones políticas y económicas de más alto rango. Siguiendo el "estructuralismo ocupacional" de Parsons, Hoselitz renuncia al intento de "examinar la estructura socioeconómica del sistema como un todo" y en lugar de ello considera algunas de sus partes aisladamente. Como resultado, "la idea de promover el cambio de ciertas características de la sociedad, en vez de transformar la estructura social, económica y política, deriva evidentemente en una política de conservación estructural del statu quo". 7

En fin, aun admitiendo que ciertos rasgos como el "particularismo", la "adscripción", la ausencia de "neutralidad afectiva", de que habla, entre otros autores, McClelland, fueran típicos de los países económicamente atrasados, sería necesario reconocer que, en primer lugar, no se dan en la medida ni en la forma absoluta que a menudo se sugiere, no son privativos de las economías subdesarrolladas, sino que también se observan en parte en los países industriales, no son antitéticos a los rasgos supuestamente dominantes en estos últimos países y expresan, en el fondo, situaciones estructurales que son las que entrañan los verdaderos obstáculos. Cuando decimos que no son antitéticos, pensamos, por ejemplo, en particular, en que si bien puede ser cierto que en algunos aspectos el sistema económico es obviamente irracional en los países subdesarrollados, no sería fácil demostrar la racionalidad de una economía industrial como la de Estados Unidos, que destina 60 000 millo-

⁶ Véase: W. W. Rostow, The Process of Economic Growth. Oxford, 1953, pp. 14-15 y 16-20.

⁷ Andrew Gunder Frank, On Economic Development and Cultural Change (inédito).

nes de dólares al año a gastos militares y otros miles de millones a toda clase de gastos ociosos e improductivos, y que tiene que recurrir incluso a la agresión armada en Vietnam, para defender el sistema de "valores humanitarios" que postulan los

grandes monopolios internacionales.

Y en cuanto a la versión neomalthusiana, de que el rápido ritmo de crecimiento demográfico pudiera ser la causa del subdesarrollo y de los bajos niveles de ingreso, no creemos exagerado decir que, ante una revolución científica y tecnológica como la que estamos presenciando, resulta punto menos que extravagante atribuir la pobreza de los países atrasados a factores demográficos. 8 Sin desconocer que un crecimiento más moderado de la población podría, a corto plazo, aliviar la presión sobre muchos países subdesarrollados, la experiencia demuestra que es el desarrollo lo que permite gradualmente lograr tal cosa y no el descenso en el ritmo de aumento de la población —descenso que es sumamente difícil de lograr en los países económicamente atrasados—, lo que impulsa el ritmo de crecimiento económico. Al margen de ello, es indudable que el problema básico no consiste en que la población crezca muy de prisa, sino en que la producción lo haga lenta e inestablemente, pues si ésta se elevara a razón de, digamos 6% a 8% al año, las cosas serían bien distintas. Lo que en otras palabras demuestra que la llamada "explosión demográfica", sólo es tal en la medida en que está anunciando la explosión de un sistema social incapaz de utilizar racionalmente el potencial productivo que la humanidad tiene a su disposición para satisfacer sus necesidades.

DEFICIENCIAS DE LOS RECURSOS PRODUCTIVOS

¿Y qué pensar de aquellos enfoques en los que se insiste en que el principal problema está ligado a deficiencias y limitaciones cuantitativas y cualitativas de los recursos productivos, así como a la forma defectuosa y antieconómica en que se combinan?

Lo primero que salta a la vista es que muchos países económicamente atrasados, no son propiamente pobres en cuanto al caudal de recursos naturales de que disponen. Ello podría decidirse en Latinoamérica de Argentina, Colombia, Venezuela,

⁸ Sobre las posibilidades que los recursos naturales disponibles ofrecen de alimentar debidamente a una población mucho mayor de la que el mundo tiene hoy día, véase el interesante libro de Robert Brittain, Let there Be Bread. Nueva York, 1952.

México o Perú y desde luego de Brasil, o en otros continentes, de China y la India, cuyos recursos naturales siempre han superado a los de naciones ricas como Inglaterra, Holanda, Dinamarca, Suiza y tantas más.

Aun considerada en conjunto y descartando la idea optimista, pero infundada y poco rigurosa, de que nuestros países son legendariamente ricos, puede afirmarse que no obstante la relativamente pequeña proporción de tierras cultivables y de suelos fértiles, Latinoamérica cuenta con un potencial forestal y pesquero de importancia y con una gran variedad de recursos minerales y energéticos, entre los que destacan el petróleo y el gas natural—que compensan las deficiencias de carbón—, el cobre, la plata, el plomo, zinc, estaño, azufre, bauxita, nitratos, manganeso y muchos otros.

El panorama que ofrece la población no muestra tampoco que en su seno se hallen los principales obstáculos al desarrollo, lo que no significa que no se observen en ella deficiencias cuantitativas y cualitativas con frecuencia graves. Un dato negativo es, por ejemplo, la pequeña importancia relativa de la población que trabaja; otro más: el subempleo de mano de obra, sobre todo en el campo, que en algunos casos se supone incluso superior al 25% o 30% del total de la fuerza de trabajo agrícola; un tercer rasgo consiste en que el grueso de la población y de las grandes ciudades se concentran —con excepción de México— en una angosta faja costera desde Centroamérica hasta Brasil, Argentina, Chile y Perú.

Desde un punto de vista cualitativo, el estado de los recursos humanos de América Latina acusa también serias fallas: los índices de analfabetismo siguen siendo, en general, muy altos sobre todo en el campo; las escuelas son insuficientes y de baja calidad; falta mano de obra calificada para las nuevas industrias y el nivel de preparación profesional, técnico y científico es sin duda bajo frente al de los países industriales.

Refiriéndose a algunas naciones de América Latina, el profesor Schultz escribe: "La pobreza da lugar a mayor pobreza en aquellos lugares en donde no se eleva el nivel de las artes productivas, donde no se hacen nuevas inversiones para mejorar la calidad de la gente..." En seguida añade: "No se ha dado una importante prioridad a la educación, a la salud y a las nuevas técnicas de producción... en casi todas partes se ha descuidado la calidad de la gente y de las artes productivas..." 9

⁹ Theodore W. Schultz, El test económico en América Latina. Santiago de Chile, 1960, pp. 36, 38 y 42.

Seguramente, Schultz tiene razón. En América Latina ha sido insuficiente la "inversión humana"; y para afirmarlo no se necesitan laboriosos cálculos numéricos: basta observar sin prejuicios la realidad en que se desenvuelve la vida humana. Pero, no parece que sea tampoco el déficit de "capital", que debiera destinarse a salud pública, a educación, a programas prácticos de adiestramiento, facilidades de estudio para la población adulta, etcétera, 10 lo que mantiene a Latinoamérica en el atraso o lo que estorba su desarrollo.

Por una parte, el nivel educativo de amplios sectores de la población es probablemente menos bajo de lo que se supone en las naciones industriales, pues junto a casos frecuentes de países en los que la cantidad e incluso la calidad de los técnicos y profesionales son aceptables, se observan otros en que las deficiencias de diversa naturaleza se superan con relativa facilidad, y sin que surjan estrangulamientos graves.

Por otra parte, en cuanto al sector cuyos niveles de preparación son más insatisfactorios o aquellos en que la técnica es rudimentaria o ineficiente, no es difícil apreciar que tal estado de cosas, sin menoscabo de la influencia que ejerce sobre el subdesarrollo, es más bien un síntoma, una expresión alarmante y una consecuencia inevitable del atraso.

Algo análogo podría decirse acerca de la forma en que se combinan en conjunto los recursos productivos. Que tal combinación es defectuosa y que ello determina a la postre un bajo nivel de productividad general, parece innegable; pero aquí también apenas se intenta determinar qué es lo que explica esa pobre combinación de factores, se advierte que la respuesta no se encuentra en planos meramente formales, técnicos o institucionales, sino que demanda una búsqueda que permita descubrir lo que pasa en la base misma de la estructura socioeconómica y que explique, en particular, esa paradójica, a la vez que crónica tendencia al subempleo de los recursos productivos, propia de una economía atrasada.

Acaso lo más grave, sin embargo, de las teorías a que hacemos referencia, es que el énfasis que se pone en los recursos productivos supuestamente escasos, como obstáculo al desarrollo, tiene como contrapartida o corolario prácticamente inevitable el sostener, de acuerdo con la teoría marginalista de la disponibilidad relativa de los factores y la de los costos comparativos, que el costo de aquéllos tiende a igualarse a través del libre comercio internacional, lo que supuestamente permite lograr el equilibrio

¹⁰ Véase al respecto: Theodore W. Schultz, "Investment in Human Capital", The American Economic Review, marzo de 1961.

y superar el atraso económico en tanto la producción se haga descansar en los recursos más abundantes; o sea recursos naturales y mano de obra, tratándose de los países subdesarrollados.

El argumento es bien conocido y quizás no valga la pena repetirlo. Siguiendo a Ohlin, dos autores norteamericanos dicen:

La regla general de que, en regiones con escasez de capital y mano de obra abundante, la inversión debiera "economizar capital" (o ser de baja intensidad de capital), no entraña una modificación ni una adición a la regla de la productividad. Los costos se minimizan y las utilidades se maximizan; es decir, los bienes de capital son más productivos cuando suponen la más económica combinación de factores desde el punto de vista del precio de los mismos. Y este procedimiento también lleva a la maximización del ingreso nacional... 11

En principio, como otras construcciones marginalistas abstractas y estáticas, lo anterior podría parecer inobjetable; empero, la verdad es que, al margen de cualquier consideración en torno a sí tal estrategia es o no la mejor para acelerar el desarrollo, hay un hecho concluyente: la historia de los últimos 100 o 150 años permite afirmar que, lejos de obtenerse el equilibrio y el desarrollo armonioso de los países productores de materias primas y manufacturas, ahora, más que nunca, hay un abismo entre los países pobres y los ricos. De ello volveremos a ocuparnos al examinar en las líneas que siguen la teoría que, concretamente, atribuye el subdesarrollo a la escasez de capital, y al revisar aquellas que ponen el mayor acento en la presencia de factores externos desfavorables.

...el principal obstáculo al desarrollo —afirma Paul Baran— no es la escasez de capital... Lo escaso en todos esos países es lo que hemos llamado el excedente económico real que se invierte en la expansión de los medios de producción. El excedente económico potencial de que puede disponerse para tales inversiones, es grande en todos ellos, claro está que no es grande en términos absolutos... Empero, ...es grande... en proporción a su ingreso nacional y en consonancia con esto, aunque no basta para obtener grandes incrementos absolutos de la producción, sí permite alcanzar tasas muy elevadas de crecimiento. 12

En otras palabras, como hemos de ver con mayor precisión más adelante, el problema de los países económicamente atrasados, y en particular de los latinoamericanos, no consiste en que no pue-

¹¹ Norman S. Buchanan y Howard S. Ellis, ob. cit., p. 392.

¹² P. A. Baran, La economía política del crecimiento. México, 1959, p. 256.

dan crear el capital que requiere el desarrollo, sino en que una gran parte de él se pierde o inutiliza de múltiples maneras. O sea que lo decisivo no es que haya una supuestamente baja capacidad de ahorro derivada a su vez de un bajo nivel de ingreso, sino el hecho de que numerosos factores estructurales tiendan a mantener la inversión por debajo del nivel necesario —y a la vez posible— para impulsar el desarrollo, y condicionen desfavorablemente su canalización.

En un reciente estudio, la señora Robinson hace notar que "...el énfasis sobre el ahorro es más desorientador que útil. El problema característico de una economía subdesarrollada —dice—consiste en que la tasa actual de acumulación es demasiado baja... Tales economías tienen frente a sí la pesada tarea de elevar sus tasas de crecimiento, y por mucho que se ingenien para mantener una baja relación capital-producto, ello habrá de entrañar... una elevación global de la ratio ahorro-ingreso." 13

Y tal cosa puede hacerse, pues como señala a su vez el profesor Kaldor: "...incluso los países más atrasados, poseen un 'potencial de ahorro' inexplotado mucho mayor que su ahorro real, y que si fuese... movilizado adecuadamente bastaría para sostener altas tasas de progreso económico." "El verdadero potencial de ahorro de una colectividad radica en su 'consumo innecesario', es decir, el consumo que excede de las necesidades mínimas... y que, por tanto, puede comprimirse sin repercusiones desfavorables en la capacidad de trabajo ni en los incentivos económicos." 14

La forma en que habitualmente se esgrime el argumento de la "escasez de capital", no sólo no explica las causas más profundas del subdesarrollo, sino que con frecuencia lleva a soluciones engañosas. Sin desconocer la importancia decisiva de una alta tasa de acumulación de capital en el proceso de desarrollo, a menudo lo que se hace es exagerar las necesidades de inversión en los países subdesarrollados y exagerar, asimismo, la supuesta incapacidad de estos países para financiar esas cuantiosas inversiones. Refiriéndose, por ejemplo, a los países de Europa Oriental en los años de la Segunda Guerra, un economista escribía: "Se necesita encontrar capital para absorber a diez millones de trabajadores, y como el capital disponible es escaso, tendrán que prevalecer las industrias ligeras, que absorban más mano de obra..." 15 Frente a estas

¹⁴ Nicholas Kaldor, Ensayos sobre desarrollo económico. México, 1961, pp. 58 v 86.

¹³ Joan Robinson, Economic Philosophy. Londres, 1962, p. 117.

¹⁵ P. N. Rosenstein-Rodan, "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe". *The Economic Journal*, junio-septiembre de 1943.

posiciones neoclásicas, que en el fondo asignaban a Europa Oriental un papel económico subordinado a las potencias occidentales, la historia abrió un nuevo camino e hizo posible la rápida industrialización que conforme a esos esquemas teóricos resultaba irrealizable.

Tal posición es la misma que la de quienes, después del triunfo de la Revolución China, insistían en que el país no tendría capital para lograr su desarrollo, pues para igualar, por ejemplo, a Estados Unidos, "necesitaría un trillón de dólares..."; 16 y, en general, que la de quienes, a cada momento, sostienen que para dar ocupación a un solo obrero se necesitan en los países subdesarrollados tantos más cuantos dólares, de que no se dispone, o la de aquellos que, ante la supuesta imposibilidad de lograr más bajos coeficientes de capital, sugieren como único remedio elevar la tasa de inversión a niveles más altos que los permitidos por el ahorro interno, con base en recursos extranjeros.

"Una ecuación a la que se hace continua referencia en las teorías modernas del crecimiento —escribe al respecto Dobb— es aquella según la cual la tasa de crecimiento es igual al cociente que resulta de dividir la ratio de inversión entre la relación capital-producto". "Esta clase de cálculos . . . se usa a menudo para derivar conclusiones pesimistas sobre la posibilidad de los países atrasados de librarse rápidamente del atraso por sus propios esfuerzos. Se aduce así, que sólo pueden romper el "círculo vicioso" del atraso y la pobreza atrayendo capital extranjero y ayuda exterior, y aceptando en consecuencia las condiciones políticas que ello impone. . . "Es curioso, observa Dobb, cómo frecuentemente se usan las perogrulladas aritméticas para 'demostrar' la validez de conclusiones reaccionarias." 17

Inexplicablemente, se pierden de vista en tales explicaciones varios hechos importantes: se olvida, en primer término, que el desarrollo no supone elevar la inversión en forma súbita, desde prácticamente cero hasta volúmenes que se consideren satisfactorios para lograr cierta tasa de crecimiento económico, sino que más bien requiere incrementar la inversión en términos absolutos y, sobre todo relativos a lo largo de un periodo determinado, y utilizar del mejor modo posible la capacidad productiva existente. Se tiende a establecer una relación mecanicista entre el nivel de inversión y la velocidad del crecimiento, sin repararse en el papel que otros factores juegan en el proceso de desarrollo; se omite el exa-

¹⁶ Henry J. Bruten, ob. cit., p. 229.

¹⁷ Maurice Dobb, Economic Growth and Underdeveloped Countries. Londres, 1963, p. 40.

men de la influencia que la estructura social ejerce sobre la distribución de la riqueza y el ingreso y sobre la formación del ahorro. y se sugiere que: "La tasa de crecimiento de una economía está determinada por las condiciones técnicas imperantes (que dentro de ciertos límites fijan la ratio de capital-producto) y la propensión a ahorrar, lo que deja al margen el elemento más importante de toda esta cuestión, o sea las decisiones que gobiernan la tasa de acumulación de capital." 18

En otras ocasiones, el argumento de la escasez de capital o de ahorros se utiliza para justificar las altas ganancias de las empresas y la inequitativa distribución del ingreso que inevitablemente implican. Ello es, en esencia, lo que hace Arthur Lewis cuando afirma que: "La razón en virtud de la cual son bajos los ahorros en una economía subdesarrollada, relativamente al ingreso nacional, no es que la gente sea pobre, sino que las utilidades capitalistas son bajas... A medida que se expande el sector capitalista, crecen las utilidades relativamente y se reinvierte una proporción creciente del ingreso nacional." 19 O dicho en otras palabras: "...la fuente más importante de ahorros son las utilidades, y si comprobamos que los ahorros se incrementan proporcionalmente al ingreso nacional, podemos dar por sentado que tal cosa ocurre porque va creciendo la participación de las utilidades en el ingreso nacional..." 20 ¡Como si realmente hubiera en nuestro tiempo un paralelismo o correspondencia entre la intensidad del desarrollo económico, por un lado, y el aumento de las utilidades de las empresas y la expansión del sector capitalista por el otro!

La realidad, al menos en Latinoamérica, ha sido la de que a medida que han aumentado las utilidades de los empresarios nacionales y extranjeros, la distribución del ingreso ha sido más inequitativa, el desarrollo se ha vuelto más lento e inestable, y en vez de que el ahorro y la inversión crecieran de prisa, se han elevado las sumas que anualmente se destinan a envíos de dividendos al extranjero y a sostener gastos en bienes de consumo, en buena medida suntuarios, que los estratos dominantes no parecen dispuestos a abandonar por ningún concepto.

Algo semejante ocurre cuando se pretende que el pequeño potencial de inversión de los países subdesarrollados no sólo es producto de que la mayoría de la población carece de toda capacidad de ahorro, sino de la influencia que el "efecto demostración" ejer-

Joan Robinson, ob. cit., p. 105.
 W. A. Lewis, "Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra" El Trimestre Económico, núm. 108, p. 674.

²⁰ *Ibid.*, p. 645.

ce en los grupos de ingresos medios y altos. Por una parte, tal argumento deja casi siempre de lado la contribución decisiva que históricamente ha dado el pueblo a la formación del ahorro y a la acumulación de capital y olvida que, como dice un autor refiriéndose al capitalismo del siglo xix: "Bajo el proceso aparente de un ahorro voluntario funcionaba en realidad un mecanismo de ahorro forzoso por el que la clase dominante conseguía acaparar, en provecho propio, la mayor parte del producto social..." "La oposición entre el ahorro del siglo xix y el de hoy es, pues, menor de lo que parece de hecho; unos y otros mecanismos, los antiguos y los nuevos, están fundados en la coacción; solamente se ha modificado la naturaleza y el grado de esta coacción." 21

Por otra parte, la tesis de que hablamos pretende, en el fondo, incluso justificar el desperdicio y el desenfreno de que son responsables las clases altas en los países atrasados, y soslayar la verdadera estructura social y la manera en que ésta influye en la distribución de la riqueza y el ingreso, apelando a un "efecto-demostración" que parece resultar de atributos naturales supuestamente inherentes a la especie humana.

La idea de que el nivel de consumo depende en buena medida del "efecto-demostración", debido al atractivo que, sobre todo en ciertos sectores, ejercen los patrones de consumo de los países industriales, deja en realidad de tomar en cuenta los efectos múltiples y sin duda complejos de la distribución de la riqueza y el ingreso sociales. El "efecto-demostración" es producto de una estructura socioeconómica que, en última instancia, determina el reparto del ingreso, la composición de la oferta, el carácter de la demanda, las relaciones entre ambas, los patrones de consumo y la posibilidad de modificación y desplazamiento de los mismos. Y ello es, precisamente, lo que no se considera en las explicaciones más convencionales, cuya preocupación se centra en la escasez de capital.

Los círculos viciosos

Pasemos ahora a recordar brevemente las explicaciones que atribuyen el subdesarrollo a una constelación de fuerzas que actúan a través de ciertos "círculos viciosos". En principio, parece indudable que algunos de los factores en que suele ponerse más énfasis están en realidad presentes en una economía subdesarrollada. En la versión de Nurkse, por ejemplo, podría admitirse que, del lado

²¹ Jacques Germain, Proceso al capitalismo. Barcelona, 1962, p. 111.

de la oferta, es la escasez de ahorros el factor que probablemente ejerce mayor influencia, en tanto que, del lado de la demanda, es la estrechez del mercado y la falta de estímulos para la inversión que de allí resulta, lo que frena el desarrollo de los países atrasados. Hemos visto, sin embargo, que el argumento que insiste en la supuesta incapacidad para ahorrar de los países subdesarrollados es bastante deleznable, y en cuanto al que alude al raquitismo del mercado, a reserva de examinarlo con amplitud al tratar el problema de la integración económica regional, lo que puede anticiparse es que, hacer depender la magnitud del mercado tan sólo de la capacidad de compra que se suponga en poder de los consumidores, es tan desacertado y superficial como aislar todo el fenómeno de la formación y expansión del mercado de lo que es el proceso de desarrollo del capitalismo y de lo que son sus más graves contradicciones.

Por otra parte, como algunos autores han señalado, los círculos viciosos son imprecisos en cuanto a su alcance; en un sentido estricto no son propiamente tales, pues de serlo, ello querría decir que la pobreza y el atraso han sido y seguirán siendo permanentes, y fácilmente podrían llevar -como ha dicho Nurkse- a la afirmación carente de todo sentido de que "los países pobres son pobres porque son pobres", lo que en otras palabras equivale a decir que el subdesarrollo es la causa del subdesarrollo. Pero, quizás lo más grave es que, a pesar de que en los diagramas circulares de que hablamos parecen incluirse los obstáculos más importantes al desarrollo, en realidad se les excluye, o en el mejor de los casos, se toman por causas lo que en rigor son más bien síntomas, efectos o rasgos externos del proceso económico, o bien se soslayan las verdaderas causas y se da a ciertos hechos una importancia que en la práctica no tienen. Así, por ejemplo, aun aceptando que las variables consideradas fueran las principales y sus relaciones las descritas por quienes atribuyen a ciertos círculos viciosos ser la principal barrera al desarrollo, podría preguntarse: ¿Acaso el único factor determinante de la lentitud del proceso de formación de capitales es el bajo nivel del ahorro? ¿Es que éste sólo expresa un bajo nivel de ingreso? ¿Es que el nivel del ingreso simplemente resulta del correspondiente a la productividad en el sistema? ¿En dónde entra, entonces, el fenómeno de la dependencia? ¿Es dónde la succión constante que sufren los países pobres? ¿En dónde la explicación de por qué se subutilizan crónicamente los recursos productivos? ¿O es que la estructura socioeconómica interna y externa en nada influye sobre el desarrollo, y por tanto, no merece ser uno de los puntos del círculo?

Se puede aceptar, con Myrdal, que: "Normalmente la causación circular constituye una hipótesis más adecuada que la del equilibrio estable para llevar a cabo el análisis teórico de un proceso social", ya que es indudable que los fenómenos económicos no se presentan en procesos lineales; pero lo que resulta difícil de aceptar es que las desigualdades económicas internacionales y las internas "...son causa una de otra en el flujo circular del proceso acumulativo." ²²

No podría aceptarse tal explicación, porque equivale en cierto modo a decir que en la sociedad hay ricos porque hay pobres y que hay pobres porque hay ricos. Y si bien es cierto que entre unos y otros hay una relación indisoluble, que es la explotación de los pobres por los ricos, ésta no podría explicarse en el marco de ningún círculo vicioso o siquiera en el más sutil, sofisticado y dinámico de la "causación circular acumulativa".

LAS SOCIEDADES DUALES

Continuemos este rápido examen, considerando en seguida el argumento, según el cual, el principal obstáculo al desarrollo consiste en que la economía en los países atrasados es una economía dual, o sea "...una economía 'desarticulada' —según la expresión de Perroux: (en la que) no existe ningún nexo económico entre los dos sectores que la integran. El sector desarrollado vive de la dependencia del extranjero, del cual no es más que una prolongación. El sector autóctono se estanca y no recibe del sector desarrollado los impulsos necesarios." ²³

En las economías atrasadas hay, en efecto, cierta dualidad o pluralidad de condiciones, más fácil de advertir y más acentuada que en los países industriales. En ellos se observan fuertes contrastes sociales, agudas desigualdades económicas y muy diversas técnicas productivas y formas de organización, lo que fundamentalmente se explica por la acción de la ley del desarrollo desigual del capitalismo y por las condiciones históricas que han determinado la actual estructura socioeconómica de esos países. Mas el hecho de que haya marcadas disparidades y aun violentos contrastes entre unas ramas o sectores y otros de la economía; el que en la agricultura o en la industria se usen técnicas primitivas junto a las modernas y el que, a consecuencia de esos y otros hechos, los niveles de productividad y de eficiencia sean muy distintos de un

²² G. Myrdal, ob. cit., pp. 32 y 64.

²³ R. Barre, ob. cit., p. 25.

caso a otro, no significa, a nuestro juicio, que las economías subdesarrolladas —como se empeñan en demostrarlo los "dualistas"—, no vivan en el marco de una formación social determinada, sino más bien entre dos o más de ellas —normalmente precapitalismo y capitalismo—, en una situación en que aquél no acaba de morir y éste no logra imponerse en definitiva.

Tal punto de vista adolece de graves limitaciones: sugiere, en primer lugar, de una manera artificial y apologética, que el capitalismo sólo ha penetrado en los sectores más modernos de las economías subdesarrolladas: identifica tendenciosamente el progreso de esos sectores con la expansión del capitalismo y, en consecuencia, divorcia a éste del atraso y del abandono de las zonas más pobres; tiende a considerar, en el fondo de una manera mecanicista, que si el capitalismo jugó un papel progresivo al irrumpir en las viejas sociedades de los países hoy industrializados, tal papel habrá de repetirse en las naciones hoy subdesarrolladas; no examina el desenvolvimiento del capitalismo en un plano histórico realista, ni por tanto la forma y la medida en que tal sistema ha penetrado en las viejas estructuras y, por último, exagera la supuesta resistencia al cambio social y económico de esas estructuras, y no repara en el hecho de que, en gran parte, es el capitalismo el que ha perdido vigor y no es ya capaz de expandir y dar un gran impulso a las fuerzas productivas. 24

Desde luego, el capitalismo no se ha desenvuelto en los países subdesarrollados conforme al patrón clásico surgido en Europa Occidental; pero de ello no puede concluirse, insistimos, que en tales países no haya capitalismo, sino más bien una yuxtaposición de capitalismo y precapitalismo, que ha impedido hasta ahora el predominio de un sistema sobre el otro. Los países subdesarrollados de América Latina -salvo Cuba, que ahora se desenvuelve en un marco distinto—, son países capitalistas; es decir, países en que predominan la propiedad privada de los medios de producción y el trabajo asalariado; en que la sociedad está dividida en clases poseedoras (burguesía) y desposeídas (proletariado); en que el grueso de la producción se destina al mercado interior y exterior, en respuesta al motivo de lucro; en que el mecanismo de los precios ejerce una influencia decisiva en la dirección y coordinación de la actividad económica; en que las empresas privadas --nacionales y extranjeras— dominan la economía; y en que la interven-

²⁴ Véase: Andrew Gunder Frank, "Not Feudalism, Capitalism". Monthly Review, diciembre, 1963, y Alonso Aguilar Monteverde. "El marco histórico del desarrollo latinoamericano", Investigación Económica, vol. xxiv, núm. 95, p., 368-75.

ción del Estado, que en ciertos sectores es sin duda importante, tiene, sin embargo, en gran medida, un carácter supletorio y complementario de la actividad privada, que por encima de sus variantes inevitables, corresponde a una forma de capitalismo de Estado.

Como dice Dobb: "...dentro de un sistema capitalista puede haber un sector relativamente importante de empresas estatales (industrias nacionalizadas, etcétera); y si bien tal sector puede afectar hasta cierto grado el funcionamiento del sistema, su mera existencia no cambia el carácter esencial del mismo. 25

Tampoco parece admisible la cómoda identidad que con frecuencia pretende establecerse entre capitalismo extranjero y progreso, y precapitalismo y atraso. Aparte del hecho fundamental de que progreso y atraso no son símbolos de dos sistemas sociales distintos, sino más bien dos caras de una misma moneda, o sea, dos manifestaciones diferentes y aun contradictorias de un mismo modo de producción, abundan en los países subdesarrollados los casos en que el sector más ligado al mercado exterior y a lo que en la versión dualista se considera "capitalismo", lejos de ser el más moderno y el de más alta productividad, queda atrás de otros que abastecen el mercado interno, y en los que el proceso de integración y modernización ha avanzado más de prisa a virtud de otros factores. ²⁶

Pero, el defecto fundamental de la tesis dualista consiste, probablemente, en que el atraso del sector tradicional o "precapitalista", no sólo no obedece a su aislamiento del sector moderno, a que en él no haya penetrado el capitalismo o a que éste haya tropezado con una resistencia tenaz y a la postre invencible, sino más bien a lo contrario; es decir, a que la irrupción violenta y desgarradora del capitalismo en los hoy países subdesarrollados, en vez de que se tradujera en la transformación y, en un momento dado, en la liquidación de las viejas formas productivas, tendió a preservarlas, en muchos casos incluso las creó y en todos las incorporó a un capitalismo débil, que en verdad nunca ha tenido ni llegará a

²⁵ Maurice Dobb, Capitalism Yesterday and Today. Londres, 1961, p. 11. ²⁶ En México, por ejemplo, es indudable que, en general, la producción de trigo para el mercado interno, se ha modernizado y organizado mejor que, digamos la de café, el henequén o el ixtle de lechuguilla que casi en su totalidad son productos de exportación. Y lo mismo podría decirse de ciertas industrias y artesanías nacionales y de la minería extranjera de exportación, frente, por ejemplo, a las ramas siderúrgica, petroquímica y muchas de reciente desarrollo orientadas hacia el mercado interior.

tener el impulso renovador que le fue característico en otra etapa histórica.

Sería imposible explicar hoy día la diversidad de condiciones prevalecientes en los países subdesarrollados, si las zonas o actividades en que predomina el atraso económico, técnico y social se suponen "precapitalistas" y al margen del proceso de desarrollo. Tal cosa sólo podría hacerse trazando una frontera arbitraria, que presentara como dos entidades desconectadas entre sí, lo que en realidad son dos partes de un mismo todo —y en otro sentido, dos fases de un mismo proceso— cuya defectuosa integración tiene una explicación histórica. La corriente dualista, sin embargo, tiende con frecuencia a establecer esa dicotomía. Refiriéndose a México, el sociólogo González Casanova distingue en el país: "...dos grandes sectores, el de aquellos mexicanos que participan del desarrollo y el de aquellos que están al margen del desarrollo, que son marginales..." "La división entre los dos Méxicos —el participante y el marginal, el que tiene y el que no tiene-esboza apenas la existencia de una sociedad plural, y constituye el residuo de una sociedad colonial..." 27

Oue en México, como en otros países latinoamericanos, hay el sector de los que tienen y el de los que nada tienen, es incuestionable. Basta ver la forma en que la riqueza social y el ingreso nacional se reparten, para advertir contrastes increíbles de bienestar y miseria. Pero la duda surge cuando al sector más depauperado se le supone al margen del desarrollo, como un sector no participante y no como una de sus principales víctimas, como el sector que sólo participa como objeto de explotación, o sea como el que pone el cuello mientras otros proporcionan la soga. Más bien parece cierto que la propagación gradual del capitalismo en los países hoy económicamente atrasados, derivó en formas de colonialismo interno que han mantenido a ciertas zonas, sectores de la población y ramas de la producción en condiciones prácticamente de supervivencia, debido a que el excedente económico, en vez de reinvertirse con fines de acumulación y desarrollo, se ha desperdiciado en consumos improductivos y, sobre todo, ha ido a engrosar las ganancias de toda clase de intermediarios y negociantes, desde la Iglesia y el gobierno hasta los industriales e inversionistas extranjeros. 28 Tal ha ocurrido en Latinoamérica, concretamente con la población indígena. "El problema indígena —como

²⁷ Pablo González Casanova, La democracia en México. México, 1965, p. 69.

²⁸ Véase al respecto: Ignacy Sachs, Patterns of Public Sector in Underdeveloped Economies. Bombay, 1964.

dice González Casanova— es esencialmente un problema de colonialismo interno. Las comunidades indígenas son nuestras colonias internas..." ²⁹ Y podría afirmarse que, en rigor, sin dejar de reconocer que aquí y allá puedan observarse rasgos aislados de precapitalismo, el carácter dual de la economía latinoamericana es, esencialmente, un problema de colonialismo interno y de dependencia respecto al exterior, cuyos efectos nocivos afectan y rebasan con mucho a las comunidades más apartadas y pobres.

En muchos países latinoamericanos es común que, precisamente los productores más pobres, independientemente de que en ocasiones consuman directamente una pequeña parte de su producción, trabajan para vender, esto es, para el mercado, al que están subordinados de múltiples maneras. Tales productores, por ejemplo -sean campesinos o agricultores, gambusinos, artesanos o pequeños industriales— dependen a menudo de intermediarios o de grandes empresas que absorben el grueso de su producción, los financian, les facilitan materiales y medios de transporte; y a la postre, extraen de ellos lo que, en otras condiciones, podría ser el punto de partida de una acumulación propia de capital, que poco a poco les permitiera librarse de la miseria en que viven. Muv a menudo, a la vez, se observa que los pequeños productores han sido despojados o simplemente no disponen de medios de trabajo, lo que los lleva a buscar empleo como asalariados. En ambos casos, difícilmente podría decirse que las formas de explotación dominantes no son esencialmente capitalistas: o bien se vende el fruto del esfuerzo de pequeños productores jurídicamente "independientes" a un mercado nacional o extranjero, o bien se ofrece la fuerza de trabajo en las propias zonas rurales o en las ciudades, que el proceso de urbanización e industrialización va convirtiendo en centros de atracción demográfica. Y no deja de ser interesante observar que, a menudo, se hable de un precapitalismo supuestamente dominante, precisamente en países como México, Colombia, Ecuador, Perú y otros, en donde el despojo masivo de los campesinos entre, digamos 1860 y 1890, ponía ya claramente de relieve la expansión del capitalismo.

Desde luego, es indudable que la incorporación de los países subdesarrollados al mercado mundial capitalista, produjo deformaciones y problemas que constituyen serios obstáculos al desarrollo económico. Sin embargo, antes que la superposición de capitalismo y precapitalismo, "...tal vez la más grave de las deformaciones... (y en cierto modo la principal manifestación

²⁹ P. González Casanova, ob. cit., p. 73.

del dualismo) —como sugiere Juan Noyola— es la organización monopólica de la producción para el mercado externo y su control financiero y administrativo por empresas situadas en los "centros". A consecuencia (de lo cual) la economía se divide en dos sectores, de los que el propiamente nacional es siempre el más débil, no sólo en el orden económico sino en el político." 30

Como dice Baran: Los efectos de la penetración capitalista en el mundo exterior fueron extremadamente complejos. Dependieron de la naturaleza predatoria de esta penetración... y también del estado de desarrollo alcanzado por las sociedades que estuvieron expuestas al contacto exterior. La transfusión misma y sobre todo los métodos con que se perpetró, tuvieron quizás un impacto aún más profundo sobre los países víctimas..., resquebrajaron con violencia explosiva el movimiento glacial de sus antiguas sociedades y aceleraron vertiginosamente el proceso de descomposición de sus estructuras precapitalistas; ...sin embargo, ésta es sólo una cara del problema. La irrupción del capitalismo occidental en los hoy países subdesarrollados, al precipitar... la maduración de las condiciones básicas para el desarrollo de un sistema capitalista, bloqueó con igual fuerza el crecimiento de las otras. La remoción de una gran parte del excedente... no podía sino causar retroceso de su acumulación primaria de capital... 31

Recordando el atraso de la India, y en particular varios rasgos de aquellos que algunos autores consideran típicos del "precapitalismo" y de los sectores "tradicionales" o "estáticos" de las sociedades duales, el ex primer ministro Jawaharlal Nerhu, afirmaba hace unos años: "...casi todos los problemas principales que tenemos en la actualidad se gestaron durante el dominio británico y son el resultado directo de la política británica: el problema de los príncipes, el de las minorías, el de los diferentes intereses creados, tanto extranjeros como hindúes; el de la carencia de industrias y el descuido de la agricultura; el del profundo atraso de los servicios sociales; y sobre todo, el de la trágica miseria del pueblo." ³² ¡Qué distinto planteamiento al de quienes se empeñan en demostrar que el atraso es simplemente el fruto de que el capitalismo no ha podido desenvolverse y arraigar en las "zonas obscuras" de los países subdesarrollados!

³⁰ J. Noyola Vázquez, "La evolución del pensamiento económico en la América Latina". El Trimestre Económico, México, julio-septiembre de 1956.

³¹ P. Baran, ob. cit., pp. 165 y 167-68.

32 The Discovery of India, cit. por P. A. Baran en, La economía política del crecimiento, p. 174.

Recordando, a su vez, la experiencia de Chile, el economista Aníbal Pinto ha señalado que: "Las 'relaciones sociales de producción' evolucionaron en el sentido de la organización capitalista, pero el fenómeno no tuvo contrapartida en el sistema económico desde el ángulo fundamental del progreso tecnológico y de los ajustes y mutaciones típicas de la 'revolución industrial'. Se estableció el techo sin haber construido los cimientos del proceso." ³³ Lo que en realidad equivale a nuestro juicio a decir que, a diferencia de lo que ocurrió en Europa Occidental en otros tiempos, el capitalismo latinoamericano, a pesar de su ya larga evolución, no ha sido capaz de librar a nuestros países del atraso y el subdesarrollo.

Una última limitación de los teorías dualistas, consiste precisamente en que, a pesar de todo lo anterior y al margen en consecuencia de la realidad histórica, sugieren que sólo en la medida en que el capitalismo vaya poco a poco extendiéndose y volviendo más homogénea la economía de los países atrasados, éstos podrán encontrar el camino del progreso. ¡Cómo si no hubiera sido el capitalismo y en particular el capitalismo extranjero, el causante en gran medida de la heterogeneidad que se presenta como supuesta causa del subdesarrollo, y el imperialismo el principal responsable de la falta de uniformidad en el desarrollo de los países económicamente atrasados!

Y todavía más: ni siquiera se nos ofrece la perspectiva de un cambio rápido, sino de un proceso lento y accidentado, siempre a la zaga de las naciones industriales, dada la supuesta resistencia de los sectores tradicionales al progreso. 34 La verdad, sin embargo, es que las viejas estructuras que el capitalismo no ha podido remover ni liquidar en siglos —como ocurre digamos con los anacrónicos regímenes de tenencia de la tierra en múltiples países—, el socialismo las ha transformado totalmente en unos cuantos años, como lo demuestra la reciente experiencia de China, Corea, Cuba y otros países.

³³ A. Pinto. Chile, Una economía difícil. México, 1964, p. 165.

^{34 &}quot;Hay siempre un rezago —dice por ejemplo el profesor A. K. Cairncross— ...en el proceso de diseminación (de nuevos descubrimientos), una desigualdad entre el centro del descubrimiento y la periferia en la que ha de propagarse. El rezago puede prolongarse por indiferencia a las nuevas ideas..., por hábitos mentales hostiles al pensamiento científico o porque no puede comprenderse; por incapacidad para entender la importancia del nuevo descubrimiento o para adaptarlo a condiciones diferentes, o por la imposibilidad de aprovecharlo." Ob. cit., p. 22.

EL CRECIMIENTO POR ETAPAS

Las teorías que ponen el mayor énfasis en las etapas del crecimiento, tienen probablemente menor interés que las examinadas en líneas previas. A pesar de la propaganda que en los últimos años se ha hecho a Rostow, sus ideas centrales poco contribuyen en verdad a conocer los obstáculos al desarrollo latinoamericano. En primer lugar, sus etapas del desarrollo no parecen ser aquellas en las que se ha desenvuelto el proceso histórico; el marco real y las contradicciones de éste no están presentes, las leyes del desarrollo propias de cada formación socioeconómica no se toman en cuenta, y tampoco se consideran las relaciones entre los países industriales y los subdesarrollados en la órbita del capitalismo. A pesar de sus actitudes a menudo grandilocuentes, lo que no hace el profesor Rostow es un análisis propiamente "estructural" v, aparte de ello, inexplicablemente se olvida, como apunta Gunder Frank, del hecho evidente de que las sociedades "tradicionales" correspondientes a la primera etapa del desarrollo, han sido desde hace siglos incorporadas de un modo u otro al sistema del capitalismo. Tampoco parece tomar en cuenta que, como dice Furtado: "... 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." "Es, en sí, un proceso particular resultante de la penetración de las empresas capitalistas modernas en las estructuras arcaicas." 35

El profesor Rostow tiene razón al señalar que el proceso del desarrollo "no es continuo ni uniforme". Pero, "... su teoría de las 'etapas' en realidad no nos dice nada, fuera de indicarnos que existen tales etapas. Las otras cuatro etapas se encuentran comprendidas en la del 'impulso inicial', y nada le agregan a ésta." "Resulta... sorprendente ver cómo el profesor Rostow, después de haber construido un sistema ficticio que no guarda ninguna semejanza con el marxismo, descubre su incapacidad hasta para vencer a un enemigo semejante 'escogido' por él mismo." "En este sentido, el suyo es un documento importante, ya que nos demuestra, en forma particularmente elocuente, el bajo nivel a que ha descendido el pensamiento social del Occidente en la era actual de la guerra fría." 36

³⁵ C. Furtado, Desarrollo y subdesarrollo ..., pp. 165 y 176.

³⁶ P. A. Baran y E. J. Hosbawn, "Las etapas del crecimiento económico". El Trimestre Económico. México, 1963, núm. 118, pp. 285, 293 y 295.

¿Y qué nos dicen respecto a los obstáculos fundamentales al desarrollo las teorías del "gran impulso" y del "esfuerzo crítico mínimo"? Que el desarrollo no es un proceso suave, uniforme y armonioso, es algo que ya nadie discute. Se acepta que el atraso sólo puede superarse en tanto el proceso de cambio adquiera momentum y pueda imponerse sobre los factores que frenan el desarrollo. Pero, admitiendo la necesidad del "impulso inicial" o el "esfuerzo crítico mínimo", lo que no parece convincente es que el principal obstáculo al desarrollo consista en que en los países subdesarrollados faltan las condiciones para ese gran "salto" o "jalón" hacia adelante. Señalar tal cosa equivale a una tautología más, a saber: En ellos hay subdesarrollo porque no se han satisfecho los requisitos del desarrollo.

Y ¿cuáles son las condiciones necesarias para el "gran salto"? Cuando el profesor Leibenstein, por ejemplo, expresa que la falta de estímulos es el factor que detiene el esfuerzo "crítico mínimo", lo que en esencia propone es hacer en los países subdesarrollados lo que en otras condiciones históricas hicieron las naciones industriales de Occidente, y por encima de todo: fortalecer el incentivo de lucro, no obstante que en las condiciones presentes en los países subdesarrollados, ése no ha sido, no es, ni puede ser el camino para crecer de prisa y utilizar mejor los recursos productivos. Como en otros casos, se identifica aquí el mayor desarrollo capitalista con la aplicación del principio de racionalidad económica, lo que a estas alturas resulta inaceptable, pues como dice el profesor Lange: "El carácter privado, restringido, y la forma antagonística de operación del principio de racionalidad económica en el marco del modo capitalista de producción, significa que su aplicación por las empresas capitalistas no garantiza el uso óptimo de los medios desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, es decir, el uso óptimo de las fuerzas productivas de la sociedad. La máxima economía en el empleo de los medios en una empresa está ligada al desperdicio social de los mismos, que se expresa en el desperdicio de recursos humanos y de fuerzas productivas materiales." 37

O en otros términos, si ni en el marco del patrón clásico del crecimiento coincidieron los intereses individuales de los empresarios capitalistas con los de la sociedad, menos podrían hacerlo hoy en los países subdesarrollados, en donde aquellos intereses se divorcian cada vez más de los del pueblo y la nación en su conjunto.

⁸⁷ Oscar Lange, Political Economy, vol. 1. Varsovia, 1963, pp. 175-76.

FUNCIONAMIENTO DEFECTUOSO DEL SISTEMA DE PRECIOS

Nadie puede dudar de que están presentes las "imperfecciones del mercado", en la economía de los países subdesarrollados. La perfección del mecanismo del mercado sólo existió en los libros de texto, en la teoría económica clásica y en los esquemas del equilibrio estático. En la práctica, en la fase misma del capitalismo competitivo, el sistema fue alejándose más y más de un pretendido funcionamiento armonioso y estable, y en la actualidad se acepta, en forma cada vez más extendida, que el mecanismo del mercado, lejos de garantizar el mejor aprovechamiento de los recursos productivos y, por tanto, un ritmo acelerado de desarrollo, constituye más bien una traba al crecimiento de los países pobres.

Pero las tesis que hacen hincapié en las "imperfecciones del mercado", adolecen en general de una limitación prácticamente insuperable, que a nuestro juicio consiste en que no relacionan esas "imperfecciones" con el proceso mismo de desarrollo del sistema económico: más bien las ubican en un marco estático y formalista, o, si acaso, las vinculan a ciertas modalidades institu-

cionales de carácter enteramente secundario.

En unos casos, en efecto, el reconocimiento de que el mercado funciona mal, lleva a la ilusión de que el mundo, y en particular los países subdesarrollados, debieran adoptar o volver a un régimen de libertad económica idílico y remoto, que no sólo supondría acabar con las interferencias monetarias, financieras, comerciales, industriales, sindicales, administrativas, y desde luego con las prácticas monopolísticas, sino en realidad, revertir todo el proceso histórico. En otros casos, lo que se sugiere son simples ajustes institucionales, pues si bien se acepta y defiende entusiastamente al capitalismo, no se cree ya en la viabilidad del laissez-faire. "De una manera concreta -escribe Lord Keynesno veo razón para suponer que el sistema existente emplee mal los factores de producción..." "No es la propiedad de los medios de producción lo que conviene al Estado asumir ..." "El individualismo es la mejor salvaguarda de la libertad personal si puede ser purgado de sus defectos y abusos..." Todo lo que se requiere es ampliar las funciones del gobierno para "ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir", pues tal es "el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes...". 38

³⁸ J. Maynard Keynes, Teoría general..., pp. 362-65.

La posición anterior no difiere esencialmente de la de muchos economistas occidentales, que verbalmente se pronuncian en favor de algún tipo de "planificación", que tenga la virtud de remozar a las economías de mercado sin afectarlas realmente en su estructura.

"Para que pueda tener lugar un desarrollo continuado —expresa, por ejemplo, el profesor Tinbergen— una economía debe poseer ciertas características básicas. Entre éstas se encuentra un mínimo de seguridad y estabilidad... y alguna actuación... gubernativa del tipo que por lo general se considera esencial para... el mantenimiento del orden y de la seguridad física de las personas y la propiedad." 39

Típica entre esas opiniones es la de Arthur Lewis, cuando después de criticar la planeación integral afirma: "La moraleja evidente de todo esto es que nuestra meta debe consistir en preservar los mercados libres siempre que sea posible... esto no significa que (el mercado) estará libre de control... ya que el Estado puede hacer toda la planeación que quiera controlando en su oportunidad el mercado, que controla a los empresarios. El Estado puede planear hasta donde lo desee, pero debe planear no por compulsión, sino por la manipulación del mercado."

En seguida hace notar que el problema principal consiste en que la inmovilidad de los recursos condiciona desfavorablemente la oferta, y que "una escasez general de mercancías en una economía es un fenómeno monetario, debido a la inflación, y cuyo remedio apropiado... es la deflación". ⁴⁰

Más razonable es pensar, como observa Flores de la Peña, que, en tal caso, "la preocupación principal debe ser alcanzar un aumento rápido de la productividad del sistema para aumentar la elasticidad de la oferta... (pues)..., la ejecución de una política fiscal y monetaria antiinflacionista no restablecerá el equilibrio en su totalidad ni en forma permanente...". ⁴¹

Y el propio autor indica:

El desarrollo resulta un problema demasiado serio e importante para dejar que lo resuelvan las fuerzas del mercado... una política de desarrollo implica que el Estado asuma la responsabilidad de suplir los estimulantes automáticos... y la de guardar el equilibrio externo, lo que significa intervenir en la selección de las inver-

³⁹ Jan Tinbergen, La planeación del desarrollo. México, 1959, p. 8.
40 W. A. Lewis, La planeación económica. México, 1957, pp. 23 y 25.
41 H. Flores de la Peña, Los obstáculos al desarrollo económico. México, 1955, p. 165.

siones y sujetar a la economía a un estricto control en sus relaciones con el exterior. 42

¿Cómo atacar, entonces, el problema de que el mecanismo del mercado no funciona adecuadamente en los países subdesarrollados, ante la ineficiencia de las medidas monetarias y de la "manipulación del mercado" propuestas por Lewis? "La adecuada coordinación de las decisiones de inversión —escribe Scitovsky—, requeriría un indicador para transmitir información acerca de los planes presentes y condiciones futuras tal y como están determinadas por los planes presentes; y el sistema de precios no da esta información." Y Rosenstein-Rodan, añade: "Además de los precios de mercado, se requieren señales orientadoras adicionales. El autor y muchos economistas creen que éstas pueden ser provistas mediante programación." ⁴⁸

A nuestro juicio —como hemos de ver más adelante— sin dejar de reconocer que diversas formas de programación pueden ser útiles, difícilmente puede aspirarse a que basten para contrarrestar las "imperfecciones del mercado" y abrir los cauces del desarrollo. Para ello sería necesario recurrir a una planificación económica, que aun estando lejos de la planificación integral de los países socialistas, excedería con mucho el estrecho marco de la programación "a la Alianza para el Progreso", que aceptan hoy día los gobiernos latinoamericanos y ciertos economistas.

Los factores externos

Consideremos, en seguida, la opinión de quienes sostienen que el obstáculo principal al desarrollo consiste en la presencia de factores internacionales adversos, que fundamentalmente se manifiestan en el intercambio comercial y el movimiento de capitales.

Desde luego, aún hoy, muchos autores occidentales no están de acuerdo en que el comercio internacional tenga efectos desfavorables. "Reconozco —dice el profesor Cairncross— cierto escepticismo en torno a la supuesta ineficiencia del comercio exterior para producir innovaciones y desarrollo. No me parece del todo convincente hablar como si el comercio exterior pudiera contenerse dentro de un enclave, sin transmitir su influencia dinámica

^{42 &}quot;La teoría del desarrollo económico", El Trimestre Económico, núm. 105, p. 59.

^{43 &}quot;Notas sobre la teoría del gran impulso", El desarrollo económico y América Latina, p. 68.

al resto de la economía." ⁴⁴ Higgins, por su parte, siguiendo a Myint, escribe algo que en verdad se antoja irónico: "La contribución de la empresa occidental al sector doméstico (campesino) de exportación, fue actuar como intermediario entre el campesinado y el mercado mundial y estimular la demanda de importaciones de esos campesinos." ⁴⁵ Myrdal hace notar que: "El principal efecto positivo del comercio internacional sobre los países subdesarrollados ha sido, de hecho, fomentar la producción de los productos primarios...; y esta producción, que emplea en gran medida mano de obra no calificada, ha constituido el núcleo de sus exportaciones." ⁴⁶ Y frente a quienes sostienen que el efecto del comercio ha sido perjudicial para los países subdesarrollados, Meier y Baldwin afirman que: "Los hechos históricos son la mejor refutación de tal argumento, pues difícilmente puede dudarse de que, después de entrar a los mercados internacionales, los países subdesorrallados se encuentran mejor que antes." ⁴⁷

El argumento es de lo más superficial: implica, entre otras cosas, que si los países atrasados no hubieran tomado el camino que tomaron, habrían vegetado en un total estancamiento; se desentiende de la realidad de las relaciones entre los países dominantes y los dependientes y, en el fondo, no parece tener otro propósito que defender y justificar —al margen de todo examen objetivo del proceso histórico—, a los grandes países industriales de Occidente.

Al parecer, ello es lo que más preocupa también al profesor Haberler, cuando afirma: "El comercio internacional es vitalmente importante para todos los países subdesarrollados..., la preocupación por los términos de intercambio se ha exagerado muclio... (y) la comparativa estabilidad o rigidez de los precios de los artículos elaborados no es, en manera alguna, una ventaja incondicional para los países industriales." 48 Y cuando recomienda a los países subdesarrollados, en vez de luchar por mejores relaciones de intercambio, "aprender a vivir con cierto grado de inestabilidad...", y fortalecer su estructura financiera, combatir la inflación y acumular reservas y esterilizar parcialmente los ingresos de divisas obtenidos en etapas de auge. 49

La verdad, empero, como se ha demostrado en los últimos años,

⁴⁴ A. K. Cairneross, ob. cit., p. 215.

⁴⁵ B. Higgins, ob. cit., p. 348.

⁴⁶ G. Myrdal, ob. cit., p. 66. 47 Meier y Baldwin, ob. cit., p. 326.

⁴⁸ Gottfried Haberler, op. cit., pp. 348-49. 49 Ibid., p. 350.

es que el intercambio de mercancías ha sido obviamente perjudicial para los países subdesarrollados. Según estimaciones de las Naciones Unidas, al iniciarse la Segunda Guerra Mundial, los países exportadores de productos primarios habían sufrido un deterioro en su relación de intercambio y, por consiguiente, en su poder de compra, de alrededor de 40% respecto al de los años setenta del siglo anterior. ⁵⁰ Y en la primera mitad del presente siglo, las materias primas que más intervienen en la exportación de esos países, sufrieron violentas fluctuaciones en sus precios, aumentando a razón de 21.7% al año en las fases de ascenso y declinando 22.1% en los periodos de descenso, lo que acusa una inestabilidad con la que no es fácil "aprender a vivir". ⁵¹

La teoría clásica del comercio ha sido, en realidad, un arma al servicio de las grandes potencias, y en lugar de conducir a un desarrollo armonioso de la comunidad económica internacional, ha sido una de las determinantes del atraso y de que múltiples países, entre otros los latinoamericanos, tengan economías débiles, unilaterales, deformes, monoproductoras, monoexportadoras y dependientes de un mercado exterior en cuyo comportamiento poco o nada pueden influir. Lo que no advierten muchos de los teóricos a que antes nos hemos referido es que, como dice lacónicamente Sachs: "... el atraso en las estructuras institucionales de los países coloniales y dependientes, surge de haberles impuesto el patrón típico de las 'economías de exportación'." 52

Para referirnos tan sólo a hechos recientes: mientras en 1930, la exportación por habitante en América Latina era de 58 dólares, para 1959 sólo alcanzaba 39 dólares. La CEPAL estima que, de 1950 a 1963, el índice de la relación de intercambio (Base: 1960 = 100), sufrió un descenso al bajar de 124.9 a 97.1, con lo que de hecho se reanudó la tendencia secular al deterioro iniciada desde el siglo anterior. Y según estimaciones de la OEA, entre 1950-53 y 1958-61, Latinoamérica perdió anualmente alrededor de 1500 millones de dólares tan sólo por virtud de los menores precios de sus exportaciones, lo que significaría unos 12 000 millones de dólares en ese breve lapso; a lo que —de acuerdo con cifras de la CEPAL—, habría que añadir más de 4 000

52 I. Sachs, Foreign Trade and Economic Development. Varsovia, 1963,

p. 11.

⁵⁰ Véase: Naciones Unidas, Departamento de Estudios Económicos, Relative Prices of Exports and Imports of Underdeloped Countries. Nueva York. 1949.

⁵¹ Naciones Unidas, Instability in Export Markets of Underdeveloped Countries. Cit. por V. Marrama, Política económica de los países subdesarrollados. Madrid, 1962, p. 106.

millones de dólares adicionales perdidos por efecto del deterioro en la relación de intercambio en 1962-63.

Fundamentalmente lo mismo ha ocurrido con las inversiones extranjeras —de las que nos ocuparemos en otro capítulo de este estudio— que de diversas maneras han contribuido a empobrecer a los países subdesarrollados y concretamente a los de América Latina, unas veces al extraer parte de su potencial de inversión y en otros momentos al reinvertir sus utilidades y subordinar aún más a las economías atrasadas a sus intereses. ⁵³

En una actitud distinta, y aun opuesta a la de autores como Haberler, Viner, Lewis y otros, que defienden la estructura actual de las relaciones económicas internacionales, Baran hace notar que la tendencia al deterioro en la relación de intercambio no es un factor decisivo del atraso. "Si bien —comenta— no puede negarse que esta tendencia existe... y que su importancia para algunos países es evidente, lo menos que puede decirse es que su validez general para el desarrollo económico de los países atrasados es muy dudosa." ⁵⁴

Reconociendo que, como este autor señala, "el principal obstáculo a un crecimiento económico rápido de los países atrasados es la forma en que se utiliza su excedente económico potencial", creemos que la importancia del deterioro secular en la relación de intercambio es mayor que lo que él admite. A nuestro juicio, Baran exagera el grado real de inelasticidad de la oferta en los países subdesarrollados, y aunque tiene razón al decir que el aumento de los precios de las exportaciones no trae consigo en realidad un incremento de la capacidad de importación, sino más bien una creciente salida de fondos derivada de las mayores ganancias de las empresas extranjeras, nos parece que deja de lado el hecho de que, al igual que en el caso de las inversiones extranieras, el deterioro en la relación de intercambio expresa, en última instancia, un sistema de relaciones internacionales a todas luces perjudicial para los países subdesarrollados, que sin duda afecta el monto y la forma de utilización de su excedente eco-

⁵³ Como dice Baran: "... resulta muy difícil precisar qué ha perjudicado más al desarrollo económico de los países atrasados, si la extracción de su excedente económico por el capital extranjero o su reinversión por las empresas extranjeras. Si se observan los magros beneficios directos que derivan estos países de la inversión extranjera, y, sobre todo, cuando se considera el impacto total que han tenido las empresas extranjeras en su desarrollo, se ve que ésta ha sido, de hecho, el sombrío dilema a que se enfrentan los países atrasados." La economía política del crecimiento, pp. 211-12.

54 Ibid., p. 261.

nómico y, por tanto, el proceso de acumulación de capital y de desarrollo.

"El actual sistema de división internacional del trabajo —como dice el profesor Schemeliov— se caracteriza por la desigualdad, la injusticia, la inequivalencia del cambio...", y es un sistema que "...se ha configurado no sobre la base de la especialización natural sino bajo la influencia de una amplia expansión de los monopolios y de las potencias coloniales". 55

El problema a que se enfrentan los países subdesarrollados, en otras palabras, no consiste tan sólo en que su productividad sea inferior a la de los países industriales, en que el valor de sus exportaciones sea menor que el de las importaciones o en que tengan que concurrir a mercados en los que la elasticidad de la demanda sea muy baja. Si la relación de precios en el mercado internacional estuviera determinada por los diversos niveles de productividad, sería, incluso, favorable para los países de menor ingreso, los que a la postre resultarían beneficiados por la mayor eficiencia y los menores costos de las naciones industriales; y si los resultados del intercambio internacional sólo exhibieran diferencias de valor derivadas del mayor trabajo incorporado a la producción de manufacturas, las cosas serían también distintas. El problema fundamental, sin embargo, consiste en que: "El estadio monopolista del capitalismo cambió el sistema de la formación de los precios. El valor de las mercancías, como antes, continúa midiéndose por la cantidad de trabajo socialmente necesario invertido en su producción; pero en el nivel y correlación de los precios de las mercancías los factores monopolistas adquieren una importancia cada vez mayor." 56 Es decir, cuando en los grandes países industriales la actividad económica se orienta hacia el logro de la lev del valor, en cuanto a que los precios tienden a fijarse a niveles superiores a los valores correspondientes de las mercancías, sobre todo, cuando se comercia con países económicamente débiles, los que a su vez, además, se ven con frecuencia obligados a ceder una parte de sus beneficios a las grandes potencias con las cuales mantienen el mayor intercambio.

En cuanto a la idea, por otra parte, de que los términos del intercambio no son tan desfavorables como se piensa para los países subdesarrollados y de que los índices respectivos adolecen de fallas como la de no tomar en cuenta la mejoría de calidad de los productos industriales, no incluir servicios y tomar como repre-

⁵⁵ N. P. Schemeliov, Los ideólogos del imperialismo y los problemas de los países subdesarrollados. Bogotá, 1965, pp. 102 y 103.
56 Ibid., p. 108.

sentativos para otros países los términos de intercambio británicos, 57 es sólo menos infundada que la actitud de algunos economistas que, sin poder dejar de reconocer las condiciones desfavorables en que comercian los países subdesarrollados, soslayan el problema y se conforman con afirmar demagógicamente —en respuesta a una discutible previsión— que en el futuro las cosas serán diferentes, la posición de las materias primas mejorará v los perjudicados serán los países industriales.

FALLAS INSTITUCIONALES Y ESTRUCTURALES

Finalmente, por lo que se refiere a las posiciones de quienes señalan como obstáculo principal al desarrollo la existencia de formas o estructuras institucionales anacrónicas o simplemente periudiciales, conviene distinguir lo que para nosotros son dos de sus variantes más caracterizadas: la primera correspondiente a la Alianza para el Progreso, y la segunda, a las formulaciones de la CEPAL y de varios economistas latinoamericanos.

Desde la reunión de Punta del Este, en que fue aprobada la Alianza para el Progreso, se ha insistido con frecuencia en que Latinoamérica necesita renovar sus sistemas agrarios y fiscales. así como modernizar su administración pública. Una y otra vez, se ha dicho que tales sistemas constituyen obstáculos al desarrollo, y en momentos de euforia reformista, aun ha llegado a sostenerse que la transformación de los mismos debería preceder a la adopción de cualquiera otra medida. Empero, ante la resistencia que han suscitado aun los planteamientos puramente verbales en torno a las reformas, poco a poco se las ha ido relegando, y a la postre se ha impuesto la opinión de los técnicos de la OEA de que, talcs reformas "no son un requisito previo"; 58 y de que, como dijo algún economista chileno en actitud reveladora: "Tratar de modificar de un día para otro un sistema de clases que ha existido por siglos es jugar con fuego. Cualquier intento apresurado de reducir el contraste entre ricos y pobres, debe producir serias dificultades." 59

Estas opiniones exhiben claramente las limitaciones insupera-bles de la Alianza para el Progreso. Si bien es evidente que ciertas formas institucionales son un obstáculo al desarrollo latinoame-

⁵⁷ Véase: G. Haberler, ob. cit., pp. 332 y 333.

⁵⁸ OEA. Informe de la nómina de nueve al Consejo Interamericano Económico y Social. México, 1962, p. 32.

9 Us. News & World Report, febrero 14, 1962.

ricano, resulta igualmente claro a estas alturas que ni son los obstáculos fundamentales, ni están siendo removidos en los términos en que se dijo que lo serían hace apenas tres o cuatro años. A pesar de que, en las significativas palabras de Rómulo Betancourt, la Alianza se propone "ayudar a los pobres... a fin de salvar a los ricos", éstos no parecen dispuestos a ninguna reforma que pueda afectar sus intereses; y ello es, en buena parte, lo que explica que mientras la ALPRO se debate en una burocracia que sus propios defensores —Lleras Camargo, Kubitshek y otros han denunciado a menudo, los regímenes institucionales anacrónicos siguen prácticamente sin tocarse, las reformas sin realizarse, y la solución de los más graves problemas continúa buscándose empeñosa y vanamente en la programación y en fórmulas de integración que, cualquiera que pudiera ser su utilidad, en el fondo respetan el statu quo interno y la estructura de las relaciones económicas internacionales.

Los planteamientos de la CEPAL y de ciertos economistas latinoamericanos ligados estrechamente a ella, son sin duda más serios y dignos de examen, aunque no dejen de mostrar ciertas contradicciones. Unos y otros reiteran la necesidad de cambios profundos, a consecuencia de reconocer que —como ha dicho Prebisch—: "La estructura social prevaleciente en América Latina, opone un serio obstáculo" al desarrollo.

Desde luego, parece innegable que los hechos mencionados por la CEPAL, son obstáculos reales que es preciso vencer. Nadie puede dudar de que la defectuosa distribución de la propiedad y del ingreso, el régimen de tenencia de la tierra y las prácticas restrictivas y monopolísticas en la producción, son escollos internos derivados de la estructura socioeconómica imperante en nuestros países. Parece aceptable también, que el insuficiente crecimiento de las exportaciones, la escasa diversificación de las mismas y el deterioro de la relación de intercambio, son igualmente trabas al desenvolvimiento económico. Y la CEPAL no sólo enuncia algunos de los obstáculos al desarrollo latinoamericano, sino que exhibe una clara conciencia respecto a que cualquier intento serio tendiente a superarlos, tropezará con la enconada resistencia de los sectores afectados por los cambios.

En más de un aspecto, las posiciones teóricas de la CEPAL han contribuido a mostrar las fallas insuperables de algunas de las teorías del desarrollo más socorridas en el extranjero. Su énfasis sobre los problemas resultantes del "estrangulamiento externo" y de la "inelasticidad de la oferta agrícola", a consecuencia, principalmente, de los ineficientes regímenes agrarios, ha permitido com-

prender mejor los factores del desequilibrio económico en Latinoamérica, y otras de sus opiniones han sido con frecuencia de las más avanzadas entre aquellas que circulan en las esferas oficiales del continente.

Pero, a la vez, sus planteamientos adolecen de limitaciones que no es difícil advertir. A menudo, por ejemplo, después de hablarse insistentemente de que el mal está en la estructura económicosocial misma, se sugieren medidas que, en el mejor de los casos, de llevarse a cabo sólo modificarían unas veces la "superestructura" y otras la "infraestructura" de nuestros países; en ocasiones se pone el mayor énfasis en la necesidad de lograr ciertos cambios meramente institucionales, del tipo de los sugeridos por la ALPRO, o se subrayan las ventajas de la integración y la programación económica, como si tales instrumentos pudieran ser sustitutivos de las transformaciones propiamente estructurales; en general, no se establecen con precisión las relaciones entre la estructura socioeconómica propiamente dicha y los obstáculos que de ella derivan; tampoco se sugieren medidas de gran alcance para modificar el cuadro desfavorable que rodea el proceso de acumulación de capital; se tiende a poner demasiado énfasis en los obstáculos externos ligados al comercio exterior y al deterioro de la relación de intercambio y, sin embargo, no se examinan a fondo los problemas que supone la dependencia, y por último, con frecuencia se deja la impresión de que la CEPAL acepta también la posibilidad de que las clases dominantes, beneficiarias principales del estado de cosas existentes, acepten modificarlo en forma sustancial aun en perjuicio de sus intereses. 60

En resumen, la evaluación de los análisis teóricos anteriores, y en particular de las opiniones más extendidas entre ciertos economistas de Estados Unidos y Europa, lleva a la conclusión de que, lo que podría denominarse la "teoría metropolitana del desarrollo", no parece adecuada para explicar a fondo la problemática y concretamente los obstáculos fundamentales, y menos para servir de base a una política eficaz de desarrollo en América Latina.

Aun reconociendo que algunos planteamientos no dejan de ser sugestivos e interesantes, que otros pueden ser inobjetables si se les considera en forma aislada y que ciertos obstáculos a que se presta atención están sin duda presentes en el proceso

60 Véase por ejemplo: Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrolio...; y Ramón Ramírez Gómez, "El informe Prebisch y la realidad latinoamericana". México, 1963.

del desarrollo, en conjunto, tales planteamientos adolecen de graves fallas: omiten la consideración de hechos fundamentales; tienden a atribuir mayor importancia a obstáculos secundarios o derivados que a aquellos que realmente son decisivos; no constituyen formas de un análisis propiamente estructural; no toman suficientemente en cuenta las relaciones entre los países industriales y los hoy subdesarrollados, no adoptan frente al sistema social imperante una actitud crítica, ni, por tanto, examinan el funcionamiento de la totalidad del sistema capitalista; más que romper con los rígidos y a menudo estériles marcos del análisis estático, introducen el factor "tiempo" de una manera artificial y caprichosa, no sitúan ni estudian los problemas del desarrollo en su perspectiva histórica real, y en ocasiones, en vez de interesarse científicamente en explicar y en contribuir a liquidar el atraso, tienden incluso a justificarlo, a despertar vanas ilusiones en torno a soluciones y perspectivas de crecimiento utópicas o, cuando bien, proponen cambios intrascendentes que, aun de llegar a producirse, dejarían las cosas esencialmente como están.

A esas posiciones conservadoras, que por encima de sus distintos y a veces atrayentes matices exteriores se nutren en el keynesismo y, genéricamente, en el neoclasicismo; que carecen de objetividad y espíritu crítico; que pretenden despojar a la economía de su profundo carácter social; que se pierden entre los árboles sin ser capaces de ver el bosque; que suponen que el desarrollo sólo requiere "ayuda exterior" o si acaso unos cuantos retoques institucionales; que confunden los síntomas del atraso con sus causas profundas; consideran a la propiedad privada como una institución permanente y no como una categoría histórica; construyen modelos simplistas que no resultan de la abstracción científica ni del análisis serio de las leyes económicas fundamentales; a esas posiciones, llamamos en conjunto "teoría metropolitana del desarrollo", para distinguirlas de la contribución sin duda positiva e importante que otros economistas de los países industriales de occidente, muchos de ellos hostilizados por "heterodoxos" en sus respectivos centros de estudio, y desde luego, pensadores de los países socialistas y, naturalmente, de las propias naciones económicamente atrasadas, han dado en años recientes a la mejor comprensión de los problemas de las naciones subdesarrolladas.

Respecto a los economistas que manejan esquemas superficiales, toman el rábano por las hojas y "...se muestran indispuestos e incapaces para reconsiderar sus teorías, porque tal reconsideración pudiera hacer dudar sobre las ventajas de la economía

de empresa privada...", 61 podría decirse con Marx, que: "Toda la ciencia sería superflua si la apariencia de las cosas coincidiera con su esencia." "La ignorancia de este principio básico —como indica Baran— se traduce inevitablemente en el descenso de la economía hasta un empirismo de poca profundidad y en el abandono de la gran tradición del pensamiento social..." 62

62 Paul A. Baran, "Reflexiones sobre el subconsumo". El Trimestre Económico, núm. 103, p. 433.

⁶¹ Dudley Seers, "The Economics of The Special Case". Cit. por Thomas Balogh, en "The Conventional Wisdom of Kenneth Galbraith", New Left Review. Londres, verano de 1964, p. 89.

CAPÍTULO 3

HACIA UNA TEORÍA DEL SUBDESARROLLO

La formulación de una teoría del desarrollo que explique satisfactoriamente lo que acontece en América Latina, les todo menos una tarea sencilla. Intentar determinar, de manera rigurosa, la razón de ser del desarrollo y el subdesarrollo latinoamericano, requiere penetrar en el proceso histórico, echarse atrás décadas y aun siglos, rastrear con objetividad en un pasado lejano y borroso y reconstruir situaciones que, a pesar de su importancia, suelen estar ausentes incluso en muchas de las obras de los historiadores, sociólogos y economistas. Acometer tal tarea supone, además, conocer el presente, evaluar con precisión los cambios que han tenido lugar en los últimos años, percibir lo que es común y distinto en cada país, y con base en todo ello integrar un modelo analítico o interpretativo que, a consecuencia de una abstracción rigurosa, tanto desde un punto de vista lógico como histórico, permita advertir, interrelacionar y jerarquizar los factores o elementos fundamentales que han impedido o frenado el proceso de desarrollo.

Por fortúna, no sólo puede observarse que cada vez se adquiere mayor conciencia respecto a las fallas de ciertos planteamientos teóricos, en los que sería utópico tratar de fincar una estrategia económica capaz de librar a Latinoamérica del atraso, sino que, gradualmente también, se avanza en el intento de comprender mejor las causas de ese atraso y de entender que la comprensión profunda de nuestros problemas no habrá de ser fruto de la casualidad ni de escarceos superficiales más o menos esporádicos o meramente empíricos, ni de actitudes o estrategias que descansen en esquemas simplistas que en el fondo sólo exhiban posiciones dogmáticas divorciadas de la realidad.

Avanzar en la elaboración de una teoría en el complejo campo de las ciencias sociales, sobre todo en un momento en que las fuerzas en conflicto se polarizan, las fricciones se ahondan y los desacuerdos se multiplican, reclama un gran esfuerzo de sistematización y de síntesis, así como escapar a las presiones políticas y aun a las meramente emocionales que a menudo vuelven imposible distinguir la realidad de su apariencia. Mas así como el logro de un mínimo de objetividad no se consigue evadiendo o tratando de soslayar la realidad, sino viviéndola y enfrentándose a ella, esforzándose por desentrañarla, actuando como parte com-

prometida en el proceso de cambio y no pretendiendo ser un juez superior e inapelable, cuyos fallos se produzcan al margen de la contienda y de los intereses en pugna; así también, el propósito de destacar con sencillez y congruencia las variables decisivas del fenómeno del atraso económico no puede consistir, como algunos autores pretenden, en hacer tentadores y simplistas modelos matemáticos globales, en los que se cuantifiquen e interrelacionen tres o cuatro variables, olvidándose del dinamismo del proceso de desarrollo, de los factores con frecuencias esenciales que, por lo menos hasta ahora, no son susceptibles de medición numérica y de que, en el fondo, como bien señala la señora Robinson, aún no se ha avanzado suficientemente en el conocimiento de las fuerzas determinantes de la acumulación de capital y de las reacciones de la comunidad en los diferentes sistemas sociales, como para expresar ese conocimiento "en términos algebraicos" ¹

Acaso el rasgo común que más sorprende y desconcierta en las teorías burguesas del desarrollo, es el de que a pesar de los refinamientos metodológicos y técnicos de que se hace gala en ciertos planteamientos, lo que escapa a ellos es la realidad social del desarrollo y el subdesarrollo y su examen objetivo. Tales teorías parecen moverse en un mundo en que los fenómenos económicos resultan de leyes sicológicas inmutables, de propensiones extraeconómicas, de motivaciones individuales, círculos viciosos, funciones lineales o, en cl mejor de los casos, procesos de causación circular. Refiriéndose, precisamente, a la teoría del desarrollo dominante en los centros universitarios de occidente, el profesor Furtado expresa con razón que: "...ese punto de vista presenta la falla fundamental de pasar por alto que el desarrollo económico posee una nítida dimensión histórica. La teoría del desarrollo que se limita a reconstruir -dice- en un modelo abstracto -derivado de una experiencia histórica limitada- las articulaciones de determinada estructura, no puede pretender un elevado rango de generalidad." 2

No es extraño, en tal virtud, que el observador encuentre con frecuencia incomprensibles tales esquemas y modelos teóricos, y se pregunte en dónde están en ellos el imperialismo, la presión asfixiante de los países fuertes sobre los débiles, la explotación brutal que muchos pueblos de los hoy atrasados han sufrido, las clases sociales y sus luchas irreconciliables, los cambios en la estructura social, el desperdicio y la corrupción; en dónde está ese

¹ Joan Robinson, ob. cit., p. 107.

² C. Furtado, Desarrollo y subdesarrollo . . . , pp. 149-150.

fenómeno complejo, envolvente, profundo y vasto de la dependencia, cuya sola presencia condiciona toda posibilidad de desarrollo capaz de satisfacer las necesidades de los países económicamente atrasados; en dónde está, en una palabra, la realidad.

Al tratar de explicar, en una perspectiva histórica, los factores que a nuestro juicio más influyen en el atraso latinoamericano, somos conscientes de las limitaciones de nuestro esfuerzo. Sabemos que Latinoamérica es un continente complejo y múltiple, y que para trazar una política nacional concreta, sería preciso internarse en el bosque y acercarse a muchos de los árboles. Comprendemos, también, que hacer una teoría del desarrollo exigiría un esfuerzo que rebasa con mucho tanto el marco de este trabajo como el límite de nuestra capacidad, y acaso de cualquier capacidad individual. Podríamos, en defecto de ello, tratar de construir un modelo simplificado y estático -semejante a algunos de los muchos que se han puesto de moda en la literatura reciente del desarrollo-; pero creemos que intentar tal cosa no tendría especial utilidad teórica o práctica.

Tampoco nos mueve, sin embargo, una intención meramente descriptiva o el simple propósito de enunciar, en una lista larga e incompleta, obstáculos de mayor o menor significación distintos a los ya examinados. Nuestra/meta es otra diferente y más ambiciosal tratamos más bien de destacar la presencia y de establecer la interrelación dinámica de los factores que fundamentalmente han moldeado y siguen condicionando el desarrollo latinoamericano. Porque, lo que parece claro es que no son factores aislados los que están en juego, sino elementos cuva interacción ha determinado el subdesarrollo y cuya trabazón interna es preciso, en consecuencia, descubrir, aunque su ponderación rigurosa haya de requerir de estudios adicionales y de esfuerzos tendientes a sustanciar v verificar detalladamente lo que nosotros sólo hemos de bosquejar toscamente en estas páginas.

Entre tales factores, aquellos a los que dedicaremos la mayor atención —y que en general son, a la vez, de los que a menudo ni siquiera se mencionan en las explicaciones más convencionales— hemos elegido los siguientes: el colonialismo, el librecambismo, el imperialismo, el tipo peculiar de capitalismo que ha surgido en los países económicamente atrasados, el fenómeno de la dependencia, la tendencia a la concentración, el defectuoso y antisocial reparto de la riqueza y el ingreso nacional y —como consecuencia y en parte también causa de todo ello— el cuadro desfavorable en que se desenvuelve el proceso de acumulación de capital y de desarrollo.

El colonialismo fue el primer canal de acceso del capital europeo a nuestros países, de un capitalismo incipiente, subordinado desde su nacimiento, cuya irrupción constituyó un hecho desquiciador y entorpecedor del desarrollo latinoamericano. En una etapa histórica posterior, cuando el capitalismo se consolidaba como sistema dominante y los países de América conquistaban su independencia política, fue el librecambismo, en el marco conceptual de la filosofía liberal, el puente que mantuvo en contacto a esos países con el mercado mundial en expansión. Al pasar el sistema de la fase competitiva a la del monopolio, surgió el imperialismo, y bajo su influencia -en ciertos aspectos aún más negativa que la del viejo colonialismo mercantil— Latinoamérica, al igual que Asia y África, se convertiría en uno de los tres grandes proveedores de materias primas y alimentos para las potencias de Occidente y, más tarde, en comprador importante de sus manufacturas.

Así como la evolución del capitalismo llevó al imperialismo y éste ha agudizado el subdesarrollo en vastas regiones del mundo, en el nuevo marco histórico, distinto sin duda a aquel en el que se industrializaron los países europeos, Estados Unidos y aun Alemania y Japón, surgió un capitalismo diferente, contrahecho, profundamente irracional, lleno de imperfecciones y desajustes estructurales e incapaz en gran medida de movilizar el potencial productivo en torno al móvil del lucro.

Todavía más, mientras que el capitalismo europeo tradicional se desenvolvió en marcos independientes, que permitieron a la burguesía nacional de cada país orientar el proceso como más convenía a sus intereses y, en ciertos momentos, incluso a los intereses generales de la sociedad, bajo el "capitalismo del subdesarrollo", presente en Latinoamérica, la nota distintiva a ese respecto sería la dependencia, una dependencia que no sólo se da en campos aislados: la economía, la técnica, la política, la cultura, sino en todos ellos; una dependencia profunda, recíproca, estructural, derivada de la subordinación, de la desigualdad del desarrollo y de las injustas relaciones existentes entre los grandes países imperialistas y las naciones pobres.

Como resultado de todo ello, el proceso de desenvolvimiento económico tenía que ser lento y accidentado en América Latina y la riqueza y el ingreso nacional se repartirían en condiciones aún más inequitativas desde el punto de vista social y francamente perjudiciales en lo económico, que las conocidas en los países hoy industrializados y que traerían consigo patrones en que el bajísimo nivel de vida de las masas populares, lejos de

tener como contrapartida una alta tasa de inversión, se expresaría en una increíble y aun escandalosa concentración del ingreso en manos de las minorías privilegiadas, en las más variadas e irracionales formas de dilapidación del excedente económico y en una insuficiente y lenta formación de capital.

Pero, veamos más de cerca la forma en que todos estos obstáculos han detenido y desviado el proceso del desarrollo econó-

mico latinoamericano.

EL COLONIALISMO

Muchos de los economistas occidentales que se ocupan del subdesarrollo, descartan la influencia de este factor, y aun tratan de demostrar que la dominación colonial fue favorable: "... la parte de la Índia en que el dominio británico fue más completo y duró más tiempo -escribe, por ejemplo, el profesor Galbraith— es hoy... la más progresista del subcontinente." ³
Myrdal, por su parte, hace notar que "la explotación no es

tal, sino más bien una regla del juego del mercado..." "En rcalidad -añade- la actividad económica de los colonizadores representó una forma impulsora de la expansión económica, la cual, en ausencia de las peculiares relaciones de dominio del colonialismo, no hubiera tenido lugar." 4 Como tantos otros autores, el profesor Myrdal parece caer en la errónea idea de pensar que, sin el dominio colonial, no habría habido expansión, cuando lo lógico, en todo caso, sería suponer que el desarrollo habría sido diferente, como aconteció, digamos, en Japón.

Lo que se piensa en los países que han sido víctimas del coloniaje, es bien distinto a lo que creen algunos economistas metropolitanos: "El gobierno británico en la India -se expresa en la Declaración de Independencia de esta nación- no sólo ha privado al pueblo de libertad sino que ha descansado en la explotación de las masas y arruinado al país económica, política, cultural y espiritualmente..." El ex primer ministro Nehru, como va vimos en líneas precedentes, señalaba a su vez que: "... casi todos los problemas principales (de la India) se gestaron durante el dominio británico y son el resultado directo de la política británica..." Y el economista Singh, aludiendo al mismo hecho, afirma que: "La agricultura, la fuente principal de acumulación de capital en un país predominantemente

³ J. K. Galbraith, ob. cit., p. 16. ⁴G. Myrdal, ob. cit., p. 70.

agrícola, se organizó sobre una base de la que sólo podía surgir una economía subdesarrollada..." ⁵

Lo mismo podría decirse de América Latina, en donde el dominio colonial subordinó por siglos a casi todos los países de la región a los intereses metropolitanos, obstruyó el desarrollo independiente, desgarró y destruyó violentamente, hasta aniquilarlas en muchos casos, las expresiones más valiosas de las viejas culturas autóctonas; impuso por la fuerza una nueva religión, interrumpió el proceso del desarrollo histórico, introdujo instituciones inadecuadas a la realidad americana, desfiguró las economías nacionales, generalizó la explotación y el despojo, monopolizó el comercio e hizo de cada país un granero y más comúnmente una mina de metales preciosos, cuyos beneficios siempre se destinaron a la metrópoli.

Se antoja, en verdad, incrcíble, que un hecho de tal entidad para la comprensión del fenómeno del atraso económico se sos-laye unas veces y otras simplemente se ignore, olvidándose que: "...los orígenes del subdesarrollo deben buscarse, sobre todo, en el proceso histórico de formación del sistema colonial capitalista." 6 O, como dice Lacoste: Que la expansión económica de algunos países fue posible, debido entre otros hechos, a la subordinación política de la mayor parte de las naciones hoy atrasadas. De allí que bien pueda decirse que: "El subdesarrollo procede fundamentalmente de la irrupción del sistema capitalista al seno de sociedades anquilosadas... cuyas estructuras sociales se han conformado en beneficio de una minoría política y económicamente privilegiada." 7

No es nuestro propósito exhibir en detalle ni mostrar, en las múltiples formas en que ello podría intentarse, el papel enormemente perjudicial que el colonialismo jugó en el proceso de desarrollo latinoamericano. Para hacerlo, sería preciso abandonar el plan de análisis que nos hemos trazado y acometer una tarea distinta, que toca en verdad a quienes habrán de reescribir nuestra historia colonial. Mas aún así, quizás no sea ocioso dedicar unas líneas que nos ayuden a comprender mejor el efecto desquiciador del coloniaje sobre el desarrollo económico y social de América Latina. 8

⁵ V. B. Singh, Indian Economy, Yesterday and Today. India, 1964, p. 62.
⁶ I. Sachs, Pattern of Public Sector in Underdeveloped Economics. India, 1964, p. 16

⁷ Yves Lacoste, Les pays sous développés. Paris, 1963, pp. 57, 58 y 76.

8 Sergio Bagú, Estructura social de la Colonia. Buenos Aires, 1952, pp. 190-91.

...la colonia significó —señala el historiador argentino, Sergio Bagú— una operación de las más brutales proporciones. El indio fue arrebatado por la fuerza de su comunidad, su familia y su hogar... Con el correr del tiempo las cosas fueron empeorando. Pueblos enteros de indios desaparecieron... El trabajo en la nueva sociedad, es una maldición y el indio es siempre... el culpable, el vil, el despreciable..."

A menudo se supone que, a pesar de sus numerosos vicios y fallas, la sociedad colonial americana fue estable, tranquila y pacífica, y que después de la conquista, poco a poco fue prescindiéndose del uso de la violencia. ¡Nada más lejos de la verdad!

... Las relaciones de clases en la colonia reposan sobre la violencia. Violentas son las relaciones habituales entre comerciantes y labradores, entre comerciantes y plantadores; entre estancieros e inquilinos; entre los potentados locales y los representantes del poder imperial; entre los jerarcas de la Iglesia y el clero llano; entre el cura y los indios, sus feligreses; entre el cacique y sus indios; entre cl mestizo o el mulato y los indios o negros. 9

La política de España —escribe a su vez Mariátegui— obstaculizaba y contrariaba totalmente el desenvolvimiento económico de las colonias al no permitirles traficar con ninguna otra nación v reservarse como metrópoli, acaparándolo exclusivamente, el derecho de todo comercio y empresa en sus dominios. 10

En todo el periodo de la América Colonial --recuerda al respecto un cconomista argentino— el rasgo distintivo de la organización económica fue el régimen de monopolio excluvente impuesto por las metrópolis. 11

E invocando los autorizados testimonios del padre Las Casas, el libertador Bolívar escribía en 1815: Tres siglos ha, dice usted, que empezaron las barbaridades que los españoles cometieron en el grande hemisferio de Colón. Barbaridades que la presente edad ha rechazado como fabulosas, porque parecen superiores a la perversidad humana; y jamás serían creídas por los críticos modernos, si constantes y repetidos documentos no testificasen estas infaustas verdades ... 12

Por encima de las inconsistentes posiciones que frente al colonialismo adoptan ciertos economistas "metropolitanos", el aná-

⁹ *Ibid.*, pp. 129 y 130.

10 José Carlos Mariátegui, Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana. Lima, 1952, p. 15.

11 Aldo Ferrer, La economía argentina. México, 1963, p. 27. Sobre lo que tal monopolio significó para Chile. Véase: Hernán Ramírez Necochea, Antecedentes económicos de la independencia de Chile: Santiago, 1959.

12 Simón Bolívar, en Hispanoamérica en lucha por su independencia. México, 1962, p. 26.

lisis objetivo descubre que los países subdesarrollados de hoy no lo fueron siempre; hubo un momento en que incluso su desarrollo fue comparativamente mayor que el de las naciones que después habrían de industrializarse! El proceso de incorporación al sistema colonial de los países europeos fue todo, menos terso y suave: "La cruel rapacidad de la política colonial durante los siglos xvii y xviii, difirió poco de los métodos con que los cruzados y los comerciantes armados de las ciudades italianas habían robado a los territorios bizantinos del Levante en los primeros siglos." 13

Historiadores y economistas han demostrado, de manera irrefutable, que: "La dominación de los capitalistas extranjeros en las colonias condujo a la ruina y a la pauperización de las masas autóctonas, a la muerte de las profesiones y de los embriones de industria manufacturera y a la declinación de las antiguas ciudades." "... Y el continente americano fue el primero en ser explotado...; el conquistador no llegó para civilizar, sino para acumular lo más rápidamente posible las mayores riquezas sin preocuparse de la sociedad que encontraba." 14

El daño enorme hecho por tres siglos de coloniaje despiadado en América Latina, no terminó al conquistarse la independencia política: el coloniaje dejaría como huella indeleble una pesada herencia de latifundismo, parasitismo, fanatismo, ignorancia, explotación, enajenación, abusos y privilegios, a la que se sumarían factores tales como el caudillismo, el pretorianismo, el burocratismo, el caciquismo, la corrupción y nuevas formas de vida parasitaria, que sin duda fueron otro gran obstáculo al desenvolvimiento económico latinoamericano durante buena parte del siglo xix. ¹⁵

Ha sido, en fin, tan fuerte la influencia del colonialismo en el subdesarrollo económico, que incluso algunos de los caracteres sicológicos que se observan en los países subdesarrollados, son

¹⁴ Jacques Arnault, Historia del Colonialismo, p. 65.

¹³ M. Dobb, Studies in the Development of Capitalism. Londres, 1946, p. 208.

¹⁵ El parasitismo —escribía a principios de este siglo el historiador chileno Francisco A. Encina— aunque consecuencia en parte de nuestra ineptitud fabril y comercial, ha llegado a constituir un factor independiente que contribuye a debilitar nuestra expansión. La turba de empleados públicos y de intermediarios inútiles y la espesa nube de bachilleres o casi bachilleres ineptos y ociosos, que en forma disimulada, pero no por eso menos efectiva, pesan sobre las espaldas de los hombres de trabajo, tienen fatalmente que contrariar el desarrollo." Nuestra inferioridad económica; sus causas, sus consecuencias. Santiago de Chile, 1955, p. 139.

sin duda residuos de la herencia colonial. Por ello no es casual que al distinguir los diversos grupos de países en que el mundo se divide hoy, la señora Robinson caracterice a los países atrasados como regimenes "coloniales, neocoloniales y ex coloniales." 16

El librecambismo

Desde las postrimerías del régimen colonial, empezaron a suavizarse las restricciones legales al comercio exterior latinoamericano. El monopolio tradicional, sin embargo, siguió de hecho en vigor, limitando grandemente las posibilidades de intercambio con los países que empezaban a industrializarse y que, desde tiempo atrás, habían superado e incluso dominado económicamente a España y Portugal.

El triunfo de las luchas por la independencia no trajo consigo cambios fundamentales inmediatos en la estructura sociocconómica de las nacientes repúblicas. En la mayor parte de los casos se necesitarían varias décadas para sentar las bases de los nuevos regímenes sociales y políticos. Pero, tratándose, específicamente del comercio, el fin del coloniaje habría de significar el desplome inevitable de toda la vieja política mercantil sostenida enérgicamente por España y del sistema del monopolio comercial.

A partir de los años veinte, pasaría al primer plano el debate en torno a si las nuevas naciones debían optar por una política proteccionista como instrumento de estímulo a la industria local, o preferir el librecambio a fin de aprovechar y compartir a través del comercio internacional los avances económicos y técnicos de los países más adelantados. Y si bien en ciertos momentos los proteccionistas esgrimieron argumentos convincentes, las fuerzas triunfantes, imbuidas del más puro y ortodoxo liberalismo, acabaron por imponerse y por imponer la libertad de comercio, aunque en cierto sentido no hacían sino aceptar la presión de fuerzas externas más poderosas que ellas: las del naciente capitalismo industrial europeo -y especialmente inglésempeñado en derribar todas las barreras al comercio.

Recordando esa etapa de la historia económica argentina, Aldo Ferrer, escribe:

El librecambio se convirtió... en la filosofía y la práctica política de estos grupos (los comerciantes y ganaderos del Litoral) y,

¹⁶ Joan Robinson, ob. cit., p. 99.

de hecho, el objetivo económico de la revolución de independencia fue eliminar definitivamente las trabas al comercio que aún subsistían en la reglamentación colonial, a pesar de la liberalización de 1778. ¹⁷

Durante la primera mitad del siglo xix, las exportaciones latinoamericanas crecieron apreciablemente. La doctrina de los costos comparativos se hallaba en su apogeo, los países latinoamericanos no podían improvisar una industria propia y el aumento de la demanda de alimentos y materias primas, procedente, sobre todo, de Inglaterra, operó como un factor dinámico que habría de provocar sensibles cambios en la economía latinoamericana. Fue en la segunda mitad del siglo, empero —en rigor después de 1860— cuando el crecimiento económico se aceleró desde México y Cuba hasta Brasil, Argentina, Uruguay, Chile v Perú. A medida que el desarrollo del capitalismo y el creciente intercambio hicieron posible crear un verdadero mercado mundial, los países latinoamericanos se incorporaron de prisa a ese mercado y su comercio se incrementó a un ritmo sin precedente. Pero el mayor comercio con el extranjero no significó la industrialización de Latinoamérica, del mismo modo que la adopción de una política liberal hacia el exterior no trajo consigo, especialmente en la primera mitad del siglo, una transformación socioeconómica interna que permitiera liberar el potencial productivo de las trabas que impedían su mejor utilización.

La fórmula dominante fue una en que la libertad hacia afuera se hacía paradójicamente coincidir con la sujeción interior v a menudo con una verdadera tiranía interna, y en la que el librecambismo se abría paso y a la vez chocaba con otros ismos: el fanatismo, el latifundismo, el militarismo. El fanatismo exhibía de bulto la miseria, la ignorancia y el abandono del pueblo, así como el firme propósito de la Iglesia de mantener su fuerza tradicional, buscando un rápido acomodo en las nuevas condiciones surgidas de la independencia. El latifundismo y la enorme extensión de la propiedad de manos muertas, aparte de expresar el poder económico y la influencia política del clero, descubría el atraso de la estructura social y el anacronismo ya entonces evidente de los sistemas de tenencia y explotación de la tierra. El militarismo acusaba la presencia de los ejércitos triunfantes, surgidos de los movimientos insurgentes, muchos de cuyos más conspicuos caudillos pronto se aliarían a los grupos más conservadores en la defensa del nuevo status. Todos esos ismos habrían de en-

¹⁷ Aldo Ferrer, ob. cit., p. 69.

trañar serios obstáculos internos al desarrollo y, a pesar de ciertas contradicciones inevitables, apoyarse recíprocamente unos a otros. El ejército, por ejemplo, tendió en general a defender a la Iglesia, la que a su vez nunca ocultó su simpatía, sus estrechas relaciones y aun sus compromisos con los regímenes militares. Una y otro mantuvieron sus posiciones aprovechando y aun explotando la ignorancia y el bajo nivel de conciencia del pueblo; y a pesar de sus tempranas exigencias de protección estatal a sus intereses, la oligarquía siempre aceptó en el fondo el librecambio, acaso convencida de que el contacto con el exterior sería una válvula de escape y una fuente de abastos y mercados que, al menos en parte, supliría la ausencia de una industria nacional.

En resumen, la vigencia del librecambio como norma rectora de las relaciones económicas internacionales, si bien alentó cierto crecimiento, sobre todo, en los países del sur del continente, no hizo posible un verdadero desarrollo. En realidad, la industrialización no llegó a cobrar impulso; las obras de infraestructura realizadas de preferencia en el último tercio del siglo xix, sirvieron fundamentalmente para consolidar los intereses del capi-tal extranjero; el latifundio siguió siendo la forma de tenencia de la tierra predominante aun en los países en que, como México, el clero fue despojado de su gran riqueza territorial; y el modelo "inglés" de división internacional del trabajo, basado supuestamente en la especialización resultante de las ventajas relativas de cada país, sólo sirvió en el fondo para imprimir a la economía latinoamericana un marcado carácter de economía primaria de exportación, para distorsionar gravemente su estructura, dar un aliento unilateral a ciertas actividades, postergar a otras y agudizar la dependencia respecto a los países que empezaban a especializarse en la producción y exportación de manufacturas.

EL IMPERIALISMO

El siguiente gran obstáculo que a nuestro juicio ha impedido el desarrollo latinoamericano, sobre todo a lo largo del presente siglo, es el imperialismo. Si ciertos economistas no conceden mayor importancia al colonialismo, e incluso suponen favorable al régimen de librecambio, respecto al fenómeno del imperialismo suelen adoptar actitudes todavía más superficiales v dogmáticas, llegando al extremo de no mencionarlo siquiera o de sólo hablar de él en ocasiones excepcionales, como si se tratara de un tema deleznable, intrascendente e indigno de las academias y universidades. En parte, ello se explica a consecuencia del temor cugendrado en el clima de intolerancia, hostilidad y aun represión que, después de la Segunda Guerra Mundial, ha privado en muchos países occidentales; pero, también, es producto del carácter apologético de los estudios de quienes, dispuestos a servir intereses que están muy lejos de ser los de la verdad, llegan a negar la existencia misma del imperialismo, o lo supenen algo que, en todo caso, constituyó un problema en otra etapa histórica por fortuna superada.

Robert L. Garner, ex funcionario del BIRF, expresaba hace una década en una Conferencia de hombres de negocios celebrada en Nueva Orleáns, que: "Aun cuando muchos de los países latinoamericanos no parccen haberse percatado de ello, han terminado los días del imperialismo en las inversiones en el contitinente occidental." 18 Este punto de vista se reitera a cada momento: es en esencia el mismo que sostenía el Presidente de Estados Unidos, Harry S. Truman, al lanzar el programa norteamericano de asistencia técnica conocido como "Punto IV", v John F. Kennedy al anunciar la "Alianza para el Progreso" en 1961. Mas a pesar del explicable empeño en negar la existencia del imperialismo, en América Latina sería absolutamente ocioso discutir tal asunto después de la reciente invasión de Estados Unidos a Cuba (Playa Girón), del significativo derrocamiento del gobierno de Goulart en Brasil, y cuando miles de infantes de marina norteamericanos pisotean la soberanía de la República Dominicana, en una agresión que señala el retorno a los días más sombríos de la política exterior estadunidense.

Lo único que procede en esas condiciones, en consecuencia, es aclarar si el imperialismo ha sido y si es o no, un factor de importancia en el atraso económico de América Latina.

Hacia mediados del siglo xix, Latinoamérica inició un desarrollo comercial e incluso industrial que, en condiciones históricas distintas, pudo haber sido el punto de partida de un desenvolvimiento análogo al que años atrás habían logrado otras naciones. La política de desarrollo de entonces se trazó en general bajo la inspiración de un liberalismo que, en el plano interior, buscaba la desamortización de una riqueza concentrada en manos muertas —eclesiásticas y laicas— y la transformación de una vieja estructura social y política; y en el plano exterior descansaba, como antes hemos visto, en un sistema de librecambio

¹⁸ Cit., por Alonso Aguilar M. "La Inversión Extranjera", conferencia en la Escuela Nacional de Economía. México, 1955.

que, a la vez, constituía en ese momento la mejor arma de Ínglaterra para llevar a cabo su expansión comercial en América Latina y en el mundo.

El librecambismo abrió la puerta a la expansión comercial extranjera, que por sí sola habría de ser un nuevo factor de distorsión y subordinación de un conjunto de pequeñas y débiles economías que apenas dejaban atrás una larga etapa de coloniaje; y en ese marco surgió el imperialismo, que si bien tenía una estrecha ligazón y resultaba de todo el proceso histórico previo, iba a la vez a significar una nueva fase en el desarrollo del capitalismo y de las relaciones entre las grandes potencias y los países pobres de Latinoamérica, Asia y África.

A riesgo de caer en una innecesaria digresión y de repetir conceptos que a muchos lectores pueden parecer clementales, quizás valga la pena recordar qué es el imperialismo, antes de examinar la influencia que ejerce en el subdesarrollo de América Latina.

Aún hoy, a pesar de lo mucho que se ha escrito sobre el fenómeno del imperialismo, como una categoría histórica específica, no es difícil advertir que en amplios círculos subsiste una increíble confusión sobre lo que es y lo que representa para América Latina. Se sigue pensando por muchos, como observaba Bujarin hace cerca de cuatro décadas, que el imperialismo es "en general una política de conquista", según la cual "puede hablarse con el mismo derecho del imperialismo de Alejandro de Macedonia y de los conquistadores españoles, que del imperialismo de Cartago y de Iván III, del de la antigua Roma y de la moderna Norteamérica, del de Napoleón y Hindenburg. "Pero como es de sencilla esta teoría, es de absolutamente falsa; falsa porque 'explica' todo y a la vez nada." 19

El historiador o el economista que agrupe bajo un mismo denominador —agregaba Bujarin— la estructura del capitalismo moderno, esto es, las relaciones modernas de producción, y aquellas que en etapas históricas anteriores havan conducido a guerras de conquista, nada entenderá del desarrollo de la moderna economía mundial. ... El imperialismo es una política de conquista; pero no toda política de conquista es imperialismo. 20

Si fuera necesario --escribía a su vez Lenin unos años antes-dar una definición lo más breve posible del imperialismo (de lo que Hilferding había llamado la "fase moderna del desarrollo del

²⁰ Ibid., p. 114.

¹⁹ Nikolai Bukharin, Imperialism and World Economy. Londres, 1930, p. 112.

capitalismo") debería decirse que el imperialismo es la fase monopolista del capitalismo. La libre competencia —añadía— es la característica fundamental del capitalismo y de la producción mercantil en general; el monopolio es todo lo contrario de la libre competencia, pero esta última se va convirtiendo ante nuestros ojos en monopolio... hasta tal punto que de su seno ha surgido y surge el monopolio...

Y en otro pasaje de la misma obra, Lenin subraya cuatro aspectos principales característicos del capitalismo monopolista: Primero: El monopolio ha surgido como consecuencia de la concentración de la producción en un grado muy elevado de desarrollo... Segundo: Los monopolios han determinado una tendencia cada día más acentuada a apoderarse de las fuentes de materias primas... Tercero: El monopolio ha surgido de los bancos, los cuales... se han convertido en monopolistas del capital financiero... y Cuarto: El monopolio ha surgido de la política colonial... 21

El monopolio, la oligarquía, la tendencia a la dominación en vez de la tendencia a la libertad —concluye el autor— la explotación de un número cada vez mayor de naciones pequeñas o débiles por un puñado de ricachos o de naciones fuertes, todo esto ha engendrado los rasgos distintivos del imperialismo... como capitalismo parasitario o en estado de descomposición. ²²

¿Y cuáles son los principales efectos que el imperialismo ha ejercido y ejerce en particular sobre el desarrollo económico de Latinoamérica: ²³

Con frecuencia se piensa que el imperialismo obstruye toda posibilidad de desarrollo en los países dependientes. Se le presenta como una traba absoluta y como un escollo a veces irrebasable; pero el rol del imperialismo en la configuración del subdesarrollo es mucho más complejo y dinámico. Bajo su influencia, el capitalismo se desenvuelve incluso con mayor celeridad que antes: las fuerzas productivas se expanden; se extiende la economía monetaria; se generaliza el trabajo asalariado; crecen las importaciones y exportaciones, sobre todo de capital, y este sólo hecho influye grandemente en la consolidación del sistema económico. ²⁴ Pero como hemos de ver más adelante, el capitalismo que surge en el

²² *Ibid.*, pp. 137-38 y 193-96.

23 Sobre la influencia del imperialismo en el subdesarrollo económico, véanse: Maurice Dobb: Economía política y capitalismo; Paul A. Baran: La economía política del crecimiento; Paul Sweezy: Teoría del desarrollo capitalista; y P. Baran y P. Sweezy, Monopoly Capital.

24 "La exportación de capital ejerce una influencia sobre el desarrollo del capitalismo en los países en que aquél es invertido, acelerándolo extraordinariamente". V. I. Lenin, ob. cit., p. 99.

²¹ V. I. Lenin, El imperialismo, etapa superior del capitalismo. México, 1936, p. 138.

país dependiente no es ya un factor decisivo, como lo fue en la metrópoli, del desarrollo económico. Hecha esta aclaración, veamos qué papel juega el imperialismo en Latinoamérica:

- 1. El imperialismo hizo surgir un sistema de relaciones comerciales "neomercantilistas", siempre favorables a la metrópoli, que en rigor fue la que obtuvo los mayores beneficios en términos de precios, facilidades de acceso y aun control de ciertos productos, trato preferencial, etcétera.
- 2. Al amparo de una teoría del comercio favorable a los intereses de los países industriales, Latinoamérica se especializó en la producción y, sobre todo, la exportación de unos cuantos productos primarios, que a partir de entonces harían depender su economía del mercado siempre inestable de la plata, el cobre, el estaño, el plomo, el petróleo, el azúcar, café, plátano y trigo, cuyos precios tenderían en conjunto a declinar de manera persistente respecto a los precios de las manufacturas que, por su parte, adquirirían una significación creciente como artículos de importación.
- 3. A fines del siglo xix, las inversiones del exterior empezaron a adquirir un gran relieve en Latinoamérica, a medida que los países industriales ampliaban su radio de influencia. Pero tales inversiones no se canalizaron hacia el desarrollo industrial, sino que fundamentalmente se destinaron a crear economías externas y en general condiciones favorables al propio capital extranjero invertido en actividades primarias, pues lo que con ellas se buscaba era integrar la economía metropolitana. Las inversiones del exterior, por otra parte, gozaron desde un principio de favores y concesiones que pronto las convirtieron en inversiones privilegiadas, ante las que el naciente capital nacional quedaba claramente en un plano desfavorable. "Las inversiones productivas para la exportación en los países subdesarrollados, además de que fueron en gran medida el resultado de la inversión extranjera, nunca se convirtieron en parte integrante de la estructura interna de la economía de esos países, salvo en un sentido puramente geográfico v físico." 25
- 4. Otro efecto negativo consiste en que el imperialismo implica una súbita "exportación de monopolios" hacia Latinoamérica. Como su nacimiento se produce, precisamente, cuando los grandes consorcios empiezan a dominar sus respectivos campos en los países metropolitanos, al desplazarse la inversión hacia el exterior se trasladan con ella formas de organización y prácticas monopolísticas que, lejos de ser en nuestros países el fruto de un desarro-

²⁵ H. W. Singer, ob. cit.

llo previo, constituyen fenómenos artificiales y extraños, que naturalmente distorsionan toda la estructura económica, entrañan una competencia ruinosa para las pequeñas empresas nacionales, y al imponerse en el mercado, convierten a la economía latinoamericana, no en un sistema de bajos costos y altos niveles de eficiencia, sino de precios altos y ganancias exhorbitantes.

- 5. El imperialismo estimula, además, la explotación creciente y a menudo crecientemente irracional del potencial productivo latinoamericano. En particular, implica el aprovechamiento, a niveles antes no alcanzados, de los recursos naturales, lo que con frecuencia lleva al monocultivo agotante y aun a la extinción de ricos yacimientos. Símbolos de tal política son el monocultivo de la caña de azúcar en grandes regiones de Brasil, Santo Domingo y Cuba, el del algodón en el norte de México (Baja California), el del banano en Honduras y Guatemala, la explotación del petrólco en Venezuela, y las numerosas minas en Perú, Bolivia, Chile y México, que tras unos cuantos años de bonanza, quedan abandonadas y convertidas en improductivos y tristes socavones. Y lo mismo ocurre con la fuerza de trabajo, la que es incorporada al mercado en condiciones inhumanas, en que la productividad cada vez más alta del trabajo latinoamericano, sólo da lugar a pingües beneficios de los empresarios extranjeros y a salarios de hambre en la agricultura, las minas y otras actividades, en que los trabajadores carecen de casi toda protección legal y de organización sindical.
- 6. La significación creciente del comercio exterior y del movimiento internacional de capitales, acentúa la inestabilidad del desarrollo y vuelve más vulnerable y dependiente a la economía latinoamericana, tanto en relación a las fluctuaciones cíclicas como a las diarias vicisitudes del mercado mundial. La producción cada vez mayor para el extranjero afecta el proceso de desarrollo del mercado interno, y el imperialismo acentúa la desigualdad o falta de uniformidad de todo el desarrollo económico, tanto en el plano internacional como interno de cada país, e intensifica la rivalidad entre las grandes potencias, cuyos desacuerdos, fricciones y luchas son a menudo otro obstáculo al desarrollo latinoamericano.
- 7. "Pero desde el punto de vista del desarrollo futuro —como dice Fernando Carmona— quizás nada sea más grave que la profunda, incontrolada y cada vez mayor dependencia tecnológica respecto a las empresas monopolistas... La creciente subordinación tecnológica resulta con frecuencia decisiva en el control de las empresas y no sólo afecta a las plantas de particulares, obligadas a soportar leoninos contratos de asistencia técnica, sino que

también limita la expansión de muchas del sector estatal de la economía."26

- 8. El imperialismo deforma toda la estructura productiva de los países sometidos; y aunque aparentemente contribuye a acelerar el desarrollo, en el fondo lo frustra, lo detiene y lo desvía, pues a cambio de una contribución técnica y financiera, que casi nunca pasa de ser el típico y despreciable "plato de lentejas", sustrae una parte sustancial del excedente económico y condiciona desfavorablemente su utilización. Y es que, en realidad, las inversiones extranjeras, más que ser un vehículo para mover recursos financieros de los países ricos a los pobres, en el marco del imperialismo son un instrumento de succión y de canalización de capital de las naciones pobres a las ricas." 27
- 9. En fin, el imperialismo ejerce una influencia decisiva en la estructura social y particularmente en las relaciones de clase, subordinando en mayor o menor medida a sus intereses a la naciente burguesía y sobre todo a las viejas oligarquías; promueve una alianza con los grupos dirigentes, con los que, sin embargo, no deja de tener frecuentes contradicciones, y a la postre se vuelve un factor decisivo para la preservación de un estado de cosas que le sea favorable, cuyo principal instrumento suele ser el propio gobierno.

Refiriéndose a los años en que la influencia del imperialismo en Latinoamérica empieza a ser decisiva, Martínez Estrada registra elocuentemente ese hecho nada casual, al recordar que: "...desde 1880 impera en Latinoamérica una paz romana..., aparecen gobiernos reaccionarios, gobiernos conservadores que imponen un orden y un progreso a fuerza de bayoneta." 28

Y tal hecho no es, desafortunadamente, algo que pertenezca al pasado. Está presente en nuestros días en la serie interminable de gobiernos latinoamericanos que, disfrazados de "democracias representativas" en las comparsas de la OEA, oprimen a sus pueblos y representan y sirven los intereses de los grandes monopolios extranjeros y de los pequeños negociantes nacionales subordinados a ellos.

México, 1964, p. 222.

²⁶ Fernando Carmona, El drama de América Latina; El caso de México.

^{27 &}quot;...el incremento de los activos occidentales en el mundo subdesarrollado se debe sólo en parte a exportaciones de capital fundamentales, es el resultado de la reinversión en el exterior de parte del excedente económico que se obtuvo en esos lugares." P. A. Baran, La economía política del crecimiento, p. 206. En igual sentido, véase: R. Palme Dutt, The Crisis of Britain and the British Empire, Londres. 1953. 28 E. Martínez Estrada, ob. cit., p. 412.

EL CAPITALISMO DEL SUBDESARROLLO

Los tres factores principales hasta aquí examinados, que a la vez son tres fases sucesivas del proceso histórico capitalista, a saber: el colonialismo, el librecambismo y el imperialismo, contribuyeron decisivamente al desenvolvimiento económico de los países hoy industrializados de occidente, y fueron y son, a la vez, tres grandes obstáculos al desarrollo de las naciones que aún no se libran del atraso y la pobreza; tres hechos que, a manera de telón de fondo, de escenario y de elemento condicionante, han estado presentes en el peculiar proceso de formación y de deformación del capitalismo latinoamericano.

El capitalismo no se desenvuelve, en América Latina, conforme al patrón clásico europeo. Nuestros países jamás conocen la "perfección" en el funcionamiento del mercado, ni viven un proceso que los lleve de la frugalidad clásica y la libre concurrencia a la "economía del bienestar" o la "sociedad opulenta" que según algunos, ha llegado a ser la de los grandes países industriales de occidente.

El capitalismo, sin embargo, no es en Latinoamérica un fenómeno nuevo o de reciente aparición; no surge, como ciertos autores lo sugieren, ni con la Revolución Mexicana de 1910, ni con el movimiento intervencionista de Irigoyen y Batlle en Argentina y Uruguay, ni con la "Revolución Brasileña" de 1930 y, menos aún, con el desarrollo industrial que sigue a la crisis de 1929 y a la gran depresión. El desarrollo del capitalismo latinoamericano es un proceso largo, que comprende varios siglos y que arranca, en realidad, de la conquista y la iniciación del régimen colonial.

La colonización se inicia —escribe Bagú— cuando se operan en Europa transformaciones profundas en la economía y en la estructura social, cuando el prolongado ciclo feudal se encuentra en el ocaso y el capitalismo comercial inicia su carrera deslumbrante.

Lo que surge en la América española y portuguesa no es feudalismo, sino capitalismo colonial... El capitalismo colonial americano es, sin embargo, un régimen de perfil equívoco, con algunas manifestaciones de inspiración feudal. ²⁹

Al hacer la afirmación de que fue un capitalismo colonial lo que brotó en estas tierras nuevas...—añade el mismo autor— rechazamos la idea de las castas y aceptamos, en cambio, la presencia de clases sociales... 30

²⁹ Sergio Bagú, *ob. cit.*, p. 43.

³⁰ Ibid, pp. 69-70.

Palerm, por su parte, escribe:

Está bastante difundida la idea de que España, al llegar al Nuevo Mundo, era un país medieval... Se piensa que los españoles no hicieron más que reflejar en América la situación feudal o casi feudal de la metrópoli... Una primera ligereza se comete al considerar a la España del xvi como un país uniforme. No lo era políticamente... (ni) tampoco lo era social y económicamente. Cataluña fue una de las primeras áreas europeas que tuvo clase media, y posiblemente el primer estado nacional en que la clase media tuvo gran influencia. Cataluña era gobernada por una oligarquía burguesa aliada al poder real, y la aristocracia había sido casi completamente eliminada... 31

Y el mismo autor señala:

...en diez años (de 1778 a 1788) el valor total del comercio de España con sus colonias aumentó en un 700%. La vieja legislación gremial (que obstaculizaba el desarrollo de las manufacturas) fue abolida... Se inició la desamortización de las tierras, aunque su realización completa tuvo que esperar hasta el siglo xix. Los indígenas empezaron a ser desvinculados de sus comunidades, y la fuerza de trabajo afluyó con mayores ímpetus a la economía agraria y a los pueblos y ciudades. 32

Abundan los hechos y los testimonios de historiadores, sociólogos y economistas, que dan cuenta de que, desde el periodo colonial, directamente bajo la influencia de España y Portugal e indirectamente a través de la gradual subordinación de estos países a Inglaterra, el capitalismo comercial fue penetrando en la vieja estructura latinoamericana, hasta darle una nueva fisonomía. ³³ Y tal fenómeno, naturalmente, cobró impulso a partir de la independencia de principios del siglo xix, y sobre todo, en el momento en que empieza a surgir un mercado mundial. ³⁴

³¹ Angel Palerm, Las clases sociales en México, México (sin fecha de publicación), pp. 70-71.

⁸² Ibid, p. 75.

³³ Véase, por ejemplo, el estudio ya citado de André Gunder Frank, Feudalismo, no; capitalismo, el de Aldo Ferrer, sobre la economía argentina, Azúcar y población en las Antillas, de Ramiro Guerra y Formación económica de Brasil de Celso Furtado.

^{34 &}quot;Las utilidades del guano y del salitre crearon en el Perú, donde la propiedad había conservado hasta entonces un carácter aristocrático y feudal, los primeros elementos sólidos del capital comercial y bancario. Los profiteurs directos e indirectos de las riquezas del litoral empezaron a constituir una clase capitalista..." José Carlos Mariátegui, ob. cit., pp. 20-21: Aldo Ferrer, observa, por su parte, que: "La incorporación de la economía argentina al

La presencia del capitalismo en el panorama latinoamericano de la segunda mitad del siglo xxx, y especialmente a partir de 1880, es manifiesta: el incremento del comercio y, sobre todo, del movimiento internacional de capitales, el gran desarrollo agrícola y comercial de los países del Río de la Plata, el auge del salitre en Chile y Perú, el resurgimiento de la minería en México, el rápido crecimiento de las vías férreas en múltiples países, la expansión de la industria azucarera en las Antillas, la mayor intensidad del transporte marítimo, los despojos masivos de campesinos y la consiguiente mayor movilidad de la mano de obra, la generalización del trabajo asalariado, la desamortización de la propiedad eclesiástica, la formación de un nuevo tipo de latifundios, la destrucción de múltiples ramas artesanales, la extensión de los servicios públicos, la implantación de la educación laica y la adopción de nuevas formas de organización política, son hechos que ponen de relieve que, con ritmos y proyecciones distintos en cada país, en la segunda mitad del siglo xix fue arraigado el capitalismo en Latinoamérica, del mismo modo que por entonces lo hacía también en países como la India y otros de Asia y Africa.

En el desarrollo capitalista de Latinoamérica hay, sin embargo, diferencias profundas con lo que ese proceso había sido en Europa; el capitalismo latinoamericano no fue la culminación de un proceso histórico cuya propia dinámica llevara a un nuevo tipo de relaciones de producción. Desde el periodo colonial en adelante, fue un fenómeno artificial; y ni siquiera el tránsito de una etapa a la siguiente fue el fruto de una maduración interna previa, sino de hechos que se producían, en buena parte, al margen de Latinoamérica. Podría pensarse que ello sólo fue así durante la conquista y la primera fase del coloniaje, y que a partir de entonces el capitalismo se volvió gradualmente el nuevo sistema imperante y sus fases ulteriores fueron ya el resultado de un proceso histórico interno. La verdad, sin embargo, es que cada nuevo cambio en la estructura internacional del capitalismo fue un factor desgarrador del cuerpo económico latinoamericano. El nacimiento del imperialismo en los países industriales fue el fruto natural de la concentración de capital y del monopolio; en Latinoamérica, en cam-

expansivo mercado mundial a partir de mediados del siglo xix se efectuó sobre la base de la expansión de las exportaciones de productos agropecuarios." Ob. cit., p. 106. Y señala asimismo, que: "En la medida en que el cauce fijado para la integración mundial propició la especialización en la producción primaria y obstaculizó la diversificación de las estructuras económicas y la industrialización de los países 'periféricos', se convirtió en uno de los factores fundamentales que, después de un primer impulso inicial, mantuvo a sus economías dentro de compartimientos estancos", p. 104.

bio, fue en gran medida un hecho súbito, inesperado, artificial, que nada tenía que ver con el grado de desarrollo nacional de los recursos productivos en los países de la región.

Una segunda diferencia, ligada estrechamente a la anterior y que en cierto modo se desprende de ella, consistió en que el capitalismo que empezó a desenvolverse en Latinoamérica a partir de la Colonia, fue un fenómeno importado, extranjero, mientras que en otros países había sicto enteramente o por lo menos fundamentalmente nacional, lo que habría de traer consecuencias políticas y sociales importantes. Otra más consistió en que el grado de vio lencia con que el capitalismo irrumpió en las viejas estructuras rue mucho mayor que en los países metropolitanos en donde el proceso se había iniciado. En fin, en tanto que, en estos últimos países la expansión capitalista había significado mayor independencia, rápidos procesos de integración nacional, un acelerado desarrollo de la industria y la aparición de una nueva y emprendedora burguesía, en Latinoamérica se configuró un modelo distinto. cuyos signos más característicos serían la dependencia, la profunda desigualdad en el desarrollo nacional, la desintegración regional, el estancamiento de la industria y la presencia de una clase domi nante-dominada.

En otras palabras, al cobrar impulso el capitalismo latinoamericano cuando el capitalismo europeo había sufrido profundos cambios, entrado ya al estadio del monopolio e iniciado, en un sentido histórico, su descomposición, el cuadro es enteramente otro, mucho menos favorable que el anterior, y en el que, en vez de "manos invisibles" y mecanismos automáticos de ajuste, lo que Latinoamérica conoce son alcabalas, estancos y monopolios; en vez de un estado guardián que se limite a regular discretamente y desde atrás la actividad económica y de regímenes políticos liberales, lo que hay son interferencias y acciones estatales de todo tipo y gobiernos autoritarios y dictatoriales, que en gran medida son un instrumento para crear y mantener privilegios; en vez de empresarios ahorrativos e innovadores, surgen rentistas ociosos, burócratas ineficientes, jerarcas militares, y latifundistas conservadores e intermediarios insaciables, que en conjunto absorben y dilapidan una parte sustancial del excedente económico; en suma, en vez de una clase obrera vigorosa y combativa, las clases populares siguen dispersas, heterogéneas y enajenadas, y en vez de un capitalismo nacional pujante, que se traduzca en cambios estructurales profundos y en una rápida acumulación de capital, aparece un capitalismo débil, incipiente, alienado, inestable y profundamente contradictorio, incapaz de multiplicar las fuerzas productivas en un lapso razonablemente breve y que, contra lo que pudo pensarse a partir del desarrollo europeo de los siglos xviii y xix, está lejos de ser el símbolo de una racional utilización de los recursos productivos.

Es ésta una cuestión fundamental, que en el fondo se percibe como elemento subyacente en las explicaciones del dualismo social y en las que aluden a las imperfecciones del mercado. En Latinoamérica, es obvio, funciona mal la economía de mercado; más mal de lo que la teoría de la competencia imperfecta pudiera sugerir. Pero el funcionamiento defectuoso del mercado —que fundamentalmente se expresa en la irracional utilización y combinación de los recursos productivos y en la incapacidad del sistema para asegurar una tasa de acumulación y una composición de la inversión capaces de superar el atraso— es un hecho ligado íntimamente a la estructura de la economía y no, como se piensa a menudo, al hablarse de ciertas "rigideces" e "inelasticidades", al simple desconocimiento de los productores de las oportunidades que ofrece el mercado, a ciertas prácticas restrictivas, a factores institucionales o a otros rasgos análogos.

Lo anterior no supone, naturalmente, que pueda afirmarse en forma enfática que el grado y las modalidades concretas del desarrollo capitalista sean los mismos en todo Latinoamérica. De un país a otro hay diferencias que es indispensable tener presentes a fin de no caer en graves errores. Pero aun así, y reconociendo que el factor que examinamos es un obstáculo al desarrollo que varía por fuerza en cada país, creemos que es indudable que tiene rasgos comunes que afectan las relaciones sociales internas y el sistema de relaciones económicas internacionales en toda América Latina.

Tienen importancia especial y vale la pena detenerse en su examen —para comprender mejor la naturaleza del capitalismo del subdesarrollo— el fenómeno de la dependencia, el defectuoso reparto de la riqueza y el ingreso, el desperdicio de una parte sustancial del excedente económico y ciertas fallas y vicios institucionales. Pero antes de referirnos brevemente a esos rasgos, quisiéramos dejar claras tres cuestiones que nos parecen importantes: 1, tales hechos son obstáculos de carácter estructural; 2, entre todos ellos hay una interrelación estrecha y dinámica; y 3, todos tienen en general un mismo origen histórico, que no es por cierto la influencia del imperialismo entendido como una "variable externa", o siquiera como un "enclave" ajeno a la estructura económica nacional, sino más bien una contradictoria evolución social interna que —como es sabido— a partir del siglo xvi ha de pasar por tres largas centurias de dominación colonial, y después de un efímero

momento de unas cuantas décadas de vida política independiente, en que a menudo se aprecia el deseo de lograr también la independencia, ahora de un imperialismo o neocolonialismo que, como ya hemos visto también, agudiza de múltiples maneras el atraso y el subdesarrollo.

LA DEPENDENCIA ESTRUCTURAL

A menudo se piensa que los países latinoamericanos son países independientes, cuyas relaciones con las grandes potencias pueden ser en un momento dado desfavorables, a consecuencia de su pobreza y su debilidad. En otras ocasiones se tiende a creer que la dependencia consiste tan sólo, o se expresa por lo menos, principalmente, en el campo del comercio exterior, y en otras más se la vincula al aspecto financiero, como si únicamente consistiera en que nuestros países financian en parte su desarrollo con inversiones y préstamos del exterior.

La dependencia es algo mucho más complejo y profundo, que afecta en sus bases mismas toda la estructura económica y que constituye—como ha dicho el profesor Bettelheim— una "red" de la que los países atrasados tendrán que librarse para poder elevar el nivel de vida de sus pueblos. El mismo autor considera que la dependencia asume principalmente dos formas: una política y otra económica, destacando en esta última, a su vez, la dependencia comercial y la financiera.

En el caso de Latinoamérica, podría hablarse más bien de una dependencia o subordinación estructural, es decir, de una dependencia que es económica, tecnológica, cultural, política y aun militar a la vez, que influye grandemente en la fisonomía de toda la estructura socioeconómica y que, en particular, condiciona muchos de los rasgos principales del sistema y del proceso de desarrollo. Sin embargo, debe entenderse que la dependencia: "... no entraña necesariamente —como bien lo aclara Bettelheim— el estancamiento del desarrollo y menos aún el retroceso general de (las) fuerzas productivas. Pero implica un tipo de desarrollo particular que conduce a la hipertrofia de algunos sectores que las clases extranjeras dominantes tienen interés en desarrollar, y a la paralización, e incluso el retroceso, de otros sectores." 35

La dependencia estructural de que hablamos, no sólo se extiende a los más diversos campos, sino que las formas que asume se

³⁵ Charles Bettelheim, Planification et Croissance Accéleree. Paris, 1964, p. 32.

interinfluyen recíprocamente y vuelven muy difícil romper el sistema de subordinación. Así, por ejemplo:

- La dependencia económica es causa y a a vez en cierto modo consecuencia de la subordinación tecnológica, cultural y política.
- 2. La dependencia comercial y la financiera están estrecha y mutuamente ligadas entre sí.
- 3. La dependencia tecnológica se traduce con frecuencia en una mayor subordinación económica.
- La dependencia cultural agudiza la subordinación económica y desalienta la lucha por la independencia política.
- 5. Y la dependencia política impide que los países que la sufren protesten con energía por las agresiones económicas del imperialismo y busquen nuevos caminos para su desarrollo.

Son tan complejas y numerosas las formas en que se exhibe la interacción de los factores antes señalados, que con ellas sería posible integrar una constelación de fuerzas que, como en el "círculo vicioso de la pobreza", podrían formar el aún más grave "círculo dinámico de la dependencia", en el que los factores del subdesarrollo actuarían acumulativamente, a la manera sugerida por Myrdal.

En otro sentido, la dependencia es "estructural" porque, bajo el imperialismo, la existencia de países sometidos o dependientes se vuelve un elemento integrante, orgánico, esencial del sistema económico. "El atraso de la mayor parte de los pueblos del mundo -señala con razón un autor-parece ser una condición relativamente permanente de un sistema capitalista maduro." 36 Y lo es, en realidad. Incluso es en cierto modo la base del sistema o por lo menos uno de sus elementos fundamentales; lo que no quiere decir que al adquirir la dependencia un carácter estructural, las condiciones de las naciones sometidas sean por fuerza peores que las correspondientes, digamos, a la etapa colonial. Significa, más bien, que el proceso de expansión del capitalismo adquiere una magnitud internacional cada vez mayor y que al convertirse el mercado en un mercado mundial, se incorpora definitivamente a los países dependientes a su seno y a sus normas, como parte integrante de la estructura del capitalismo y el imperialismo.

En torno a la naturaleza y alcance de la dependencia podría añadirse que, en una etapa posterior, cuando —como está ocurriendo ya— el sistema mundial capitalista tiende a contraerse

³⁶ Oliver C. Cox, Capitalism as a System, Nueva York, 1964, pp. 149-50.

y a perder terreno a consecuencia del avance del socialismo, no sólo se agudizan ciertas contradicciones que le son inherentes, sino que la dependencia sufre cambios significativos. Por una parte, en el marco de la guerra fría y de la rivalidad creciente con el nuevo sistema social, se torna más severa y enérgica la presión de las grandes potencias sobre los países dependientes, lo que trae consigo frecuentes cesiones de soberanía nacional, y por el otro, la significación cada vez mayor de las economías socialistas—como posibles abastecedores de manufacturas, mercados, fuentes de financiamiento y asistencia técnica, etcétera—, y el impulso de los movimientos de liberación nacional, permiten a la vez aliviar, reducir y aun quebrantar algunos aspectos de la dependencia, como puede advertirse, por ejemplo, en varios de los países del llamado "tercer mundo".

Pero, veamos como se expresa la dependencia en sus diversas formas y cuáles son sus principales efectos sobre el subdesarrollo.

La dependencia económica se deja sentir en el comercio exterior y la balanza de pagos, el sistema financiero, la industria y, en el fondo, en toda la estructura económica.

- 1. En el campo del comercio exterior, en el que Latinoamérica padece una severa subordinación, sus principales rasgos son:
 - a) La exportación consiste esencialmente en materias primas, alimentos y productos semielaborados;
 - b) Uno, dos o unos cuantos artículos suelen tener una gran importancia relativa en la exportación;
 - El grueso de las exportaciones se destina a dos o tres mercados (sobre todo Estados Unidos e Inglaterra);
 - d) Los precios a que se exporta son generalmente bajos, en tanto que son altos los que se pagan por las importaciones, lo que origina una desfavorable relación de intercambio;
 - e) Los principales productos de importación son manufacturas que proceden de los grandes países industriales y, en particular, de aquellos de los que más se depende;
 - f) El capital extranjero ejerce gran influencia en el comercio exterior, bien porque controla la producción o porque tiene intereses en el comercio o el financiamiento de ciertas líneas;
 - g) Los principales productos de exportación suelen ser manejados, dentro y fuera de la región, por grandes monopolios internacionales, y no por los países productores;
 - h) El empleo frecuente de procedimientos discriminatorios e inequitativos por parte de las grandes potencias en su política comercial —tarifas prohibitivas, cuotas arbitrarias, prácticas de

- "dumping", restricciones fitosanitarias, etcétera—, agudiza la vulnerabilidad de la economía latinoamericana;
- i) La política de liberación de gravámenes arancelarios puesta en marcha en los nacientes sistemas de integración económica regional, es hábilmente aprovechada por las grandes empresas extranjeras que intervienen en el comercio interlatinaomericano;
- j) Como consecuencia de todo ello, Latinoamérica soporta una balanza comercial y de pagos desfavorable y está expuesta a continuos y profundos desequilibrios que acentúan su inestabilidad y a la postre limitan su capacidad de expansión y desarrollo.

2. La dependencia financiera se expresa comúnmente de las siguientes maneras:

- a) Las instituciones financieras del exterior (Eximbank, BIRF, BID, Fondo Monetario) y varios grandes bancos privados, sobre todo de Estados Unidos (Chase, First National City, etcétera), tienen una gran influencia en Latinoamérica, a menudo sobre los propios Ministerios de Hacienda y la dirección de los bancos centrales;
- b) Las autoridades monetarias, precisamente bajo la influencia del Fondo Monetario. Internacional y sus concepciones ortodoxas, a menudo caen en el "monetarismo" más deleznable y sacrifican el desarrollo por una engañosa estabilidad que a la postre nunca consiguen. 37
- c) Una parte creciente de la inversión privada y lo que es más grave, especialmente de la inversión pública, tiende a financiarse con recursos procedentes del exterior;
- d) Debido a ello, las deudas extranjeras aumentan vertiginosamente, a menudo por encima de la capacidad real de absorción y de pago de financiamientos externos, lo que provoca serios desajustes y se traduce en una dependencia financiera, económica y política cada vez mayor, y en la necesidad de destinar sumas crecientes de divisas al servicio de la deuda; 38
- e) Las inversiones extranjeras adquieren cada vez mayor importancia, y a medida que el mercado interno crece, tienden a desplazarse de las actividades primarias y los servicios hacia las

³⁷ Véase: Aníbal Pinto S. C., Ni estabilidad, ni desarrollo. Santiago de Chile, 1960.

³⁸ Refiriéndose a México, Fernando Carmona hace notar que el saldo de la deuda pública exterior aumentó entre 1946 y 1962, de 47 a 948.2 millones de dólares, ob. cit., p. 155. Y en 1964, dicha deuda llegaba ya a 1,723.8 millones.

manufacturas y el comercio, siendo frecuente que ocupen posisiones dominantes en los campos en que operan; ³⁹

- Aunque casi siempre el capital del exterior controla la mayoría de las acciones en las empresas en que participa, a menudo mantiene el control en las llamadas "empresas mixtas", a pesar de tener intereses minoritarios. Esto se explica en virtud de las ventajas que los grupos extranjeros tienen debido al apoyo de sus poderosas matrices, fácil acceso a los mercados financieros, control de la distribución comercial, de la tecnología, etcétera.
 - g) Como consecuencia de las altas tasas de ganancias, dividendos y regalías que obtiene el capital extranjero, con frecuencia el saldo del movimiento internacional de capitales resulta desfavorable para Latinoamérica, lo que, sumado al efecto que ejerce el deterioro de la relación de intercambio, supone la pérdida anual de cuantiosos recursos; 40
 - h) En fin, la dependencia influye notablemente en el funcionamiento del sistema de crédito y en el mercado de valores y capitales, haciendo que tales mecanismos favorezcan en buena parte al comercio y las inversiones de capital extranjero, en vez de ser factores decisivos en la movilización del potencial interno de inversión hacia las actividades productivas fundamentales.
 - 3. Los anteriores no son los únicos efectos de la dependencia económica. Al margen del comercio exterior, la balanza de pagos y los mercados financieros, las economías subdesarrolladas de América Latina muestran otros rasgos estructurales en los que sin duda está presente la influencia de la subordinación económica. Tal es el caso de la gran importancia relativa de las actividades primarias y de los servicios en la composición del ingreso y en la estruc-

39 Sobre el particular véase: José Luis Ceceña, El capital monopolista y la economía de México. México, 1963; y Ricardo Lagos E., La concentración del poder e onómico. Su teoría y la realidad chilena. Santiago de Chile, 1962.

40 "Las utilidades, intereses y regalías del capital del exterior, remitidos a los países de origen de éste, representan en América Latina sumas en exceso de las inversiones netas anuales. En 1947, acusaron un total estimado en 680 millones de dólares... y de 1955 a 1959 promediaron más de 1 200 millones de dólares. Victor L. Urquidi, ob. cit., p. 55 (las estimaciones son de la CEPAL).

El profesor Bettelheim, señala, por su parte, que hacia mediados de la década 1950-60, los países subdesarrollados perdían anualmente alrededor de 9 000 millones de dólares por concepto del deterioro en la relación de intercambio y del efecto desfavorable de las inversiones de capital, y comenta que, de haber dispuesto de esos recursos, tales países podrían haber aumentado su inversión en un 75%, ob. cit., p. 39. En años más recientes, incluso ha llegado a estimarse en cerca de 20 000 millones anuales las pérdidas que por ambos conceptos sufren los raíses subdesarrollados. Véase: Marcel Egretaud, "¿Qué es el Neocolonialismo?" Cuba Socialista, año 111, febrero de 1963.

tura ocupacional, del desequilibrio regional interno, del incipiente desarrollo de la industria, los graves defectos en la integración de la propia industria y de otras actividades, el hecho de que en las ramas industriales de mayor importancia —minero-metalúrgica, química pesada, mecánica, etcétera-, predomine el capital extranjero, el que muchas líneas de significación en la actividad comercial interna estén también en manos de empresas del exterior, el que ciertas ramas económicas se posterguen y abandonen, 41 y la dificultad que implica, en tales condiciones, dirigir el proceso de desarrollo en respuesta a los verdaderos intereses nacionales. Este solo aspecto tiene una enorme importancia, pues el peso creciente de los intereses extranjeros no únicamente se traduce en una barrera a veces insuperable para echar mano de ciertos recursos y trazar una política genuinamente nacional, sino que influye, a menudo en forma decisiva, para que los gobiernos, casi siempre débiles, inestables y comprometidos precisamente con los grandes consorcios, se pronuncien en favor de una estrategia del desarrollo errónea y en última instancia sólo favorable para las pequeñas minorías privilegiadas de extranjeros y nacionales.

La dependencia tecnológica, que como dice Carmona: "...da al capital monopolista exterior un arma sumamente eficaz para el control del desarrollo económico y especialmente del crecimiento industrial de los países débiles", 42 se manifiesta a su vez como sigue:

- 1. En muchas actividades, las fases más delicadas e importantes de la producción en Latinoamérica, se manejan por técnicos extranjeros, siendo a menudo discriminados los nacionales, a quienes además, con frecuencia se priva de la posibilidad de adquirir una preparación superior.
- 2. Numerosas empresas emplean patentes, marcas, diseños y procesos de fabricación extranjeros, por los que suelen pagar cuotas desmedidamente altas.

^{41 &}quot;...no puede olvidarse que el abandono relativo y la insuficiencia de recursos aplicados al desarrollo de las demás actividades, ramas y regiones son, asimismo, consecuencia de la subordinación, determinados por la orientación y el tipo de desarrollo posible bajo las condiciones de sujeción al imperialismo. El panorama económico sugiere claramente que mientras más grande es la dependencia mayor es esa dualidad, mayor el subdesarrollo y más evidente la diferencia entre los efectos directos y los indirectos (de la dominación económica extranjera) ..." Fernando Carmona, ob. cit., p. 222.

- 3. Acaso en mayor proporción que otros recursos productivos, la técnica se encuentra fuertemente monopolizada por grandes consocios privados extranjeros.
- 4. Los programas de asistencia técnica, aunque casi siempre del todo insuficientes para satisfacer las necesidades, sirven con mucha frecuencia para facilitar la penetración de intereses extranjeros en los más diversos campos.
- 5. La dependencia tecnológica es a veces fruto y, en otras ocasiones, causa de la subordinación comercial y financiera.
- 6. Numerosos profesionistas y técnicos se han formado, por lo menos parcialmente, en universidades e institutos del exterior; con frecuencia merced a becas y otras formas de ayuda otorgadas por gobiernos o empresas extranjeras.
- 7. Los escasos frutos de la innovación e invención latinoamericanos suelen ser rápidamente absorbidos y a veces, incluso ilegalmente aprovechados por los consorcios extranjeros.
- 8. Y por último, la dependencia tecnológica frecuentemente se traduce en el uso de equipos y métodos de producción impropios, de alta intensidad de capital, diseñados para otros países y otras necesidades, y que por su alto costo de adquisición y mantenimiento resultan antieconómicos en nuestros países.

Como resultado de todo ello, la capacidad latinoamericana de emancipación tecnológica e incluso de importación se ve severamente restringida, pues una parte sustancial de sus ingresos de divisas tiene que destinarse al pago de servicios tecnológicos, comerciales y financieros. 43

La dependencia cultural no es menos real que la económica y tecnológica. Entre sus múltiples manifestaciones, podrían señalarse las siguientes:

1. Aun en el campo de las ciencias sociales —y en mayor medida en el de la técnica y las ciencias exactas— con frecuencia se manejan y transplantan a nuestros países ideas puestas en boga en otros, que casi nunca son objeto de un examen crítico serio; y en las universidades e institutos, la aceptación de diversas for-

⁴³ Se estima que en 1956-60 Latinoamérica destinó al pago de tales servicios el 53% de sus ingresos totales por exportación de bienes y servicios, y que en 1961-63 dichos pagos absorbieron el 61%. A. Gunder Frank, "Services Rendered". Monthly Review, junio de 1965. Véase también un artículo del mismo autor en Presente Económico (México), t. 1, núm. 1, julio de 1965.

mas de ayuda de fundaciones y otros organismos extranjeros, suele traducirse con frecuencia en una evidente subordinación. 44

- 2. Muchos de los libros de consulta y aun de texto en distintas especialidades, proceden de los países extranjeros con los que se tienen relaciones más estrechas, lo que, de paso, contribuye a agravar la dependencia tecnológica y científica.
- 3. Las revistas extranjeras, desde Life y el Reader's Digest a los "libros de bolsillo" y las historietas cómicas mal traducidas habitualmente del inglés, circulan en toda Latinoamérica e incluso rápidamente van desplazando a las publicaciones nacionales. 46
- 4. Las películas cinematográficas procedentes del extranjero se exhiben aun en mayor proporción que las nacionales, y algo similar se aprecia en el teatro.
- 5. La mayor parte de los programas de televisión son extranjeros, están pobremente "doblados" al español y se exhiben bajo el patrocinio de empresas casi siempre norteamericanas.
- 6. La información de prensa sobre eventos internacionales, e incluso sobre lo que ocurre en Latinoamérica, procede, principalmente, de agencias de noticias norteamericanas o en general extranjeras como Associated Press, United Press International, France Press, etcétera.
- 7. La influencia del exterior en las modas, los gustos, aficiones, actitudes y patrones de conducta de ciertos sectores sociales, se manifiesta hasta el punto de haberse perdido el carácter nacional—y no sólo el tradicional— de los mismos.
- 8. En fin, la dependencia cultural se expresa en la diseminación de normas y patrones de conducta propios del capitalismo avanzado —y a la vez decadente— de los países de donde proceden pero al propio tiempo extraños a aquellos en que tratan de imponerse y aun de adoptarse mecánicamente—, todo lo cual implica que la dependencia de que hablamos opere como un
- 44 "La creciente influencia foránea, de instituciones, profesores, planes de estudio, programas de investigación, becas al extranjero y financiamientos procedentes de algunos países desarrollados, así como otras formas de ayuda técnica, alientan y coadyuvan a las deformaciones que hemos señalado, sobre todo, el positivismo y metodologismo en la enseñanza e investigación de la economía; y no sólo eso, sino que a menudo influyen ideológicamente e inclusive intervienen en la política de las universidades latinoamericanas." André Gunder Frank y Arturo Bonilla, Ponencia sobre la enseñanza de la economía, presentada a la III Reunión de Facultades y Escuelas de Economía de América Latina. México, junio de 1965.

 45 Véase al respecto: Pablo González Casanova, ob. cit., pp. 51-55.

freno más, por cierto de gran importancia, al cambio social y al desarrollo económico.

- La dependencia política se manifiesta también de las maneras más diversas y juega un papel primordial en el mantenimiento del atraso. En una rápida enunciación, podría decirse que algunas de sus expresiones más comunes son las siguientes:
- 1. Desde que en 1823, en una declaración unilateral y jurídicamente irrelevante, Estados Unidos postuló la llamada "Doctrina Monroe", destinada en apariencia a proteger a Latinoamérica frente a la codicia de las viejas potencias coloniales europeas, nuestros países han estado de un modo u otro bajo la tutela política norteamericana.
- 2. Después de 1890, el instrumento principal empleado por Estados Unidos para mantener esa dependencia ha sido el sistema interamericano, que a partir de 1948 se convierte en la tristemente célebre OEA (Organización de Estados Americanos), en cuyo seno se adoptan los acuerdos que hoy rigen la política regional y las relaciones de Latinoamérica con el país del norte.
- 3. La subordinación política latinoamericana no se limita, sin embargo, al marco de la OEA. A cada momento se advierte en las decisiones de las Naciones Unidas y otros foros internacionales, o se manifiesta en las presiones diplomáticas directas que las grandes potencias —y especialmente Estados Unidos— ejercen a través de su cancillería, sus embajadas y misiones especiales en los países dependientes.
- 4. La dependencia política está incluso presente —y lo ha estado desde siempre— en muchos de los cuartelazos y golpes de Estado que ha sufrido Latinoamérica a lo largo de su historia supucstamente independiente. En los últimos ochenta años, en particular, la influencia extranjera ha sido a menudo el principal punto de apoyo de toda clase de regímenes castrenses, desde los viejos gobiernos militaristas que ayudaron a la penetración del imperialismo en las postrimerías del siglo pasado, hasta los modernos "gorilatos" que hoy se empeñan en preservar los valores morales, las instituciones civiles y los intereses y privilegios de las oligarquías que defienden el tambaleante "mundo libre".
- 5. En fin, en su más reciente y acaso más despreciable versión, la dependencia política de Latinoamérica se exhibe en la ciega e irracional adhesión a la causa del anticomunismo, en el aliento a toda clase de movimientos antidemocráticos, en la violación de las mejores tradiciones liberales y humanistas y en la multipli-

cación de cuerpos policiacos y de servicios de espionaje que, al amparo de la consigna "macartista" de que es preciso acabar con el "peligro del comunismo", pisotean la soberanía nacional, lesionan la integridad territorial de muchos países y rápidamente liquidan los pocos signos de libertad y democracia que pueda haber en América Latina.

La dependencia militar, por último, aunque en cierto modo no es sino una expresión de la dependencia política, resume y expresa quizás con mayor dramatismo lo que es el fenómeno de la

dependencia.

Bajo la engañosa y demagógica bandera de que el continente es una unidad indivisible que se enfrenta a un solo peligro: el ataque comunista internacional y lo que según la "Doctrina Johnson" es la subversión interna, la influencia de los militares del Pentágono es cada vez mayor en las fuerzas armadas latinoamericanas, las que si siempre se han mostrado dispuestas a defender el status imperante, al convertirse poco a poco en cuerpos orgánicos de un ejército continental dirigido en muchos aspectos desde Washington y cuya estrategia tiende primordialmente a mantener ese status, se tornan más conservadoras, más incomprensivas de las necesidades nacionales, más reacias al cambio social y más violentas cuando se trata de sofocar cualquier movimiento político renovador. Por ello podría decirse, sin temor a caer en la hipérbole, que la dependencia ha llevado a la paradójica situación de que, muy a menudo, el orden establecido sólo logra mantenerse a través de la violencia, la represión y el desorden.

Muchas veces se ha dicho, sobre todo en Estados Unidos, que la inestabilidad política de Latinoamérica vuelve muy difícil atraer y dar confianza a los inversionistas extranjeros, así como crear un clima propicio al desarrollo económico. La verdad es la contraria: la dependencia respecto al exterior, cuyas principales modalidades hemos tratado de apuntar en estas líneas, es una de las principales causas de la inestabilidad política, económica y social,

y desde luego del subdesarrollo econômico.

La tendencia a la concentración

Una de las características del capitalismo del subdesarrollo —vale la pena reiterarlo— es su irracionalidad, su desarmonía, su falta de uniformidad. Conforme al esquema teórico clásico, el sistema de precios es un mecanismo que permite asignar los recursos productivos y regular y coordinar la actividad económica y el propio

desarrollo tecnológico como mejor conviene desde el punto de vista económico y social. En la economía de los países atrasados, sin embargo, el móvil de lucro se divorcia crecientemente del interés de la comunidad e incluso tiende a acentuar la desigualdad y a crear toda clase de desajustes y desproporciones en el proceso económico. Podría decirse que en ellos toma cuerpo una fuerte tendencia a la concentración, que en parte resulta de la inercia del subdesarrollo; en parte, de la creciente influencia monopolística; y en parte, por último, de la dependencia "estructural" ya examinada. Pero la concentración no es un reflejo meramente pasivo de tales hechos, sino un factor dinámico también, que refluye sobre ellos y que ejerce, además, una notable influencia sobre el ritmo y la proyección del desarrollo.

El fenómeno de la concentración no se circunscribe, como a menudo se sugiere, a un defectuoso reparto del ingreso nacional, sino que afecta la estructura económica a un nivel mucho más profundo y tiene vastas y complejas ramificaciones. En efecto, algunas de las principales formas que asume son las siguientes:

- l. El grueso de la riqueza social se concentra en un reducido sector de la población. Los ricos, que en todos los países capitalistas son una minoría, en Latinoamérica suelen ser grupos insignificantes —a veces tan sólo unos cuantos centenares de familias—, bajo los cuales hay una delgada clase media y una enorme masa depauperada.
- 2. Toda la actividad económica, en realidad, muestra un tipo peculiar y a menudo extremo de concentración y centralización del capital, que naturalmente incide de un modo desfavorable sobre el desarrollo. Las grandes explotaciones agrícolas controlan buena parte del ingreso rural; en la estructura de la industria, y en cada rama importante de ella, unas cuantas empresas —con frecuencia no más de una o dos en los principales sectores— ejercen un marcado predominio y operan como monopolios u oligopolios. La concentración en la banca y el comercio no es menor, siendo común que las cadenas más fuertes, que en algunos países suelen ser extranjeras, mantengan una evidente e incontrastable hegemonía. Y lo mismo acontece en la minería, en los transportes, el comercio exterior y otras actividades.
- 3. A consecuencia en parte de lo anterior —y a la vez como causa determinante de ello— se observa una aguda concentración de los medios de producción en muy pocas manos. La distribución del equipo de capital es sumamente defectuosa, lo que trae consigo un peculiar "dualismo sociotecnológico" que en el

fondo exhibe la estructura social prevalecienté. Dicho dualismo consiste, en general, en que los grupos que disponen de mayores recursos utilizan las mejores técnicas y, por tanto, los medios de producción más eficientes. Así, en la agricultura, el equipo y la maquinaria modernos están en una alta proporción en manos de las grandes explotaciones; y del mismo modo, las principales empresas pesqueras controlan el mejor equipo de captura y las facilidades de conservación y transporte; las grandes industrias son a la vez las que disponen de las instalaciones productivas mejor equipadas, y así, sucesivamente.

- 4. La distribución de la tierra, en particular, es sumamente defectuosa. Lejos de estar en poder de los campesinos y agricultores que realmente la trabajan, aun en los contados países en que la reforma agraria ha logrado mayores avances, está en buena parte en manos de viejos y nuevos latifundistas que con frecuencia mantienen sistemas y formas de producción del todo anacrónicos. Al igual que la tierra, los demás recursos agrícolas: agua, instalaciones productivas fijas, maquinaria y equipo, asistencia técnica, crédito, mano de obra calificada, etcétera, están bajo el control de los capitalistas que cuentan con mayores recursos. Y la misma tendencia de concentración se advierte en las ciudades, en donde el acaparamiento de terrenos, casas, edificios y aun modestísimas viviendas, ha permitido a muchos especuladores acumular grandes fortunas.
- 5. La concentración de los recursos financieros es también evidente. Al margen del hecho ya señalado de que los grandes bancos absorben la mayor parte de los recursos del sistema, no es difícil advertir que el grueso del crédito bancario rural y urbano se destine, generalmente, a una clientela reducida, que de ese modo agrega a sus recursos propios una buena parte de aquellos que la comunidad genera y canaliza a través del sistema de crédito. Aun en los casos en que una proporción considerable de las operaciones pasivas en los bancos se nutre de pequeños depósitos y de la compra de valores de renta fija por parte de millares de clientes modestos, las inversiones y créditos favorecen en última instancia a pequeños grupos de empresarios, a menudo vinculados de un modo u otro a los propios bancos acreditantes.
- 6. Otra forma de concentración, que sin duda está presente en la economía latinoamericana, es la de carácter geográfico. Desde cierto punto de vista, quizás es aquella que mejor permite apreciar la falta de uniformidad del desarrollo. La concentración geográfica asume formas múltiples y no sólo deriva de la distribución

de los recursos naturales y de la influencia que la actual estructura económica ejerce sobre la localización de las nuevas actividades, sino incluso de factores históricos ligados a su vez al fenómeno de la dependencia. En general, se advierte que la mayor actividad económica se concentra en ciertas áreas relativamente pequeñas, cada región geoeconómica tiene sus centros de atracción, las ciudades concentran mayores actividades que las zonas rurales y las capitales y grandes centros urbanos tienden a ser los puntos estratégicos de la economía nacional, aun en los casos en que poderosas razones sociales o económicas o políticas aconsejen otra distribución geográfica de la actividad económica.

7. La concentración se expresa, inclusive, en el campo cultural y político, de múltiples maneras. Por una parte, la cultura y, en general, la información sobre lo que ocurre en los más diversos sectores, sólo están al alcance de una minoría privilegiada. El grueso de la población es en parte analfabeta o sólo cuenta con los conocimientos que proporciona la escuela primaria o, cuando bien, las escuelas intermedias. El sector de la población que llega a las universidades y centros de alta enseñanza es muy pequeño, y el que destaca en esos campos es aún mucho menor.

Y la tendencia a la concentración tiene, como es comprensible, una manifestación particular en la estructura del poder político. Por encima de la amplitud democrática y del equilibrio de poderes que se postula en los textos y doctrinas constitucionales, los presidentes o jefes del ejecutivo suelen concentrar una suma impresionante de facultades y atribuciones que, con explicables y crecientes limitaciones a medida que se desciende en la jerarquía burocrática, tiende a repetirse en los niveles inferiores del gobierno: ministros, gobernadores de provincia, autoridades municipales, etcétera. Independientemente de ello, en vez de que la estructura del poder exprese la participación conjunta y la confluencia de mayorías y minorías, lo que hay casi siempre es el control de parte de estas últimas de los principales órganos del poder y una estrecha relación de las mismas bien con el ejército, el clero, los intereses extranjeros, los grandes empresarios nacionales, los viejos políticos profesionales, los dirigentes obreros que, paradójicamente, sólo sirven a menudo a la clase patronal y, en general, con todas aquellas fuerzas sociales interesadas en preservar el statu quo.

- 8. Como resultado de todo lo anterior el ingreso nacional latinoamericano tiende a distribuirse en forma muy inequitativa, tanto desde el punto de vista económico como social. En efecto:
- a) La proporción del ingreso que absorbe la agricultura es en

- general pequeña, en parte por los bajos niveles de productividad que en ella prevalecen, y en parte porque una proporción no deleznable del producto agrícola se sustrae a los productores rurales de diversas maneras, y a la postre aparece como ingreso asignado a otras actividades —industria y sobre todo comercio y otros servicios— que en realidad no lo generan;
- b) La participación de la industria manufacturera en el ingreso es también pequeña, lo que se explica en virtud del incipiente grado de industrialización de la economía latinoamericana, y de las múltiples trabas internas y externas que condicionan desfavorablemente el desarrollo industrial;
- c) Los servicios, en cambio, absorben una proporción sustancial del ingreso, no porque nuestras economías estén en rápido desarrollo y se acerquen cada vez más a aquellas en que las actividades terciarias tienen una gran importancia, sino porque una considerable proporción de la población rural excedente encuentra precario acomodo en múltiples servicios urbanos mal remunerados y de ínfima productividad, y porque el sector de intermediarios comerciales obtiene pingües ganancias y concentra, en consecuencia, una parte sustancial del excedente económico a través de la explotación de los productores y los consumidores;
- d) La distribución social del ingreso es igualmente defectuosa e injusta. La parte del mismo que corresponde a utilidades de las empresas es en general en Latinoamérica mayor que en otros países, y mayor, sobre todo, que la proporción que se destina a salarios, lo que sin duda incide perjudicialmente en todo el proceso de desarrollo, y en particular, en el ritmo de expansión del mercado interno; 46
- c) Por último, la concentración económica y social del ingreso influye grandemente en la posibilidad de aprovechar el potencial de ahorro, en el bajo nivel de consumo de las masas, en el desperdicio de buena parte del ingreso que queda año por año en poder de los ricos y, en última instancia, en el ritmo del proceso de acumulación de capital y en la orientación de la inversión pública y privada.

CAPITALISMO, DEPENDENCIA Y SUBDESARROLLO

La estructura de un capitalismo formado en el marco histórico que antes hemos tratado de reconstruir y cuyos caracteres más

46 "El contraste social es en verdad impresionante... mientras el 50% de la población tiene dos décimos aproximadamente del consumo total de las personas, en el otro extremo... el 5% de los habitantes disfrutan de casi los tres décimos de aquel total..." Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo..., p. 5.

salientes son la dependencia, el desequilibrio profundo y la desigualdad del desarrollo, su extrema vulnerabilidad respecto a los cambios que se registran en las economías de las cuales se depende en mayor medida, la presencia de formas institucionales anacrónicas, el desperdicio constante del potencial productivo, la concentración del poder, la riqueza y el ingreso y la obturación de las vías democráticas, no sólo provoca las consecuencias perjudiciales ya apuntadas sobre el proceso de desarrollo: se traduce, además, en una situación que, a la inversa de aquella, que en los mejores momentos del sistema hizo posible el rápido desarrollo económico, desata y pone en acción permanente un conjunto de fuerzas desfavorables y entrelazadas, que bien podrían considerarse los factores directos e inmediatos del atraso y el subdesarrollo. Tales factores —debemos subravarlo— no son accidentales, no derivan de apremios o emergencias en la vida económica de nuestros países, ni expresan siquiera fallas de orden secundario: están íntima e indisolublemente ligados a la estructura socioeconómica: resultan directamente de ella y son incluso el conducto a través del cual esa estructura se expresa y --actúa sobre y a la vez-recibe la influencia del fenómeno del subdesarrollo.

Acaso los principales factores del atraso, a que aquí nos referimos, son los siguientes:

1. Con frecuencia se sostiene —como vimos en el primer capítulo de este estudio— que una de las causas del subdesarrollo es la escasez de ciertos factores productivos. Sabemos que eso no es así, que algunos recursos suelen ser abundantes en los países pobres y que aun en aquellos casos en que pudieran ser insuficientes, es viable superar tal limitación y avanzar en el camino del progreso económico. En cambio, lo que sí es un signo verdaderamente grave y una causa fundamental del subdesarrollo es que, a consecuencia de la estructura socioeconómica prevaleciente, hay un subempleo crónico de los factores productivos, un subempleo que si bien —como dice Furtado— "resultaría inconcebible en una economía típicamente capitalista", a nuestro juicio no sólo es posible, sino típico e incluso inevitable en el capitalismo del subdesarrollo.

Las formas que asume esa subutilización del potencial productivo en una economía atrasada como la de América Latina, son en general bien conocidas: recursos naturales no aprovechados o deficiente e insuficientemente explotados, y un subempleo masivo de mano de obra, principalmente, en las zonas rurales, aunque también se observa en numerosas ciudades. Respecto a estas dos formas de subutilización de los recursos productivos, podría de-

cirse que ambas resultan esencialmente de la imposibilidad de aprovechar la riqueza natural y la fuerza humana disponibles, dada la escasez de capital y técnica adecuados. Mas la verdad es que el subempleo se extiende, en la economía de nuestros países, en general a todos los recursos, incluyendo aquellos que se suponen más escasos. Vivimos, en efecto, la paradoja de carecer de suficientes instalaciones productivas —fábricas, maquinaria y equipo— y al propio tiempo, desaprovechamos lamentablemente nuestros recursos económicos y los mantenemos a un nivel de actividad sensiblemente inferior al que aconsejarían su capacidad y una política económica racional. Y lo mismo sucede con la técnica e incluso con los recursos financieros, de cuya escasez tanto gusta hablarse. Allí también se desaprovechan recursos que, en una estructura social y política distinta, serían inapreciables para acelerar el desarrollo.

2. Otro factor resultante de las condiciones que imperan en Latinoamérica, y que a la vez influye poderosamente en el mantenimiento del atraso económico, es el desperdicio del potencial de ahorro o sea del "excedente económico potencial". La dependencia respecto al extranjero y la política tradicional de los grupos dominantes, de sujetar el ingreso y el consumo de las masas populares a un bajo nivel que permita concentrar una alta proporción del ingreso nacional en aquellos grupos y, en mucho menor escala, en algunos sectores de la clase media, lejos de haber significado —como aún hoy suelen suponerlo los ortodoxos—un ritmo satisfactorio de acumulación de capital, han propiciado múltiples formas de dilapidación del ahorro. En efecto, tanto el movimiento internacional de capitales como el intercambio de mercancías y servicios son factores que implican la constante succión de recursos financieros.

A ellos obedece que una parte no deleznable del potencial de ahorro se fugue al extranjero y no pueda ser utilizada por los países que generan ese ahorro. Y la dilapidación del potencial de inversión no se agota en el desfavorable intercambio con el exterior: la conducta de las clases dominantes y aun de amplios sectores intermedios, tiene también mucho que ver con la defectuosa utilización del excedente, y, en última instancia, con el ritmo y la dirección del desarrollo. De la parte de dicho excedente que queda en poder de nuestros países, una porción difícil de cuantificar, pero que en ciertos casos es todavía digna de tomarse en cuenta, se atesora; una parte mucho más significativa se concentra en una minoría privilegiada y a la postre da lugar a las más diversas y aun extravagantes formas de consumo suntuario.

o "conspicuo"; otra más se destina a gastos innecesarios e improductivos; una suma no despreciable sirve para financiar inversiones fijas redundantes o superfluas, o se destina a mantener existencias de numerosas mercancías a niveles superiores de los que justificaría una buena política de abastecimientos, y lo que, a pesar de todo el despilfarro, queda en poder de un reducido número de inversionistas, hombres de negocios y funcionarios nacionales, en parte se envía a bancos del extranjero en busca de una seguridad que, según tales personas, no ofrece ni la moneda, ni la vida política o el futuro de nuestros países.

El desperdicio del potencial de ahorro no sólo supone el empleo inadecuado del ingreso corriente, sino la adopción de una política que determina, a la vez, el desaprovechamiento del ingreso adicional o sea, del incremento anual del producto nacional, el que en vez de canalizarse hacia fines de desarrollo expresa la influencia y contribuve a mantener una mala distribución del ingreso y

una peor utilización del excedente.

3. El patrón conforme al cual se distribuyen la riqueza y el ingreso, tanto social como económicamente, y la forma en que se utiliza -- y en gran medida desaprovecha-- el potencial de ahorro, además de influir, como hemos de ver en seguida, en todo el proceso de acumulación de capital, condicionan en buena medida tanto el volumen como la composición y las posibilidades de equilibrio de la oferta y la demanda. En efecto, la concentración tan aguda del ingreso distorsiona la demanda y agrava tanto la estrechez del mercado interno como el desequilibrio externo y la tendencia estructural a la inflación, derivada en buena medida de la rigidez de la oferta de "artículos necesarios" y, sobre todo, de productos agrícolas. 47

Numerosos recursos se sustraen del proceso propiamente productivo y se multiplican y agravan los estrangulamientos o "cuellos de botella", hasta volverse prácticamente imposible el equilibrio global o sectorial y el crecimiento sostenido de la economía.

4. La interinfluencia de los factores anteriores supone y trae como resultado una baja tasa de acumulación de capital y, sobre todo, de inversión neta, una tasa siempre inferior a la que podría obtenerse con una mejor utilización del potencial de ahorro; pero a la vez generalmente superior a la tasa de ahorro interno, lo que supone que una parte de la misma se financia por vías inflacio-

⁴⁷ Véase, "Problemas de financiamiento del desarrollo económico en una economía mixta", de Michael Kalecki, en Programación del desarrollo económico. México, 1965.

narias o mediante recursos del exterior cuyo empleo tiende a generar una creciente dependencia económica.

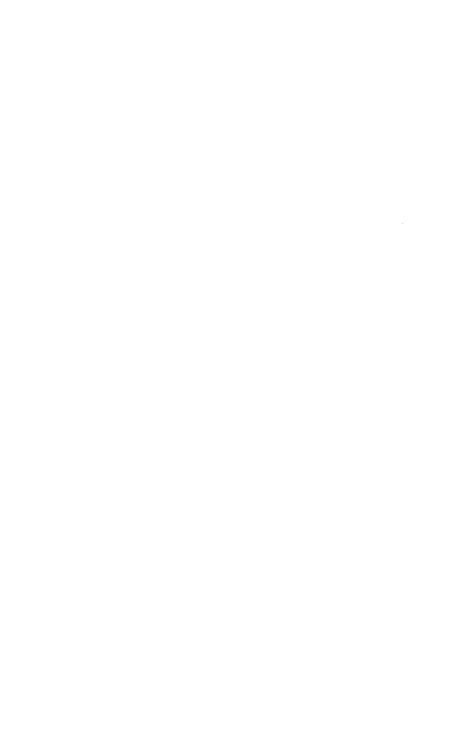
El bajo nivel de la inversión no es producto, como a menudo se supone de manera simplista, de que el ingreso y el ahorro sean bajos: resulta esencialmente del desperdicio del ahorro potencial, y de los factores estructurales que vuelven prácticamente imposible la movilización y la mejor utilización de ese ahorro y del efecto perjudicial de la distribución de la riqueza y el ingreso. El escaso poder de compra en manos de la mayoría de la población no sólo afecta perjudicialmente su productividad, sino que limita la demanda y, por tanto, el estímulo de numerosas actividades necesarias en el proceso de desarrollo, en tanto que la concentración de poder adquisitivo, en el sector minoritario privilegiado, sustrae una masa apreciable de recursos susceptibles de invertirse, y que en realidad no se aprovechan ni por los particulares ni por el gobierno. El poder público, deseoso casi siempre de estimular a la empresa privada, coadyuva a la concentración del ingreso y al despilfarro del potencial de ahorro, y en vez de impulsar con decisión la inversión gubernamental, arrastra casi siempre un déficit financiero debido al peso de los gastos corrientes y a la conservadora política tributaria que provee al sector público de ingresos, así como de precios de las empresas estatales

5. Aun en los casos en que la tasa de inversión alcanza un nivel medianamente satisfactorio, está sujeta a fuertes e imprevisibles altibajas, y su composición y distribución acusan fallas que inciden también desfavorablemente sobre el proceso de desarrollo. Así, la inversión agropecuaria tiende en general a ser insuficiente; con frecuencia se destina a actividades de infraestructura más de lo necesario, lo que afecta desfavorablemente el coeficiente marginal de ahorro y de capital; la hipertrofia del comercio y múltiples servicios atrae también inversiones a sectores de baja productividad y, aun en la esfera propiamente productiva, abundan las inversiones cuya influencia en la producción industrial es mínima. En cuanto al sector público, es común que, aparte de darse preferencia a las actividades de infraestructura, se desperdicie capacidad instalada en ciertas empresas estatales para no entrar en conflicto con la empresa privada y que, una buena parte de la inversión, se canalice hacia obras y servicios en principio necesarios socialmente, pero cuya magnitud, costo, calidad, localización, condiciones de realización u operación, sistemas de mantenimiento, etcétera, dejan mucho que desear.

- 6. Considerado el proceso de inversión en su conjunto, en casi todos los países latinoamericanos se observa que las secuencias y variantes de inversión preferidas han sido, básicamente, aquellas que condujeron al desarrollo de los países capitalistas hoy industrializados. En el fondo, se arrastra la idea de que en el desenvolvimiento latinoamericano ha de repetirse la experiencia europea y norteamericana lo que junto a la influencia que por sí sola ejerce el móvil de lucro, se traduce en un proceso cuyas fases sucesivas son la agricultura, el fomento de las industrias ligeras de bienes de consumo y la industria pesada, y en una estrategia económica que tienda a asegurar la secuencia del capitalismo clásico.
- 7. Y como corolario en cierto modo inevitable de todo lo anterior, y a la vez como factor determinante de los caracteres del proceso de inversión, se aprecia en Latinoamérica una tendencia a preferir en general las inversiones que contribuyen a maximizar a corto plazo el ingreso, así sea en ramas no fundamentales, a elevar el nivel de ocupación y a mantener —o por lo menos a buscar— el mayor equilibrio posible en la balanza de pagos.

A esa estrategia en materia de inversiones corresponde una selección tecnológica contradictoria, pues a la vez que tiende a preferirse aquellos métodos de producción que permiten absorber mayor cantidad de mano de obra, suele también incorporar técnicas costosas e inadecuadas, que suponen inversiones desmedidas y, en última instancia, de baja productividad.

Podría pensarse que, a pesar de lo dicho hasta aquí, a medida que la industrialización va cobrando impulso, el cuadro del subdesarrollo se altera sustancialmente y empiezan a surgir tanto la actividad como la clase social vigorosa —hasta entonces faltantes— que en la historia del capitalismo occidental fueron decisivas en la aceleración del desarrollo económico. Pero la verdad es que la industria, y en general la todavía incipiente industrialización latinoamericana, más que exhibir la presencia de una nueva actividad nacional independiente, descubre, por una parte, un desplazamiento cada vez mayor del capital extranjero hacia las actividades secundarias y terciarias, y por la otra, una nueva fase en el desarrollo y el proceso de integración de la economía monopolista. Pero de este tema nos ocuparemos con más amplitud en el capítulo 5, relativo al papel y las perspectivas de la integración económica regional.



SEGUNDA PARTE

POLÍTICA DE DESARROLLO

CAPÍTULO 4

TEORÍA Y POLÍTICA

¿Empirismo o doctrinarismo?

El examen de algunos planteamientos teóricos hecho en la primera parte de este estudio, no es una incursión de interés meramente académico, sino un paso necesario para comprender la realidad económica latinoamericana, para evaluar la política económica que hasta ahora han seguido nuestros países y para formular una más adecuada.

Con frecuencia se sostiene que esa política ha sido casi siempre empírica, espontánea y nacida de circunstancias y coyunturas imprevisibles, y aun suele afirmarse que en Latinoamérica no ha habido siquiera una política económica. La verdad es que, aun aquellos actos aparentemente más concretos, irrelevantes y ligados a los hechos diarios, se han producido en un marco conceptual que en el fondo expresaba las doetrinas en boga, las que no se confinaban a los libros y discusiones de gabinete, sino que a menudo servían de pauta y punto de referencia en la adopción de numerosas medidas.

Ello no significa, sin embargo, que la política económica de nuestros países hoy, y menos todavía antes de 1929, haya sido un conjunto armonioso de medios con los que se tratara de alcanzar metas bien definidas. En dicha política abundan, por una parte, las improvisaciones, las lagunas, las medidas redundantes y contradictorias, y por la otra, especialmente entre el último tercio del siglo xix y la Primera Guerra Mundial, privó en Latinoamérica la idea de que el Estado sólo debía contribuir a crear condiciones propicias al progreso económico mediante el fomento de la educación y algunos servicios públicos, un gobierno republicano, la garantía de ciertas libertades, el estímulo al empresario privado y el mantenimiento de un mecanismo internacional que, a través del intercambio de mercancías, capitales y mano de obra, lograría diseminar el avance técnico y el bienestar económico en todas partes.

Hasta 1914, la política económica de Latinoamérica consistió en medidas aisladas y fragmentarias, casi siempre de carácter indirecto, que generalmente ni siquiera pretendían actuar sobre los factores del crecimiento. En tal sentido fue una política pragmática, inclusive rutinaria y que a primera vista parecía ser el

fruto de la improvisación, más que de una postura teórica determinada. En el fondo, sin embargo, la naturaleza de esa política y aun la pasividad del poder público, respondían a la teoría del comercio y de la división internacional del trabajo, que Inglaterra había difundido por todo el mundo y convertido en bandera de su desarrollo industrial y de su imperio de ultramar.

A lo largo de más de un siglo casi todos los países aceptaron, con mayor o menor convicción, la doctrina clásica de la libertad de comercio y la teoría ricardiana de los costos comparativos, según las cuales, si se dejaba desenvolver libremente al comercio internacional, sin restricciones y trabas artificiales, alentaría a cada país a producir aquello para lo que se hallara mejor dotado por la naturaleza y a adquirir de otros lo que éstos pudieran obtener en condiciones de costos a su vez más ventajosas, todo lo cual permitiría utilizar plenamente los recursos productivos, distribuir en forma racional y equitativa las ventajas del intercambio, elevar la productividad, igualar los ingresos y mejorar los niveles de vida de la comunidad internacional.

La aceptación de esas doctrinas no llegó en ningún momento a ser unánime. A pesar de su atractivo, de su lógica formal y del carácter sencillo y abstracto de sus enunciados, los países que en un momento dado decidieron impulsar su desarrollo, pusieron en duda sus ventajas y advirtieron que bajo ellos se ocultaban los intereses de una Inglaterra empeñada en convertirse en la mayor potencia industrial del mundo, a través de la libertad de comercio. En Estados Unidos, desde su famoso Report on Manufactures, Hamilton defiende la industrialización y la necesidad de protección arancelaria y de ayuda a una industria na ciente que aún estaba lejos de poder competir con las grandes fábricas inglesas. Y en pleno apogeo del liberalismo, Federico List subraya a su vez, en Alemania, la importancia del proceso de integración política nacional y de un desarrollo que confiara el progreso económico y técnico a las fuerzas propias de cada país y no al libre comercio internacional. "...La navegación, el comercio interior y exterior e incluso la misma agricultura -diría el economista alemán en 1840- florecen únicamente allí donde las manufacturas logran un mayor desarrollo..." "Las jóvenes manufacturas del país nunca podrían entrar con éxito a la libre competencia con las manufacturas del extranjero...; las pesquerías y la navegación comercial propias -base del poderío naval— nunca se desarrollarían sin una especial protección, y ... el espíritu de empresa de los comerciantes nacionales siempre sería asfixiado por el poderoso capital extranjero..." "La

Alemania moderna, sin una política comercial fuerte y general, soportando en su propio mercado la competencia de una fuerza manufacturera extranjera superior en todos los aspectos a la suya; y excluida, en cambio, de los mercados extranjeros por restricciones arbitrarias y a menudo caprichosas —concluía List—... será explotada como una colonia..." Y en las últimas décadas del siglo xix, Japón adoptaría posiciones similares contra la libertad de comercio, al convencerse también de que su débil industria no podría prosperar frente a la inequitativa y ruinosa competencia de Inglaterra, e incluso de Francia, Alemania y Estados Unidos.

Las condiciones en Latinoamérica fueron distintas. Desde principios del siglo xix, en la etapa inmediata posterior a la Independencia, empezaron a discutirse las ventajas relativas del proteccionismo y el librecambismo; pero después de los años sesenta, se volvió evidente el triunfo de los librecambistas, entre quienes destacaban acaudalados comerciantes, importadores y exportadores, personas vinculadas a la minería extranjera, muchos de los nuevos propietarios de tierras y funcionarios e ideólogos liberales; lo que era explicable, pues tales elementos dependían en general de poderosos intereses extranjeros y, por otra parte -en la cambiante estructura socioeconómica latinoamericana- representaban a la naciente burguesía empeñada en romper viejos moldes y en abrir paso a nuevas instituciones. El entendimiento entre las fuezas nacionales emergentes y los intereses de los países cuya industrialización reclamaba lazos estrechos con otros mercados. pronto exhibiría, sin embargo, su inconsistencia y sus insalvables contradicciones. Aunque muchos optimistas liberales creían, de buena fe, que a través del libre comercio internacional, la inmigración y las inversiones extranjeras surgiría una próspera industria en Latinoamérica, no tendrían que esperar largos años para comprobar que las pocas actividades industriales de importancia que surgían en el continente eran extranjeras y sólo servían para integrar mundialmente la economía de Inglaterra, Estados Unidos y otras naciones, en tanto que el esfuerzo nacional se limitaba a ofrecer mano de obra barata y varios recursos naturales y a crear la infraestructura de ferrocarriles, industria, electricidad y otras obras y servicios requeridos por un capitalismo extranjero en rápida expansión.

A principios del presente siglo, empero, en los círculos más

¹ Sistema nacional de aconomía política, Madrid, 1955, pp. 105, 106 y 107.

conservadores de Latinoamérica se seguía postulando que el intercambio con el exterior y las inversiones extranjeras asegurarían el bienestar económico y que, por ende, la principal preocupación del Estado debía consistir en atraer esas inversiones. En el *Informe de la Comisión* encargada de proyectar la reforma monetaria mexicana de 1905 —por ejemplo—, se decía: "Nada reviste para México una importancia mayor que la inversión de capitales extranjeros... No hay sacrificio, por grande que se le suponga, que la Nación no deba llevar a cabo para no interrumpir la corriente de capitales que en estos últimos años ha venido a fecundar nuestro suelo." ²

Entre los observadores más objetivos y en los sectores más avanzados, en cambio, se advertía ya entonces una creciente inquietud con motivo de la subordinación de Latinoamérica a las grandes potencias occidentales. En 1911, el distinguido historiador chileno Francisco A. Encina, iniciaba un interesante libro con estas significativas palabras:

Nuestro desarrollo económico viene manifestando en los últimos años síntomas que caracterizan un verdadero estado patológico... En menos de cincuenta años, el comerciante extranjero ahogó nuestra incipiente iniciativa comercial en el exterior... e igual cosa ha ocurrido en nuestras dos grandes industrias extractivas. El extranjero es dueño de las dos terceras partes de la producción de salitre, y continúa adquiriendo nuestros más valiosos yacimientos de cobre. 3 — Más adelante escribía: El librecambio doctrinario, lo mismo que toda la trama de la economía clásica, deriva de un postulado falso. Los inventores del sistema ignoraban el proceso del desarrollo económico de las naciones... El librecambio que se ha enseñado durante cincuenta años en nuestra Universidad, descansa... sobre los sólidos fundamentos científicos que le han dado sus apóstoles modernos... Pero su resultado práctico desde el punto de vista del sentimiento de la nacionalidad, no ha sido por eso menos desastroso...

... en los territorios esencialmente minerales... la inversión directa del capital extranjero aprovecha poco al desarrollo económico nacional. La explotación minera engendra una actividad transitoria, que no crea fuentes estables de producción. El extranjero extrae riquezas del suelo sin incorporar nada útil a la futura expansión. Su esfuerzo, no sólo no suple al del criollo en el desarrollo económico permanente, sino que llega a convertirse en una verdadera sangría, que debilita el crecimiento de la riqueza nacional...—Y concluía su penetrante análisis—: ... entre los

² Memoria de Hacienda 1903-04. México, 1909, p. 611.

⁸ Nuestra inferioridad economica. Santiago de Chile, 1955, p. 5.

factores de inferioridad que obran más pesadamente, debe contarse el desplazamiento económico del nacional. Lo que el extranjero extrae como utilidad de sus negocios salitrales, cupríferos, comerciales, bancarios, de seguros, de transportes, etcétera, pesa directamente sobre nuestra balanza de cuenta y contribuye a inclinar-la adversamente cada vez que la importación de capitales disminuye o sobreviene un cobro intempestivo de lo adeudado. 4

En las tres primeras décadas del siglo xx, la política económica de América Latina, junto a modalidades propias de cada país, exhibe rasgos comunes que conviene destacar. En el marco de la vieja división internacional del trabajo se expande el comercio exterior, aumenta la afluencia y la influencia del capital extranjero, se afirman la producción y exportación de materias primas y la dependencia respecto al imperialismo, y al amparo del automatismo del sistema de precios y del patrón oro, los gobiernos latinoamericanos se limitan a cumplir las modestas funciones que la economía clásica y más tarde el neoclasicismo les asignan. En varios países, empero, cobra impulso el capitalismo de Estado y los gobiernos acentúan su intervención: bajo las administraciones de Irigoven en Argentina, Battle y Ordoñez en Uruguay, el primer Alessandri en Chile, Obregón y Calles en México, y a partir de 1930, Getulio Vargas en Brasil, se promueven reformas institucionales y se realizan crecientes inversiones públicas conforme a una política que, lejos de pretender sustituir a la empresa privada nacional o extranjera, se interesa por crearle economías externas, a través de inversiones de infraestructura que amplien y mejoren los servicios públicos y abaraten los transportes y el abastecimiento de agua, energía eléctrica y crédito.

El desarrollo del capitalismo de Estado exhibe a la vez la presencia de un creciente nacionalismo e incluso de un antiimperialismo que, dialécticamente, surge de la cada vez mayor penetración extranjera y del estrangulamiento del desarrollo nacional que trae consigo. Pero las posiciones nacionalistas más definidas y radicales —salvo acaso en los mejores momentos de la Revolución Mexicana— no llegan a determinar el carácter de la política económica latinoamericana. El nacionalismo oficial de esa etapa es casi siempre declarativo y retórico, y cuando se traduce en planteamientos y actitudes más vertebrados y militantes, se circunscribe generalmente a personalidades aisladas, a pequeños grupos de obreros o intelectuales, y a organizaciones de izquierda como el APRA peruano y los nuevos partidos socialistas y comunis-

⁴ Ibid., pp. 150, 15!, 157 y 159.

tas creados en los años veinte, cuya influencia directa en la política económica gubernamental es muy limitada.

Hasta 1929, los países latinoamericanos carecen en realidad de una estrategia económica propia y más o menos definida, que sirva de base a una política de desarrollo. El mecanismo regulador es el patrón oro: el desenvolvimiento es un fenómeno espontánco y no el fruto de un esfuerzo consciente; el campo de la política económica y de las decisiones deliberadas, estrecho siempre en una economía de mercado, lo es aún más en países dependientes y débiles, cuyo crecimiento está en buena medida supeditado a la capacidad de los grandes centros industriales para hacer llegar sus progresos a la periferia. Los impuestos son bajos, en su mayor parte indirectos, y no se usan como arma de política económica; el sistema monetario y de crédito funciona aún esencialmente como un mecanismo regulador, con una banca comercial que concentra buena parte del escaso ahorro interno disponible, pero que de acuerdo con la vieja ortodoxia bancaria, financia principalmente el comercio y no el desarrollo industrial o agrícola. 5

Y las empresas extranjeras —a menudo sucursales o filiales de grandes consorcios— juegan un papel ya importante en la activi dad comercial y en la incipiente industrialización Latinoame-

ricana.

DEL LIBRECAMBISMO AL KEYNESISMO

La crisis económica de 1929 afecta gravemente la cconomía c influye de manera decisiva en la orientación de la política de desarrollo en Latinoamérica. La aplicación en nuestros países de la teoría clásica del comercio, estuvo lejos de traer consigo la formación de una comunidad internacional estable y próspera, en la que los frutos de la creciente productividad se repartieran equitativamente entre los países industriales y los exportadores de productos primarios. En más de una ocasión, los mecanismos equilibradores del viejo sistema de relaciones internacionales dejaron de funcionar, y hacia 1929 era ya insoslayable el hecho de que —pese al decantado crecimiento "hacia afuera" de los países exportadores de materias primas—, frente a unas cuantas grandes y privilegiadas naciones industriales, decenas de países de Latinoa-

⁵ Véase: Dudley Seers, "Inflación y crecimiento: Resumen de la experiencia en América Latina", Boletín económico de América Latina, vol. vII, núm. 1, Santiago de Chile.

mérica, Asia y África vivían en el atraso y el abandono más de-

plorables.

El colapso de octubre de 1929 anunció en realidad la bancarrota del mecanismo que, bajo la vigencia casi universal del patrón oro—que empezaría a abandonarse a partir de 1931— había hecho posible, con frecuentes altibajas y trastornos, el intercambio de mercancías y capitales entre los países ricos y los pobres. A medida que la depresión se agudizaba, Latinoamérica tuvo que echar mano de un nuevo instrumental y que revisar su política económica, pues las condiciones obligaban a actuar sin demora y a recurrir a expedientes desconocidos por la teoría y la política tradicionales.

En un país tras otro se tomaron medidas de emergencia en la órbita comercial y financiera, y al igual que en las naciones industriales, aun antes de que Keynes y la "nueva cconomía" postularan la necesidad de la acción del Estado para elevar el nivel de la inversión, la ocupación y el ingreso, en Latinoamérica se volvió evidente que no podría superarse la postración económica en el marco idílico del laissez-faire. En efecto, en poco tiempo se multiplicaron las medidas monetarias, bancarias, fiscales y de fomento destinadas a contrarrestar la depresión y empezó a abrirse paso —por entonces tímidamente— la idea de que sólo la industrialización sería capaz de acelerar el desarrollo económico.

En los años treinta tampoco llegó, no obstante, a estructurarse una política de industrialización. Si bien en muchos países se dictaron medidas de fomento en el marco de una política nacionalista, se incrementó el gasto gubernamental y amplió el radio de acción del sector público, en otros se mantuvo la política dentro de una ortodoxia que, a la postre, sólo contribuyó a agudizar los efectos de la depresión, y en pocos se tendió a modificar la estructura socioeconómica como condición de un rápido progreso industrial. En realidad, frente al decaimiento de las exportaciones y la insuficiencia de las inversiones del exterior, se avanzó en varios países en la sustitución gradual de importaciones, sobre todo de bienes de consumo, y se recurrió a la expansión monetaria y a otros medios inflacionarios que de momento contribuveron a reanimar la actividad económica, pero que después acentuaron profundos desequilibrios en la estructura social, en el reparto de la riqueza y el ingreso y en todo el proceso de desarrollo.

La política sustitutiva de importaciones se llevó adelante y cobró un impulso sin precedente en los años de la Segunda Guerra, en que la imposibilidad de los grandes países industriales

de abastecer sus mercados exteriores y la expansión de la demanda de alimentos y materias primas, contribuyeron a un corto periodo de auge que permitió que el ingreso latinoamericano creciera con rapidez.

Al propio tiempo, la convicción de casi todos los gobiernos de que el aliento a la empresa privada y la concentración del ingreso en un pequeño sector de la población favorecerían la acumulación de capital y el desarrollo, derivó en fuertes presiones inflacionarias: los incrementos del ingreso sólo fueron parcialmente absorbidos por el aumento del ahorro y del coeficiente de inversión, y ésta se financió, a menudo, mediante la creación de medios de pago y no con base en el mejor empleo del ahorro interno. En otras palabras: la tasa de acumulación aumentó en general menos de prisa de lo que era de esperarse y de lo que en otras condiciones habría sido posible, y el creciente ingreso se volcó sobre el mercado de servicios y bienes de consumo a menudo suntuarios; y a partir del momento en que los países industriales empezaron a liberar su comercio de las restricciones de la etapa bélica, contribuyó también —vía el rápido aumento de las importaciones— al creciente desequilibrio externo.

Como había acontecido con anterioridad a 1929, la política latinoamericana de los años posteriores a la crisis, aunque siempre fragmentaria y circunstancial, no fue ajena a un modelo teórico determinado: en rigor se orientó en gran medida de acuerdo con la fórmula keynesiana de estimular la inversión y el nivel de empleo mediante vastos programas de obras y servicios, que originaron un déficit en las finanzas del Estado. O sea que la preocupación que empezó a abrirse paso desde los años treinta, de liberarse de planteamientos teóricos extranjeros inoperantes, no llegó a cristalizar en un sistema de ideas realmente latinoamericano. El modelo tradicional del laissez-faire, que a partir del colapso de 29 llevó a una depresión catastrófica, empezó a ser rechazado en nuestros países; pero sólo para ser sustituido por otro modelo extranjero, a la postre igualmente inoperante, y cuya alternativa a la depresión y el estancamiento serían la inflación y el déficit gubernamental.

Como bien dice Seers: un defecto, "... que se evidencia cuando se considera la historia (latinoamericana) de las últimas tres décadas, es que ha habido 'modas' en los objetivos de la política general...; y estas modas han sido en su mayor parte importadas —a menudo con cierto retraso— de ultramar. El efecto

demostración puede apreciarse en la actitud oficial de los países periféricos, así como en la composición del consumo." ⁶

La principal "moda" de la etapa a que nos referimos fue sin duda el keynesismo, que con sus crecientes gastos públicos y el financiamiento deficitario de cuantiosas inversiones, en economías como las latinoamericanas —en que los factores estructurales de mayor influencia sobre la demanda y la oferta actuaban de manera fundamentalmente distinta a como lo hacían en las grandes naciones industriales en un periodo de depresión—en la práctica sólo condujo a una severa inflación, a la devaluación monetaria, el desajuste en las balanzas de pagos y una mayor inequidad en el reparto del ingreso y la riqueza.

Magnitud de la inflación durante y después de la Segunda Guerra Mundial

Ya dijimos que, después de la crisis de 1929, se robusteció en Latinoamérica la convicción de que era menoster alentar el desarrollo industrial y crecer "hacia dentro". Con tal motivo y dada la necesidad aún más perentoria de hacer frente a la depresión con medidas anticíclicas, algunos países pusieron en ejecución programas de gastos públicos, que rompían con las prácticas financieras tradicionales propias del régimen de patrón oro.

Entre 1934 y 1937, los precios se mantuvieron bastante estables. En 1937, cuando apenas empezaba a salirse de la depresión, la actividad de los grandes países industriales volvió a decaer, para no recuperarse sino hasta fines de 1939, en gran medida ya bajo el estímulo de los preparativos bélicos y de la iniciación de la Segunda Guerra.

De momento, el alza de los precios no dejó de estimular la actividad económica, pues el nivel de los mismos apenas correspondía al de 1929 o era ligeramente más alto. Durante los años del conflicto la situación latinoamericana cambió sensiblemente, llegando a desatarse rápidos y agudos procesos inflacionarios que desquiciaron las economías y lesionaron profundamente a los sectores sociales más humildes.

El alza de los precios obedeció a múltiples causas: obstáculos para mantener la regularidad en los abastecimientos, sobre todo del exterior; acumulación de saldos favorables en las balanzas de pagos; empleo de una política financiera deficitaria; intensificación de fuerzas especulativas y monopolísticas; limitaciones estructurales para responder a la creciente demanda de ciertos bienes; dilapidación del ahorro interno en actividades poco productivas o francamente improductivas; manipulaciones de los intermediarios y ausencia o ineficacia de los instrumentos reguladores y de control capaces de contribuir a mantener condiciones más o menos estables. Todo ello, ligado a la decisión de impulsar el desarrollo económico favoreciendo deliberadamente la concentración de las rentas nacionales en los sectores de más altos ingresos, desencadenó la inflación y se tradujo en profundos desequilibrios.

Al concluir la guerra, los precios en varios países latinoamericanos habían subido más que en Estados Unidos e Inglaterra, no obstante que éstos habían participado directamente en el conflicto. Y paralelamente al aumento de los precios, se produjo el alza en el costo de la vida: tomando como base 1937 = 100, el índice respectivo era en 1946 de 207 en Colombia, 222 en Brasil, 283 en Chile, 308 en México y 533 en Bolivia.⁷

Lo más grave no fue que los precios y el costo de la vida subieran —lo que prácticamente era inevitable bajo las condiciones creadas por la guerra—, sino que la política imperante contribuyera a una regresiva y antieconómica transferencia de ingresos de los sectores más pobres en favor de los más ricos. Entre 1939 y 1946, por ejemplo, la proporción del producto nacional correspondiente a sueldos y salarios bajó en México de 30.5% a 21.5%, en tanto que la participación de las utilidades aumentaba de 26.2% a 45.1%. 8 Y éste no fue un fenómeno exclusivo de México: llegó a ser característico de la mayor parte de los países latinoamericanos, por lo que no era extraño que en el Congreso General de la CTAL, realizado a principios de 1948, se hiciera notar que: "Ante el constante aumento de los precios, los trabajadores se han visto en la necesidad de luchar por el aumento de salarios —los que— ...siempre han ido a la zaga... de los precios, de lo que puede deducirse que en la mayor parte de los países de la América Latina el salario real registra un ritmo descendente —y que— las condiciones de vida son en la actualidad más pobres que antes de la guerra." 9

⁷ Tendencias inflacionarias y deflacionarias, 1946-48. Organización de las Naciones Unidas.

⁸ Véase: El desarrollo económico de México, y su capacidad para absorber capitales del exterior. Comisión Mixta Nacional Financiera-BIRF. México, 1953.

⁹ Documentos del Tercer Congreso de la Confederación de Trabajadores de América Latina. México, 1948.

Mientras las ganancias de los empresarios aumentaban al calor de la inflación, los salarios reales tendían a disminuir, tanto por efecto de que los precios crecían más de prisa que los ingresos de los trabajadores, como porque a partir de 1947, ante el temor de que el desequilibrio se agudizara y pudiera llevar a situaciones más graves, en varios países se adoptó una política de congelación de salarios, so pretexto de que contribuiría a contrarrestar la inflación. La adopción de tal política sólo logró deprimir aún más los niveles de vida del pueblo: la inflación siguió adelante, y como no llegó a combatírsela eficazmente —sino en el mejor de los casos con medidas monetarias parciales y tardías—, el desequilibrio se agudizó, las reservas monetarias internacionales continuaron descendiendo, los controles de cambios resultaron ineficaces y varios países —México, Chile, Brasil y otros— recurrieron a la devaluación monetaria.

A los factores inflacionarios internos, a partir de 1950 se agregó uno exterior: la intensificación del rearme norteamericano con motivo de la guerra de Corea. Las devaluaciones monetarias pretendían ser el medio para contrarrestar los efectos perjudiciales de la inflación; pero en la práctica —sin dejar de ser una de sus consecuencias— se convirtieron en una de las principales causas de que el alza de precios continuara. Entre 1950 y 1953, el costo de la vida en Argentina y Chile prácticamente se duplicó; y el alza fue aún mayor en Bolivia y Paraguay.

En los demás países, y en particular en aquellos que mantuvieron tipos de cambio relativamente estables, la situación cconómica no fue mejor. Si bien Cuba, la República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua gozaron de estabilidad monetaria externa desde 1950, ello fue, en buena medida, el fruto de su estancamiento, sin que allí sc planteara siquiera el conflicto entre estabilidad y desarrollo. Sometidos casi todos a tiranías brutales del tipo de la de Batista en Cuba, Somoza en Nicaragua, Trujillo en Santo Domingo v Castillo Armas en Guatemala, sólo se preocuparon por mantener el statu quo y por defender intereses extranjeros. Venezuela, en particular, gozó de condiciones transitoriamente favorables que le permitieron durante algún tiempo sortear sus problemas de balanza de pagos y acelerar su crecimiento, aunque éste fue unilateral y la inflación no dejó de causar serios estragos bajo el gobierno dictatorial de Marcos Pérez Jiménez.

Los nuevos caminos y la vieja ortodoxia

A medida que la inflación se intensificaba, que la euforia de los años bélicos empezaba a quedar atrás y que en los países industriales cobraba impulso un peligroso neoliberalismo, que en el fondo sólo respondía al propósito de las grandes potencias de reconquistar las posiciones que transitoriamente habían perdido en el mercado mundial, comenzaron también a aflorar en Latinoamérica nuevas inquietudes y preocupaciones.

En 1949, a poco de haberse creado la Comisión Económica para la América Latina como organismo regional de las Naciones Unidas, el economista argentino Raúl Prebisch dio a conocer un informe en el que criticaba el vicjo esquema de la división internacional del trabajo, que no dejó de causar profunda impresión en ciertos círculos:

En ese esquema —expresaba— a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales. 10

Prebisch subrayaba la necesidad de la industrialización como "el único medio de que disponen (los países nuevos) para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas"; indicaba que esa industrialización no se reñía con el crecimiento del comercio exterior o siquiera con la exportación de materias primas; que el coeficiente de importaciones de Estados Unidos había llegado a ser exiguo; que la afluencia de inversiones extranjeras debía aumentar, la política monetaria integrarse con la de desarrollo, y que la creciente acumulación de capital que éste reclamaba, habría de modificar ciertos patrones tradicionales de consumo.

Demostraba además que, contra lo que tradicionalmente habían sostenido los defensores de la teoría clásica del comercio, los precios de las manufacturas no bajaban de acuerdo con sus costos y conforme la productividad aumentaba en los países industriales; los ingresos no habían ascendido paralelamente al incremento de la productividad, por lo que la relación de intercambio había tornádose desfavorable para los países subdesarrollados desde los años setenta del siglo pasado. "En otros términos —decía— mientras los centros han retenido íntegramente el

¹⁰ Raúl Prebisch, El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas, p. 1.

fruto del progreso técnico de su industria, los países de la periferia les han traspasado una parte del fruto de su propio progreso técnico." ¹¹

Al buscar una salida y la base de una política de desarrollo, Prebisch afirmaba:

Es obvio que el crecimiento de la América Latina, depende del incremento del ingreso medio por habitante... y del aumento de la población. El incremento del ingreso medio por habitante sólo podrá conseguirse de dos modos: ... por el aumento de la productividad y, dada una determinada productividad, por el aumento del ingreso por hombre en la producción primaria con respecto a los ingresos de los países industriales que importan parte de esa producción ... 12

Luego añadía:

El aumento de productividad requiere un incremento considerable de capital... por otro lado, el ahorro es escaso. Es, pues, necesario utilizarlo en tal forma que rinda el incremento máximo de producción. Y anticipándose a las formulaciones que años después se harían en torno al proceso de integración —decía—: el ... parcelamiento de los mercados, con la ineficacia que entraña, constituye otro de los límites del crecimiento de la industria, límite que ... podría ir cediendo ante el esfuerzo combinado de países que, por su situación geográfica y sus modalidades, estarían en condiciones de realizarlo con recíprocas ventajas. 13

Las ideas del doctor Prebisch no eran en rigor originales. Desde los años treinta y aun antes, la realidad y numerosos pensadores se habían encargado de demostrar que la teoría y la política tradicionales, eran del todo ineficaces para asegurar el progreso de los países atrasados. Desde entonces, también, se había empezado a fortalecer la idea de que la industrialización era el único camino del desarrollo, v sólo los economistas más ortodoxos v ultramontanos se atrevían a poner en duda a quién beneficiaba y a quién perjudicaba el tipo de intercambio establecido en el siglo anterior a la crisis de 1929. Pero el alegato de Prebisch fue sin duda interesante, oportuno y significativo, porque se produjo en un momento en que Estados Unidos e Inglaterra empezaban a reconquistar sus viejos mercados y trataban de echar abajo las medidas defensivas y proteccionistas que Latinoamérica

¹¹ *Ibid.*, p. 6. ¹² *Ibid.*, p. 59.

¹³ *Ibid.*, pp. 65 y 66.

había adoptado para estimular su incipiente desarrollo industrial, porque al amparo de esos intereses parecían revivir las doctrinas librecambistas y porque, lo que hasta entonces se había sostenido en forma a veces laxa, imprecisa e inconsistente, ahora se puntualizaba y sustanciaba con mayor documentación estadística, aprovechando especialmente un estudio de las Naciones Unidas sobre el comportamiento de la relación de intercambio. 14

En efecto, desde antes de que terminara la guerra, los países industriales habían pensado en programas de estabilización monetaria, en los que la activación del comercio internacional, la liberación del intercambio de las restricciones impuestas concretamente por los países subdesarrollados y el movimiento internacional de capitales, se presentaban como la base de una próspera economía de postguerra. Esas ideas se consignaron en el llamado Plan Clayton presentado en la Conferencia de Chapultepec, celebrada en México en 1945, y de nuevo en la Conferencia de Comercio y Empleo realizada en La Habana, en 1947. Por ello tuvo importancia innegable el Informe Prebisch de 1949, cuyo alegato antilibrecambista no expresaba la voz de un economista aislado, sino la decisión de los grupos dirigentes de los principales países de Latinoamérica, de avanzar en el camino de la industrialización.

Las ideas expuestas por Prebisch evolucionaron gradualmente a partir de entonces, modificándose también diversos aspectos de la política de desarrollo. En 1951, en un estudio elaborado por la CEPAL para su cuarto periodo de sesiones, se insistió en la necesidad de modificar la estructura del comercio internacional y de promover una eficaz política de desarrollo, sosteniéndose que éste debía ser esencialmente fruto del esfuerzo propio; que era preciso acelerar el ritmo del crecimiento mediante una mayor capitalización interna y más cuantiosas inversiones extranjeras, y que: "... si se lograra, mediante el sistema impositivo, desalentar ciertos consumos y estimular la capitalización, no sería sorprendente que la proporción de inversiones productivas con respecto al ingreso nacional se elevara en uno o dos puntos..." 15 A continuación, empero, se expresaba en tono inseguro y revelador: "Esto es simple conjetura y nada valedero podría decirse mientras no se realice un cuidadoso estudio de este asunto -y en seguida se agregaba - ...habría también que explorar la posibilidad de emplear

¹⁴ Precios relativos de las importaciones y exportaciones de América Latina.

15 CEPAL, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, Cuarto Periodo de Sesiones. México, 1951, p. 7.

el sistema impositivo para conseguir el mejor aprovechamiento de la tierra en varios países latinoamericanos." 16

Acaso por primera vez, al menos como opinión del conjunto de los gobiernos latinoamericanos, en el estudio de que hablamos se señaló la necesidad de un programa de desarrollo "... para emplear eficazmente los recursos internos y facilitar a la vez la obtención de recursos extranjeros para acelerarlo...". "Se reconoce cada vez más en los países latinoamericanos -se decía- la necesidad de elaborar programas de desarrollo para lograr el más intenso crecimiento de la economía, sin aquellos desajustes que lo perturban y retardan." En cuanto al carácter y alcance de esos programas, significativamente se aclaraba que: "...un programa tiene que ser completo y considerar todas las inversiones que requiere el desarrollo económico... -lo que- ... no significa (sin embargo) que el Estado... tenga que extender sus funciones de empresario más allá de lo que le impongan consideraciones de otra índole..." —o sea que "...el reconocimiento de la necesidad de un programa de desarrollo económico en los países latinoamericanos, es materia ajena a la discusión doctrinaria acerca del grado de intervención directa del Estado en la actividad económica " 17

Este punto de vista, ponía claramente de manifiesto que no se trataba de un intento serio de planificación, con todas sus inevitables y significativas consecuencias de carácter social y político, sino más bien de introducir ciertas "técnicas de programación", que permitieran al mecanismo del mercado operar con mayor eficacia. La relativa bonanza que acompañó a la guerra de Corea, hizo que en cierto modo se relegaran las nucvas ideas sobre política económica, que por entonces empezaban a tomar cuerpo. Entre 1950 y 51 aumentaron la demanda y los precios de los productos primarios, y aunque los efectos de la inflación, incluso, se agudizaron, parecía haberse entrado en un nuevo periodo de auge en que el aumento de las exportaciones, la creciente sustitución de importaciones y la afluencia de préstamos e inversiones del exterior, bastarían para mantener altas tasas de crecimiento. Desde 1952, sin embargo, el panorama empezó a cambiar desfavorablemente: bajaron los precios de la lana, la carne, el quebracho, el azúcar y otros productos; y al año siguiente el descenso se extendió al plomo, estaño, algodón y otras materias primas. Entre 1954 y principios de 1956, la declinación se detuvo y en

¹⁶ Ibid., p. 7.

¹⁷ Ibid., pp. 8,y 9.

ciertos casos aun se produjeron pequeños aumentos; mas a partir de mediados de 1956 la baja se generalizó, deteriorándose rápidamente la relación de intercambio a medida que, por otra parte, los efectos de la inflación se acentuaban en muchos países. Tan sólo en el corto periodo de ocho años comprendidos entre 1950-53 y 1958-61, Latinoamérica sufrió una pérdida de alrededor de 1 500 millones de dólares anuales —12 000 millones en total—por virtud del deterioro en la relación de intercambio. 18

ESTRUCTURALISTAS Y MONETARISTAS

Desde 1954, pudo también advertirse una creciente preocupación con motivo de la inflación y el ritmo cada vez más lento del crecimiento de la economía latinoamericana, pues si bien se había venido postulando la necesidad de una política capaz de asegurar un desarrollo medianamente estable, en casi todas partes brillaba por su ausencia la estabilidad y el desarrollo cedía ante un inesperado estancamiento. En Caracas, a principios de 1954, en la X Conferencia Panamericana; en Brasil, hacia fines de ese mismo año --con motivo de la IV Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social- y en el Estudio Económico de la CEPAL, correspondiente al propio 1954, volvió a subrayarse la necesidad de una política de desarrollo capaz de librar a Latinoamérica del atraso económico en un plazo razonable; pero en verdad poco se avanzó en la cristalización de las ideas de que venía hablándose desde años atrás. En unos casos, parecía obvio que la búsqueda de una nueva estrategia económica resultaba algo secundario frente a las cuestiones políticas que Estados Unidos siempre logró poner en primer plano, y por otro lado, no era difícil advertir que los nuevos planteamientos económicos, y, sobre todo, aquellos que pudieran lesionar ciertos intereses creados, se hacían en actitudes vacilantes y sin mayores deseos de ponerlos en práctica.

En lo que hace a la política de desarrollo, a partir de entonces empezó a ponerse énfasis en la necesidad de acelerar el proceso de acumulación de capital y de elevar la eficiencia de las inversiones; y si en los años previos las medidas económicas fueron a menudo de tipo keynesiano, con posterioridad al breve auge propiciado por la guerra de Corea, los planteamientos más socorridos se harían esencialmente conforme a los modelos de Harrod

¹⁸ Report of the Committee of Nine of the Interamerican Economic and Social Council, septiembre, 1962, p. 45.

y Domar, y tomando a la vez parcial y fragmentariamente como referencia ciertos análisis y técnicas propios de los países de economía planificada, aunque no sin antes tener que enfrentarse a un inesperado neoliberalismo que buscaría el remedio a la inflación en la deflación y que auspiciaría principalmente el Fondo Monetario Internacional.

En el estudio antes mencionado de la CEPAL se hacía notar: "...el esfuerzo capitalizador de América Latina se está debilitando...; el coeficiente de inversiones se encuentra en una fase de descenso..." 19

"¿Hasta qué punto —se añadía— es posible a los países en desarrollo elevar el coeficiente de inversiones por el juego espontáneo de las fuerzas económicas internas?..." "Nuestra respuesta es negativa: para que aumente el ritmo de las inversiones es indispensable que se eleve antes el ritmo de erecimiento de la demanda y esto no puede ocurrir espontáneamente en el juego de las fuerzas internas de la economía... Sería muy fácil calcular —proseguía la CEPAL— la medida en que podría comprimirse el consumo para aumentar la inversión, pero hay en todo esto algo más que un mero cálculo numérico. La proporción del ingreso destinada al consumo y la capitalización en el juego espontáneo de las fuerzas de la economía no es en modo alguno arbitraria. Hay una estrecha interdependencia entre el ritmo de crecimiento de la capitalización y del consumo en una economía de libre iniciativa." ²⁰

En cuanto a la manera de atacar la inflación, cuyos estragos siguieron siendo graves en los años cincuenta, surgieron en realidad dos corrientes de ideas principales: por una parte, la de los llamados "monetaristas", con el Fondo Monetario Internacional y unos cuantos economistas ortodoxos a la cabeza, y por la otra, la de los "estructuralistas", a cuyas posiciones se asociaron la CEPAL y los economistas más conscientes de que la política económica latinoamericana debía atacar problemas de fondo.

En esencia, se discutía el origen de la inflación y "si una política de estabilización monetaria era compatible con el crecimiento económico —o— ...tal estabilidad se lograría sólo mediante una subutilización de recursos cuyos costos sociales serían a la postre mayores que los de la inflación que pretendía curarse ..." 21

Bajo la consigna de que la estabilidad tendría que restablecerse

¹⁹ CEPAL, Estudio económico de América Latina (1954). México, 1955, p. 15.

²⁰ Ibid., pp. 3, 11 y 16. ²¹ Joseph Grunwald, The "Structuralist" School on Price Stabilization and Economic Development, on Latin American Issues, ob. cit., pp. 95-96.

como condición de cualquier desarrollo, en varios países latinoamericanos se adoptó una política conservadora que giraba en la órbita monetaria. Pensaban sus defensores que: "La confianza en la moneda nacional es requisito principal del desarrollo económico —que— sin confianza en la estabilidad del signo monetario no hay incentivo para que los ciudadanos sacrifiquen su consumo presente...—que— la convertibilidad externa y un tipo de cambio estable son también requisitos para que las inversiones extranjeras... sean lucrativas —y que— una política dedicada al mantenimiento de la estabilidad de los precios internos y del tipo de cambio, así como al equilibrio de la balanza de pagos, es elemento esencial en el proceso de formación de capital." 22

Ese era y en realidad, sigue siendo, el ideario de los monetaristas, que a pesar de su incondicional adhesión al "Fondo", en el mejor de los casos sólo tocaban la superficie de los problemas más importantes. Y en ese marco conceptual se desenvolvió la política económica de muchos países de Latinoamérica en los años cincuenta, contribuyendo paradójicamente a acentuar la inestabilidad que se pretendía corregir.

Ante el temor de lesionar los intereses de grupos poderosos y concretamente de los monopolios extranjeros, se buscó la solución de los problemas más apremiantes y el reequilibrio económico recurriendo a medidas reaccionarias, como en general fueron las que caracterizaron a los llamados "regímenes de austeridad" o "programas de estabilización". Perú inició tal política en 1949, bajo la dictadura de Odría: un despacho de abogados norteamericanos, convertidos en la "Misión Klein", aconsejó al gobierno adoptar una política que tendía a suprimir los controles —entre otros el de precios—, pagar las deudas exteriores, estimular a los grandes exportadores, contener el alza de los salarios, alentar las inversiones extranjeras y crear condiciones favorables a la empresa privada.

Unos años después, la Misión Klein-Saks sugirió la misma política a Chile: estabilizar precios y salarios, restringir créditos, abandonar gradualmente el control de cambios, y en síntesis, limitar la intervención del Estado para que "la libre empresa" se desenvolviera sin interferencias y tomara a su cargo el desarrollo de la economía nacional.

Principios análogos informaron las recomendaciones de la Missión Prebisch al gobierno argentino (1955-56), en el sentido

²² G. A. Constanzo, Programas de estabilización económica en América Latina. CEMLA. México, 1961, p. 130.

de estimular "aquella intervención del Estado favorable al dessarrollo económico, que consiste en manejar eficazmente los resortes superiores del sistema mediante la política fiscal, la política monetaria, de cambios y de crédito, la tarifa aduanera, la política de inversiones y la acción, los elementos y los incentivos que requiere la actividad económica privada para su máxima eficacia". ²³

En otros paíse —Paraguay, Bolivia, Ūruguay, Calombia, Ecuador, etcétera— y aun en varios de los que no adoptaron expresamente los programas mencionados, pero cuya política de desarrollo siguió en buena parte sometida a la influencia del FMI, del BIRF y de otros organismos internacionales y norteamericanos, se tendió a resolver los problemas económicos, no mediante una creciente y cada vez más definida intervención del Estado en defensa de los intereses nacionales y populares, sino cayendo en cierto modo en un neoliberalismo que, en la práctica, resultaba perjudicial para las grandes masas de la población o en todo caso sólo beneficiaba a un pequeño grupo de empresarios, de los empresarios "libres" que, paradójicamente, a menudo sólo reclaman libertad para ponerse al servicio de intereses extranjeros.

Liberalizar la economía, como nos proponen ahora las misiones económicas...—escribía el profesor argentino Bledel— implica tanto como debilitar un país frente a los grandes consorcios internacionales, que serán en definitiva los únicos que gozarán de la libertad que con tanto énfasis se sostiene. La experiencia latino-americana tiene ejemplos muy elocuentes al respecto. Algunas de estas misiones están constituidas y dirigidas por representantes de bancos particulares, formados intelectualmente en la defensa del interés particular, sca cual fuere; de quienes no se puede esperar, por tanto, que contemplen nuestra historia íntima de luchas políticas y sociales. Por ese mismo desconocimiento se explica que lisa y llanamente propongan abatir las defensas institucionales que hemos levantado, y que ya forman parte de nuestro acervo nacional. ²⁴

Las empresas de participación estatal y, en general, las medidas a través de las cuales ha ido encauzándose la intervención del Estado en Latinoamérica, no están, naturalmente, exentas de defectos y vicios. A menudo se ha caído en el burocratismo, en la inmoralidad administrativa, incluso en la corrupción más escan-

²³ Rodolfo Bledel, América Latina en su actual encrucijada económica Buenos Aires, 1956. ²⁴ Ibid., p. 101.

dalosa y en el empleo de instrumentos cuya eficiencia económica y social no es, ni con mucho, satisfactoria. Pero de ahí a pensar—como lo pretenden quienes anacrónicamente defienden la libertad absoluta de la empresa privada—, que los países latinoamericanos deben echar por tierra todo intento de regulación pública y de racionalización de sus economías, para volver extemporánea y utópicamente al marco en que el capitalismo operó durante el siglo xix, implicaría menospreciar y aun tirar por la borda uno de los pocos instrumentos de promoción y de defensa de que disponen.

Los programas de estabilización económica que caracterizaron la llamada política de "austeridad", no sólo eran inaceptables en su proyección general: también lo fueron en los resultados de su aplicación. El escritor Alfredo L. Palacios criticaba la política económica argentina, a que hemos hecho referencia, señalando que: "El programa gubernamental, cada vez más eficaz y cada vez también más impopular, de austeridad, solamente lesiona a las clases trabajadoras."

En Perú, el director de una organización de investigaciones industriales de Estados Unidos —Arthur D. Little Inc.— al presentar al gobierno las conclusiones de un estudio sobre la situación económica del país, llegó en 1961 a la conclusión de que: "Para un gran número de peruanos, no habrá oportunidad de trabajar o sobrevivir en condiciones mínimamente decentes, a menos que se reconozca la gravedad del peligro. Perú... está probablemente al borde de una conmoción social y política a consecuencia de los niveles de vida extremadamente bajos de la gran mayoría y a la concentración de la propiedad y la riqueza en manos de unos cuantos." ²⁵ El informe terminaba subrayando la necesidad de tomar medidas audaces y recomendaba tomarlas sin demora.

¿Y qué decir de los estructuralistas? ¿Qué sostenían en esencia y en qué medida influyeron en la proyección de la política del desarrollo latinoamericano? Sin la intención de recordar en detalle sus planteamientos teóricos y sus recomendaciones de política económica, y advirtiendo desde aquí que entre ellos hubo entonces y sigue habiendo hoy discrepancias de opinión más o menos importantes, podría empezarse por afirmar que sus posiciones siempre fueron más sólidas y apegadas a la realidad del proceso de desarrollo de las economías de nuestros países, aunque generalmente no influyeron de manera decisiva en la acción práctica de los gobiernos, y a menudo no llegaron a plantear los problemas

²⁵ Time, febrero 17 de 1961.

realmente estructurales más graves de la economía latinoamericana.

El diagnóstico de los estructuralistas era sin duda más certero. "La inflación -decía por ejemplo Juan Noyola en 1956- no es un fenómeno monetario, es el resultado de desequilibrios de carácter real que se manifiestan en forma de aumentos del nivel general de precios..." Para explicar la mecánica del proceso inflacionario, proponía emplear dos categorías fundamentales: las presiones inflacionarias básicas y los mecanismos de propagación. "Las presiones inflacionarias -expresaba Noyola- se originan comúnmente en desequilibrios de crecimiento localizados casi siempre cn dos sectores: el comercio exterior y la agricultura. Los mecanismos de propagación pueden ser muy variados, pero normalmente se pueden agrupar en tres categorías: el mecanismo fiscal (en el que hay que incluir el sistema de previsión social y el sistema cambiario), el mecanismo del crédito y el mecanismo de reajuste de precios e ingresos - y concluía -: En definitiva, la intensidad de una inflación depende primordialmente de la magnitud de las presiones inflacionarias básicas y secundariamente de la existencia de mecanismos de propagación y de la acción que éstos desempeñen." Para mitigar la inflación, una política económica "... es infinitamente preferible a la política monetaria, que sólo empieza a ser eficaz en el momento en que estrangula el desarrollo económico." 26

En forma análoga se expresarían, entre otros estudiosos del fenómeno inflacionario latinoamericano: Ahumada, Sunkel, Pinto, Seers, Prebisch y Baltra. Aníbal Pinto señalaría que: "El gran vacío en el diagnóstico del Fondo reside ... en el olvido, subestimación o enfoque errado de los factores básicos de desequilibrio..."; en que para los monetaristas "no es el comercio exterior en sí mismo un elemento de inestabilidad...", sino que más bien la inflación "deriva del esfuerzo por acrecentar la inversión", y destacaría la importancia de la inestabilidad en los ingresos procedentes de las exportaciones de los países exportadores de materias primas. 27 Seers y otros harían notar, por su parte, que: "La inflación latinoamericana no sólo es un problema de exceso de demanda sino de estrangulamientos de la oferta, que sus causas más profundas son de carácter estructural, y que las variaciones

27 Aníbal Pinto, "Ni estabilidad ni desarrollo." La política del Fondo Monetario. Santiago de Chile, 1960, pp. 49 y ss.

²⁶ Juan Noyola V., "El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos." *Investigación Económica*. México, 1956, pp. 604, 605 y 616.

en el circulante son en general la expresión de fuerzas reales que actúan sobre la economía..." 28

En 1961, la CEPAL señalaría: "Es supérfluo poner énfasis en la importancia de esta cuestión. La vulnerable estructura de la economía latinoamericana vuelve muy difícil -si no imposiblecombatir la inflación cuando se requiere de la expansión de crédito para contrarrestar la contracción. La solución se halla al margen de la esfera de la política monetaria, dado su carácter estructural... Sólo si la estructura de la economía se fortalece será posible aplicar una sana política monetaria que haga posible que la estabilidad monetaria sea compatible con el desarrollo económico." 29 Y unos años más tarde, con palabras análogas, Prebisch diría con razón: "El poder de ciertos grupos de la sociedad para influir arbitrariamente sobre la distribución del ingreso constituye el trasfondo de la inflación latinoamericana; ...la inflación, en última instancia, es la resultante de una estructura que está frenando el desarrollo..." 30

HACIA UN NUEVO INSTITUCIONALISMO

En resumen, en la década le los cincuenta se produjeron inflexiones interesantes en la política económica latinoamericana. La convicción de que el desarrollo debía acelerarse, llevó a menudo la intervención estatal a campos antes exclusivos de la empresa privada; aunque a la vez, la agudización de la inflación obró, sobre todo en la segunda mitad de la década, en favor de planteamientos estrechos y conservadores, en los que esencialmente se buscaba dejar las riendas de la economía en manos de la empresa privada. En la práctica, empero, la política de desarrollo no fue una expresión directa más o menos fiel de los pronunciamientos que monetaristas y estructuristas trataban de imponer. En el trazo de esa política pesaron más los intereses creados, y al final se cavó en un institucionalismo que, en rigor, tenía antecedentes dentro y fuera de América Latina.

En casi todas partes, el Estado dejó de ser el pasivo guardián de otras épocas. En lugar de quedar al margen, intervino crecientemente en la actividad económica, sobre todo, con el propósito de alentar a la empresa privada, de suplirla y complementarla, de

²⁸ Dudley Seers, ob. cit., p. 27.

²⁹ CLPAL, Economic Development, Planning and International Cooperation. Santiago de Chile, 1961, p. 43.

30 Raúl Prebisch, Hacia una dinámica..., pp. 59 y 64.

darle facilidades y estímulos eficaces que la atrajeron a nuevos campos de inversión. Y en casi todas partes también, cuando los factores externos más o menos favorables dejaron de estar presentes, se recurrió en mayor o menor medida a la inflación, aunque a menudo se reconociera que, a largo plazo, tal camino no podría contribuir a acelerar ni a fortalecer el proceso de desarrollo.

El hecho de que se recurriera a expedientes que, en última instancia, sólo contribuyen a acentuar el desequilibrio económico es explicable: el desarrollo seguía siendo un fenómeno espontáneo en que el aprovechamiento de los recursos productivos se volvía cada vez más irracional, y a la vez -salvo en declaraciones retóricas más o menos aisladas e intrascendentes—, nadie se atrevía a promover una mejor distribución del ingreso y cambios estructurales que permitieran acelerar el proceso de acumulación, no por el camino fácil —aunque a la larga contraproducente— de reducir o por lo menos mantener a un bajísimo nivel el poder adquisitivo de las masas, sino reduciendo el ingreso y en particular el consumo suntuario de los ricos. Cuando el creciente empobrecimiento de las capas populares empezó a mostrar signos peligrosos, como las posibilidades del "ahorro forzoso" se angostaban y el verdadero potencial de ahorro en manos de una minoría privilegiada seguía dilapidándose o fugándose al exterior, los gobiernos latinoamericanos pusieron de nuevo el énfasis en la búsqueda de recursos financieros externos, tanto bajo los regimenes de austeridad como en aquellos que, al menos expresamente, no aceptaban las recomendaciones del Fondo Monetario. Y aun cuando cada vez que se hallaban frente a alguna emergencia o que Estados Unidos pretendía una nueva concesión política, los gobiernos de Latinoamérica pedían por su parte más inversiones y créditos del exterior, la corriente de tales fondos no cobró mayor impulso y el ritmo del desarrollo siguió perdiendo ímpetu año por año.

En 1958, cuando los efectos desfavorables de una contracción de la economía norteamericana empezaban a resentirse al sur del Río Bravo, el presidente Kubitshek de Brasil lanzó la llamada "Operación Panamericana", "... como un corolario de la estrategia general de Occidente". ³¹ De momento, no se le prestó mayor atención, reiterándose en Estados Unidos que Latinoamérica debía "ordenar primero su propia casa" y crear un "clima propicio" a la inversión extranjera privada; mas al poco tiempo

³¹ Víctor L. Urquidi, ob. cit., p. 145.

empezó a advertirse que las cosas cambiarían. En efecto, entre 1959 y 1961, al agudizarse por un lado las dificultades económicas en el continente y surgir con tal motivo ciertas fricciones y desacuerdos inevitables, y al triunfar, por otra parte, la Revolución Cubana, los grupos dirigentes decidieron reunirse en Punta del Este a revisar sa estrategia económica, surgiendo así una nueva política en el marco de la "Alianza para el Progreso", cuyo principal objetivo sería contribuir a acelerar el desarrollo económico, a condición de cerrar el paso a cualquier intento de transformación revolucionaria de América Latina.

LA POLÍTICA DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

Los acuerdos de la reunión interamericana celebrada en Punta del Este, Uruguay, en agosto de 1961, tenían antecedentes en diversos estudios y aun en medidas prácticas tomadas conjunta o separadamente por los gobiernos del continente en los años previos. En 1951, la CEPAL hablaba ya de la necesidad de elevar el coeficiente de inversión y de planificar o programar el desarrollo. En 1958 y 1960, respectivamente, se suscribieron los tratados de Managua y Montevideo, que ponían en marcha la primera fase de un proceso de integración económica regional, y desde antes de que la Alianza para el Progreso fuera anunciada por el presidente norteamericano, John F. Kennedy, se hablaba a menudo de la necesidad de llevar a cabo ciertas reformas institucionales y estructurales en América Latina.

La conferencia de Punta del Este fue un acontecimiento especialmente importante: en ella se replantearon algunos problemas, se evaluaron los avances logrados hasta entonces y se trazó una estrategia común que comprometía a todos los gobiernos, desde los de Estados Unidos y México hasta los de Argentina y Chile, a adoptar una política de largo alcance para acelerar el desarrollo económico latinoamericano.

A principios de 1961, unas semanas después de tomar posesión como presidente de su país, John F. Kennedy había lanzado un llamamiento al continente:

Unámonos en una Alianza para el Progreso, en un vasto esfuerzo de cooperación, sin paralelo en su magnitud y en la nobleza de sus propósitos a fin de satisfacer las necesidades fundamentales de los pueblos de América...

Si los países americanos están decididos a realizar su parte, los

Estados Unidos, a su vez, aportarán recursos de alcance y magnitud suficientes para hacer que tenga buen éxito un mograma atrevido de desarrollo...

Unos meses más tarde, en agosto de 1961 dos campillos los países americanos expresarían en la llamada Declaración Pueblos de América":

Reunidos en Punta del Este, inspirados en los principios grados en la Carta de la Organización de Estados Antonianos en la Operación Panamericana y en el Acta de Bogotá, los rene sentantes de las Repúblicas Americanas acuerdan entre sí contituir la Alianza para el Progreso...

Esta Alianza se funda en el principio de que al amparo de la libertad y mediante las instituciones de la democracia representativa, es como mejor se satisfacen, entre otros anhelos, los de trabajo, techo y tierra, escuela y salud.

Los países signatarios en uso de su soberanía se comprometen a:

... Acelerar el desarrollo económico y social, a fin de conseguir un aumento sustancial y sostenido del ingreso por habitante, para acercar en el menor tiempo posible el nivel de vida de los países latinoamericanos al de los países industrializados...

En la "Carta", los gobiernos fueron más explícitos respecto a la política que adoptarían a partir de entonces, señalando entre los objetivos a alcanzar en la siguiente década:

Incrementar no menos del 2.5% al año el ingreso por habitante. Lograr una distribución equitativa del ingreso nacional, que beneficiara por una parte a los sectores de menores ingresos, y elevar por la otra el coeficiente de inversión.

Avanzar en el proceso de diversificación económica nacional y reducir la dependencia respecto al comercio exterior.

Acelerar la industrialización y aumentar el nivel de empleo.

Aumentar la productividad y la producción agrícola y llevar a cabo una "reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra...".

Mantener niveles de precios estables, evitando la inflación y la deflación...

COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO

Los acuerdos de Punta del Este no se tradujeron en cambios inmediatos favorables a Latinoamérica. Antes bien, en 1962-63,

la situación económica continuó agravándose debido, entre otras causas, al creciente deterioro en la relación de intercambio, la reducción de las reservas monetarias internacionales y de la capacidad de compra de América Latina en el exterior, el desequilibrio cada vez mayor originado por las también crecientes cargas financieras y, como consecuencia de todo ello y de condiciones internas igualmente desfavorables, la tasa de crecimiento siguió reduciéndose hasta apenas superar, en muchos casos, el ritmo de aumento de la población.

La "Década del Desarrollo" anunciada con optimismo en numerosas reuniones internacionales, parecía no tener la menor realidad, y frente a una perspectiva de desajustes cada vez más profundos en la economía mundial y de una brecha cada vez más amplia entre los países ricos y las naciones económicamente atrasadas, a fines de 1962 se convocó una Conferencia Mundial sobre Comercio y Desarrollo, que en verdad se había aplazado varias veces, no obstante estar prevista desde años atrás.

La Conferencia de Ginebra, como a partir de entonces se denominaría a dicha reunión, fue sin duda importante y permitió observar nuevos giros en la situación económica mundial y en la política de los países subdesarrollados. En lo que hace a los de América Latina, desde 1963 se advirtió el propósito de abordar conjuntamente el examen de los problemas del comercio y el desarrollo, y en mayor medida que la lograda con anterioridad a Punta del Este, se avanzó en el planteo en común de cuestiones esenciales para trazar una nueva estrategia defensiva.

En efecto, después de reuniones preparatorias en Mar del Plata, Santiago y São Paulo, bajo los auspicios de la CEPAL se organizó en Brasilia un seminario de expertos gubernamentales, de donde surgió una plataforma bastante definida en la que se planteaba la necesidad de ampliar el mercado exterior y mejorar los precios de las exportaciones de los países subdesarrollados, revisar los sistemas de cooperación internacional, lograr una diferente estructura del comercio mundial, diversificar el intercambio, abandonar ciertas prácticas autárquicas e inequitativas, y eliminar los gravámenes y trabas de diverso orden a los productos de los países subdesarrollados. 32

La Declaración de Brasilia fue, en lo fundamental, incorpo-

32 Véase: Declaración de Brasilia (Informe de la Secretaría de la CEPAL sobre la Reunión de Expertos Gubernamentales de América Latina en Política Comercial, Comercio Exterior. México, febrero de 1964; "América Latina ante la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo", Suplemento de Comercio Exterior, febrero de 1964.

rada a la Carta de Alta Gracia, documento en el que los países latinoamericanos definieron oficialmente su postura frente a la Conferencia de Ginebra, y en el que, entre otras cuestiones, destacaban las siguientes:

- 1. Que la estructura actual del comercio internacional tiende a ampliar la brecha entre los países ricos y los pobres.
- 2. Que el desplazamiento del comercio mundial que sufre Latinoamérica se agrava a consecuencia del deterioro en su relación de intercambio.
- 3. Que el comercio debe ser un instrumento que aliente el desarrollo económico; y que,
- 4. Para lograrlo, sería preciso crear una nueva estructura comercial internacional, confiando tal tarea a un órgano de las Naciones Unidas y procediendo conforme al principio de otorgar "un tratamiento preferencial, generalizado y no discriminatorio a los países en vías de desarrollo".

Ante la urgencia de los problemas que encaran los países en desarrollo y la insuficiencia de sus ingresos externos —señala la Carta de Alta Gracia— no caben las medidas parciales e incompletas, pues las soluciones que se propugnan deben considerarse parte de una política única e integral de comercio internacional.

Y en cuanto al papel de la acción conjunta necesaria para lograr los objetivos fundamentales, la propia Carta expresa:

América Latina profesa la convicción de que un elemento esencial para el éxito de esta Conferencia se encuentra en los comunes denominadores que puedan sustentar una acción concertada con los países en desarrollo de otras áreas del mundo. 38

Las posiciones adoptadas por las naciones de Asia y África en las Declaraciones de Teherán y Niamey, respectivamente, serían muy similares a las anteriores, y de la comunidad de problemas y aspiraciones surgiría, en la Conferencia de Ginebra, el "grupo de los 75", cuya presencia acreditaría el avance en el proceso de toma de conciencia de los países subdesarrollados frente a sus propios problemas y a los de la economía mundial.

La Conferencia de Comercio y Desarrollo tuvo, sin duda, importancia. En ella se hicieron planteamientos nuevos y más objetivos, se aceptaron ideas que hasta entonces daban lugar a enconadas discusiones, se convino en la necesidad de reestructurar el comercio mundial y se conjugaron los esfuerzos de numerosos

³³ Carta de Alta Gracia, Comercio Exterior. México, marzo de 1964.

países que, a pesar de sus intereses comunes, habían actuado casi siempre desligados unos de otros. Pero, como era de esperarse, los países industriales, para los que la vieja estructura del comercio ha sido fuente casi constante de beneficios, mostraron reservas v aun ofrecieron a menudo resistencia ante las demandas de las naciones económicamente subdesarrolladas; sobre todo, al discutirse el carácter y el alcance que debería tener una nueva organización del comercio mundial, trataron de limitar su radio de acción y de adoptar un sistema de voto calificado que les permitiera conservar su influencia en la economía mundial. 34

En tales condiciones, los acuerdos de Ginebra no llegaron a convertir en realidad muchas viejas y legítimas aspiraciones de los países subdesarrollados. Aun así, los logros superaron a los de otras conferencias y tuvo especial significación la forma conjunta en que actuaron dichos países, mediante un aglutinamiento que, como ha dicho el doctor Prebisch, sería erróneo considerar meramente "episódico o circunstancial".

Reformas al régimen económico interamericano

Después de la reunión de Ginebra, dos han sido quizás las cuestiones en que más se ha insistido en torno a la política económica de Latinoamérica. En 1965, el tema de la integración económica regional cobró gran actualidad a consecuencia de la invitación del presidente de Chile, Eduardo Frey, a varios conocidos economistas latinoamericanos (José Antonio Mayobre, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaría y Raúl Prebisch), para que propusieran a los jefes de Estado de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, medidas encaminadas a acelerar el proceso de integración económica regional.

En respuesta a esa invitación, los mencionados expertos criticaron algunos de los métodos seguidos, aconsejaron coordinar mejor la política comercial, de inversiones y monetaria y financiera; respetar el principio de reciprocidad y de trato preferente a los países de menor desarrollo, e hicieron hincapié en la necesidad de adoptar decisiones políticas como condición para superar numerosos obstáculos. 35

³⁴ Véase: CEPAL, La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y

Desarrollo. Santiago de Chile, octubre de 1964.

35 Autores varios, "Proposiciones para la creación del Mercado Común Latinoamericano". Suplemento de Comercio Exterior. México, abril de 1965.

Más que estudios técnicos —decían al respecto— se requiere definir los grandes objetivos y adoptar decisiones políticas al más alto nivel.

Hacia fines de 1965, por otra parte, con motivo de la II Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Río de Janeiro, volvieron a plantearse cuestiones importantes de política económica, destacando esta vez el propósito de afirmar los principios postulados unos años atrás en Punta del Este y de incorporarlos a la Carta de la Organización de Estados Americanos, como elemento orgánico de la misma.

En realidad, pocas fueron las nuevas ideas presentadas en la reunión. El clima en que se realizó no era propicio para mayores avances, y el desarrollo de los debates más bien mostró que, como en otras ocasiones, mientras Estados Unidos presionaba con la amenaza de pugnar por la creación de una Fuerza Militar Interamericana y lograba, a la vez —lo que sin duda era una victoria política— que nadie hablara de la agresión norteamericana a Santo Domingo, Latinoamérica se conformaba con reiterar sus demandas de ayuda económica y con que tales demandas hallaran cierta acogida, al menos retórica, de la delegación estadunidense.

Desde otro punto de vista, la conferencia a que nos referimos tuvo también importancia, tanto porque en ella se convino en robustecer el sistema interamericano en un momento difícil para la OEA y para Estados Unidos, como porque los acuerdos adoptados revelaron que se daba un paso más en el proceso de convertir la política de desarrollo económico de América Latina en una política continental, en la que el gobierno norteamericano y los de Latinoamérica, convenían en cooperar y marchar juntos al amparo de los principios de la Carta de Punta del Este.

De nuevo volvió a hablarse en Río de Janeiro de la necesidad de cooperación, de la integración económica regional, la planificación, las reformas institucionales y la estrecha interdependencia entre el comercio internacional y el desarrollo. Y como signo de la presión norteamericana, y a la vez del acuerdo e interés mutuo de Estados Unidos y los gobiernos latinoamericanos en torno a la conveniencia de entrelazar las obligaciones de solidaridad política con los ofrecimientos de ayuda económica, en el "Acta Económico-Social de Río de Janeiro", se estableció lo siguiente:

... es indispensable incorporar al Sistema Interamericano en el campo económico-social los principios de la seguridad, de la soli-

daridad, de la cooperación y de la asistencia mutuas, con carácter de obligatoriedad jurídica...

Los principios de solidaridad que inspiran las actividades de cooperación interamericana en el campo político y de la seguridad mutua, deben necesariamente aplicarse también al campo económico y social, por lo que las repúblicas americanas han resuelto unirse en un esfuerzo común para propiciar que sus pueblos alcancen una mayor justicia social y un progreso económico acelerado y armónico, que son indispensables para la seguridad del continente.

Y en el preámbulo del Acta, se expresó:

De acuerdo con los principios de la cooperación y asistencia mutua interamericanas, se reconoce la necesidad de ampliar la vigencia de la Alianza para el Progreso.....la esperanza compartida por los Estados miembros de tener un hemisferio constituido sólo por naciones libres y democráticas se halla íntimamente vinculada al éxito de la Alianza para el Progreso...³⁶

La reafirmación de los principios de Punta del Este no planteó mayor problema; en cambio, la decisión de incorporarlos a un anteproyecto de reformas a la Carta de la OEA, provocó vivas discusiones e inesperados desacuerdos unos meses más tarde, en la reunión que, para tal efecto, se celebró en Panamá a principios de 1966. Como otras veces, el país en desacuerdo fue Estados Unidos, cuyo gobierno se negó a aceptar que a la cooperación económica se asignara el rango de una cooperación mutua jurídicamente obligatoria y que se la convirtiera en parte orgánica de un pacto internacional, comparable -digamos- a lo que se reconoce en el orden político y militar, con base en la Carta de la OEA y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. A la postre, la discrepancia se superó cuando "el grupo de países latinoamericanos aceptó unas semanas después —en la ciudad de Washington— un texto propuesto por EUA, eliminando la naturaleza obligatoria de la ayuda mutua...".37

Entre los principios y nuevos instrumentos de política económica en que más se insistió entre 1961 y 1966, probablemente destacan la integración económica regional, la "formulación de programas nacionales de desarrollo", la ayuda financiera externa

36 "Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, Acta Económico-Social de Río de Janeiro", Comercio Exterior. México, diciembre de 1965.

37 Véase: Comisión Especial para la Preparación de un Anteproyecto de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, Actas y Documentos, Washington, D. C., 1966.

como complemento de la movilización de los recursos propios, y la conveniencia de adoptar "reformas encaminadas a asegurar una plena participación de todos los sectores en esos frutos de la Alianza para el Progreso". ²⁸ Por esa razón, en los capítulos siguientes de este libro examinaremos cada uno de dichos aspectos de la política de desarrollo en América Latina, pues sólo así podremos evaluarla en conjunto, con mayor precisión y objetividad.

³⁸ "Declaración a los Pueblos de América" (Documentos de la Reunión Interamericana de Punta del Este).

CAPÍTULO 5

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y PRIMERA FASE DE LA INTEGRACIÓN

De la integración económica empezó a hablarse en América Latina desde los años posteriores a la Segunda Guerra. El tema estuvo presente en los primeros documentos de la CEPAL, aunque fue en realidad unos años más tarde, hacia 1956-58, cuando comenzaron a bosquejarse los principios de la integración regional, primero, en reuniones celebradas sucesivamente en Santiago de Chile, La Paz y Buenos Aires, y poco después, de nuevo en Santiago y la ciudad de México, en donde un grupo ad hoc de trabajo, formado por varios latinoamericanos, recomendó entre otras cosas:

Abrir el mercado regional a todos los países del área.

Incluir en el intercambio al mayor número posible de productos. Establecer el lapso en que se hubieran de eliminar las restricciones y en particular los derechos aduaneros.

Asegurar un tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo.

Tender, en última instancia, a unificar las tarifas aduaneras anteel resto del mundo.

Dotar al mercado común de un régimen especial de pagos multilaterales, así como de un sistema de crédito y asistencia técnica. Lograr la especialización, sobre todo industrial, mediante "el libre juego de las fuerzas económicas dentro de las condiciones generales que establezca el acuerdo".

Evitar la competencia desleal entre los países participantes; y Estimular a la empresa privada, de la que "dependerá en alto grado" la realización del mercado común. 1

En el propio año de 1958, los cancilleres americanos, reunidos informalmente en Washington, recomendaron la "intensificación de los esfuerzos para establecer mercados regionales en América Latina", y señalaron la conveniencia de "apresurar los estudios y

¹ Véase: Bases para la formación del mercado regional latinoamericano, Talleres Gráficos de la Nación. México, 1948, pp. 15-18 y Plácido García Reynoso, Integración económica latinoamericana. México, 1965.

medidas concretas encaminadas hacia el establecimiento de mercados regionales en Centro y Sud América". 2

En la segunda reunión del Grupo de Trabajo del Mercado Común, celebrada en México en febrero de 1959, se avanzó en el proceso de sentar las bases del mercado regional. Se señaló que el objetivo de la integración sería acelerar el desarrollo y la industrialización a través de un régimen preferencial de intercambio y de mayores exportaciones de productos industriales e incluso de alimentos y materias primas, y se precisó que el acuerdo tomaría "la forma jurídica de la zona de libre comercio, con vistas a su gradual transformación en una unión aduanera..."; que la liberación arancelaria se llevaría a cabo en dos etapas; los productos susceptibles de intercambiarse se clasificarían en tres grupos; los propios países se agruparían conforme al grado de avance en la sustitución de importaciones y la potencialidad de exportación; la política comercial se coordinaría en bien de todos y se incorporarían al acuerdo tanto la cláusula de la nación más favorecida como cláusulas de salvaguarda para casos de emergencia en que el otorgamiento de concesiones arancelarias creara problemas a un

Entre 1958 y 1960, las condiciones económicas latinoamericanas, que desde 1954 empezaron a ser francamente desfavorables, se volvieron aun más difíciles: el impacto del receso económico iniciado en 1958 en Estados Unidos, se resintió en Latinoamérica sin demora y la tasa media anual de crecimiento del producto nacional por habitante, que en 1956-57 apenas había sido de 1.4%, en los tres años siguientes no llegó siquiera a 1%. Las exportaciones dejaron de ser un factor dinámico, y con el descenso de los precios se acentuó el deterioro de la relación de intercambio v volvió a reiterarse la necesidad de un desarrollo industrial, que liberara gradualmente a la América Latina de importaciones de bienes de consumo, y le permitiera, además, contar con una industria de bienes de producción, ante la imposibilidad de seguirlos adquiriendo en el extranjero con la rapidez que el desarrollo reclamaba, sobre todo, en tanto las exportaciones de productos primarios declinaran o crecieran lentamente y los desajustes de las balanzas de pagos se ahondaran.

El énfasis en la necesidad de industrializarse y de contar para

^{2&}quot;Declaración Oficial de los Veintiún Cancilleres Americanos." En Comercio Exterior. México, septiembre de 1958.

⁸ Véase: "Recomendaciones acerca de la estructura y normas del Mercado Común latinoamericano". Comercio Exterior, México, marzo de 1959, pp. 124-127.

ello con suficientes bienes de capital, llevó a la firma del Tratado de Montevideo en 1960, y a que con él se entrara a la primera fase del proceso de integración. El Tratado incorporó los principios antes mencionados sobre el mercado regional, agregó algunos otros y estableció un mecanismo con las siguientes características:

- 1. Creó una zona de libre comercio, así como una Asociación (ALALC) formada por los países participantes.
- 2. Fijó un plazo de doce años para liberar de restricciones el comercio entre los países miembros de la asociación.
- 3. Estableció un régimen de liberación gradual de aranceles y otras restricciones fiscales o monetarias, a través de negociaciones periódicas en que se considerarían listas de productos para tal efecto.
- 4. Dispuso que las reducciones anuales de gravámenes serían por lo menos del 8% de los vigentes para terceros países, y que se otorgarían conforme a un principio de reciprocidad, y
- 5. Dejó abierta la posibilidad de que los países miembros de la Asociación coordinaran su política industrial y celebraran entre sí acuerdos sectoriales de complementación.

En cuanto a los propósitos de la ALALC, la parte declarativa del Tratado fue muy reveladora, expresándose en ella que: "El desarrollo económico debe ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y la mayor coordinación de los planes de desarrollo...", y que "la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional, ... es fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo..., en forma de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos." 4

En el Título Tercero de la Carta de Punta del Este, por otra parte, se estableció al año siguiente:

Las Repúblicas Americanas consideran necesario ampliar los actuales mercados nacionales latinoamericanos como condición indispensable para acelerar el proceso de desarrollo económico del continente y... para obtener una mayor productividad mediante la complementación y especialización industrial... Esa amplia-

^{4 &}quot;Tratado que establece una zona de Libre Comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio". Comercio Exterior, México, febrero de 1960.

ción de los mercados permitirá una mejor utilización de los recursos previstos en la Alianza para cl Progreso.

Independientemente de ello, se reconoció:

La eficacia del Tratado de Montevideo y del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

La conveniencia de no limitarse a liberar al comercio de gravámenes, y de recurrir a la suscripción de acuerdos sectoriales de complementación.

La necesidad de dar un trato especial a los países de menor desarrollo económico relativo.

La importancia de coordinar los esfuerzos defensivos de las economías latinoamericanas frente a "...políticas restrictivas y discriminatorias adoptadas por países y agrupaciones económicas extracontinentales".

La conveniencia de dar especial atención al financiamiento de inversiones importantes en el proceso de integración.

La utilidad de pedir la cooperación del Fondo Monetario Internacional y de otras agencias internacionales para sortear problemas y desajustes transitorios de las balanzas de pagos.

La importancia de fomentar y coordinar el desarrollo de los transportes y comunicaciones para acelerar la integración regional.

El interés de los programas nacionales de desarrollo y de la coordinación multinacional de los mismos, y

La necesidad de promover el desenvolvimiento de las empresas nacionales latinoamericanas "de manera que... puedan actuar en pie de igualdad competitiva frente a las extranjeras".

VENTAJAS Y AVANCES DE LA INTEGRACIÓN

¿Y cuáles son las ventajas concretas más importantes que se atribuyen a la integración? En la ya copiosa literatura que se va acumulando sobre el tema, suelen señalarse como las principales:

- 1. El estímulo a la especialización, con el consiguiente aumento de la productividad y la reducción y estandarización de los costos.
- 2. La ampliación de la producción y el aprovechamiento de economías de escala internas y externas.
- 3. La mejor utilización cuantitativa y cualitativa de los recursos productivos disponibles y aun la reasignación de aquellos cuyo empleo esté bien lejos del óptimo, debido a las distorsiones

que hasta ahora han resultado de la estrechez de los mercados nacionales.

- 4. La localización más adecuada, en particular, de las nuevas inversiones que el desarrollo industrial reclame.
- 5. El fortalecimiento de la posición competitiva, el estímulo del intercambio y la reducción del déficit comercial y de los desajustes de balanza de pagos de Latinoamérica.
- 6. El debilitamiento de los grupos que se oponen al cambio institucional, a medida que se abran nuevos cauces a la inversión productiva.
- 7. Y a la postre, la continuación del proceso de sustitución, el impulso al desarrollo industrial y el logro de tasas de crecimiento que, en otras condiciones, no serían posibles.

El economista mexicano Torres Gaytán resume las ventajas de la integración como sigue: "... mejor aprovechamiento de la capacidad instalada...; elevación del nivel de eficiencia de operación; obtención de economías externas y elevación de la capacidad para sustituir importaciones; racionalidad de las inversiones e incremento de la tasa de ahorro; ampliación del mercado...; aumento y diversificación de las exportaciones al resto del mundo...; efectos sociales favorables al ganarse el apoyo de grupos hasta ahora opuestos al progreso...; impulso al desarrollo científico y tecnológico... y fortalecimiento de la capacidad de negociación en el plano internacional." Y el propio autor, expresa: "La finalidad de la integración es aumentar el bienestar... y para ello se basa en la eliminación de los obstáculos que impiden una mejor asignación de los recursos y un comercio más libre." 5

Desde luego, se acepta en general que tales ventajas no habrán de producirse de inmediato, ni necesariamente en las primeras etapas de la integración. Pero se señala con frecuencia a la vez que, aun la ALALC, en su carácter de una asociación de libre comercio, ya ha traído beneficios no desdeñables. García Reynoso, por ejemplo, considera que la ALALC significa:

Un marco para realizar negociaciones comerciales que tiendan a liberalizar el intercambio.

El mecanismo institucional para librar el comercio de ciertos obstáculos que impiden su crecimiento.

El vínculo para acercar a los sectores privados entre sí.

⁵ Ricardo Torres Gaytán. Ventajas de la integración económica de América Latina. Ponencia núm. 39, presentada a la III Reunión de Facultades y Escuelas de Economía de América Latina. México, junio de 1965.

La base para movilizar a la opinión pública en favor de la cooperación intrarregional, y

El paso inicial de futuras etapas en el proceso de integración. 6

A lo que habría que añadir que, entre 1960 y 1965, se logró un apreciable incremento del intercambio comercial entre varios de los países miembros de la ALALC.

Por lo que hace, en particular, al desarrollo de la integración regional centroamericana, se conviene en que desde 1955 se han logrado avances significativos, aunque el mayor progreso corresponde también al último lustro. Entre los principales logros se menciona con frecuencia la creación y el empleo de nuevos instrumentos legales e institucionales, la rápida liberalización de gravámenes al intercambio de numerosos productos, el incremento del comercio, el desarrollo de un sistema regional de financiamiento y la presencia de nuevos mecanismos regionales, que actúan en el campo del fomento industrial y la administración pública. Se advierte, además, que en los últimos años ha aumentado la importancia del intercambio de manufacturas y se ha modificado favorablemente la composición del comercio regional, con el consiguiente impulso al desarrollo económico, aunque es obvio que éste sigue fundamentalmente sometido a la influencia de factores internos y externos ajenos al esquema de la integración.

Por otra parte, al margen del establecimiento de la unión aduanera centroamericana y de los avances logrados en el trazo y ejecución de una política comercial común, los países de la región están tratando de llevar adelante, en forma conjunta, varios programas en campos como la construcción de caminos, la integración de una red de telecomunicaciones y la interconexión de sistemas eléctricos. Todo lo cual, sin embargo, no significa que el camino por delante esté libre de obstáculos, o que el proceso de integración no plantee problemas difíciles de resolver.

Problemas y perspectivas de la integración

Entre tales problemas, suelen mencionarse los siguientes:

Que las economías latinoamericanas son competitivas antes que complementarias, lo que sin duda tenderá a reducir su capacidad de comerciar entre sí, como de hecho ha acontecido en el pasado.

⁶ Plácido García Reynoso, ob. cit.

Que si bien es cierto que la especialización tiene un fundamento teórico lógico, la realidad del intercambio que se ampara en sus supuestas ventajas poco tiene que ver con los postulados ricardianos.

Que el mercado común puede ser desfavorable para los países de menor desarrollo, y traducirse a la postre en un mayor rezago de éstos.

Que la integración puede traer consigo limitaciones que restrinjan, comprometan y aun lesionen la soberanía nacional de los Estados.

Que el principio de reciprocidad es de difícil aplicación y que puede incluso convertirse en una traba al desarrollo del comercio intrarregional. 7

Que la falta de comunicaciones y transportes adecuados seguirá inhibiendo el comercio interlatinoamericano.

Que la ausencia de un mecanismo automático para establecer las concesiones arancelarias recíprocas, obstruirá el desarrollo de la ALALC.

Que sigue careciéndose de un sistema adecuado de pagos multilaterales, a pesar de las recomendaciones hechas al respecto por la CEPAL.

Que la integración puede contribuir en mayor medida a "desviar" que a "aumentar" el comercio, lo que afectaría desfavorablemente los costos y a la postre el desarrollo.

Y en suma, que los problemas de financiamiento no están resueltos; que la persistencia de la inflación es un serio obstáculo; que los acuerdos de complementación se han estancado y que, pese a su importancia decisiva, los intentos de coordinación y planificación económica, de los que con frecuencia se admite que dependerá la suerte de la integración, aún se hallan en una fase muy incipiente y están lejos de cristalizar en acuerdos y mecanismos prácticos de alcance latinoamericano, que hagan posible el rápido y firme avance del proceso de integración.

Del planteamiento y examen de los problemas anteriores, podría decirse que han surgido, entre quienes más se ocupan de ellos, dos corrientes de opinión cuyas posiciones en torno a la perspectiva de la integración difieren sustancialmente: para una de ellas, los problemas que afectan el desarrollo del proceso de-

⁷ Raymond F. Mikesell, por ejemplo, sostiene que: "El principio de reciprocidad probablemente constituya una muy seria limitación a la expansión del comercio entre los miembros de la ALALC y un obstáculo insuperable al logro de una zona de libre comercio." "The Movement Toward Regional Trading Groups in Latin America", en Latin American Issues, p. 140.

ben situarse en planos dinámicos, a fin de comprender que el cambio mismo de las condiciones actuales hará posible la solución de esos problemas y abrirá nuevos y más anchos cauces a la integración; para la otra, las perspectivas de la integración regional serán, aun así, angostas, y su contribución al proceso de desarrollo, menor de lo que suponen los integracionistas más entusiastas.

En general, se reconoce que los avances logrados hasta hoy por la ALALC, no dejan de tener cierta importancia y a menudo se subraya la necesidad de dar nuevos pasos hacia adelante. Recogiendo algunas demandas en que la CEPAL y varios economistas latinoamericanos han coincidido, García Reynoso señala que en la presente etapa es menester:

Pensar en la introducción progresiva de una tarifa externa común al resto del mundo.

Avanzar en el logro de una política de cooperación industrial y de inversiones a escala regional.

Llevar la cooperación a campos no comerciales.

Reajustar los procedimientos preferenciales en favor de los países de menor desarrollo, y

Fortalecer los órganos ejecutivos de la ALALC tanto técnicos como políticos. 8

El presidente de Chile, Eduardo Frey, ha expresado por su parte que los mecanismos del Tratado de Montevideo son insuficientes; y que: "... se hace indispensable fortalecer la iniciativa individual de nuestros países a fin de ir subsanando su inferioridad técnica y financiera respecto a la iniciativa extranjera..." "Estoy convencido —ha dicho— de que la integración económica latinoamericana es esencial para contribuir a la solución del grave problema del estrangulamiento exterior que se opone a la aceleración del ritmo de desarrollo económico y social de nuestros pueblos." 9

Mayobre, Herrera, Sánz de Santamaría y Prebisch, han sostenido a su vez que: "La marcha lenta de la integración no se debe ... al Tratado de Montevideo en sí mismo, sino a que no se ha formulado aún una política general de integración, que establezca clara y distintamente los objetivos que se persiguen, los métodos que han de emplearse, el plazo para conseguir esos ob-

⁸ Plácido García Reynoso, ob. cit.

⁹ Hacia la integración acelerada de América Latina, pp. 4 y 5.

jetivos, y a que no se han vinculado a él todos los países del área." 10

En cuanto a la integración centroamericana, entre los principales problemas que condicionan su desarrollo se mencionan la falta de flexibilidad de la tarifa uniforme para responder a los cambios en la situación regional; la presencia de diferentes obstáculos que limitan el comercio de los países del área; el descenso de ingresos fiscales que trae consigo la liberación de gravámenes; la falta de mecanismos competitivos adecuados dentro del mercado común y la debilidad de los empresarios nacionales. ¹¹

Por lo que se refiere, específicamente, a la realización de los programas regionales, la CEPAL considera que: "El obstáculo más generalizado ha sido hasta ahora la dificultad para imprimir a (dichos) programas una dimensión genuinamente regional", 12 sobre todo, en lo relativo al translado de funciones públicas del plano nacional al regional y a la ejecución conjunta de los mismos. Otros problemas consisten en la falta de participación suficientemente activa de gobierno y empresas privadas en diferentes aspectos del proceso de integración y en la escasez de medios técnicos y, concretamente, de personal calificado. Para decirlo con palabras de la CEPAL, "... todavía no se ha logrado implantar en Centroamérica un amplio y vigoroso esfuerzo de formación de técnicos ejecutivos y administradores que permita superar el estrangulamiento actual y fortalezca aún más la capacidad para absorber recursos del exterior." 13

La integración y el problema del mercado

Probablemente, la falta de una política general de integración ha influido desfavorablemente en el proceso de desenvolvimiento del mercado común, y los problemas rápidamente enunciados en las líneas precedentes, han sido a la vez un obstáculo al desarrollo de la comunidad económica latinoamericana. Mas en vez de volver sobre ellos y de tratar de ponderar su importancia —con lo que acaso sólo repetiríamos lo que en verdad se ha convertido, a menudo, en meros lugares comunes— en los siguientes apartados de este capítulo optaremos mejor por

¹⁰ *Ibid.*, p. 16.

¹¹ Véase: CEPAL, Evaluación de la integración económica en Centroamérica, Guatemala, 1966.

¹² *Ibid.*, p. 114. ¹³ *Ibid.*, p. 118.

intentar una evaluación de conjunto del proceso de integración v de las bases teóricas en que descansa.

Podría decirse que, si bien el marco conceptual en que se plantea el problema del mercado común suele incluir otras consideraciones, la principal parece consistir en que la industrialización solamente podrá acelerarse si se cuenta con mercados más amplios y que éstos se conseguirán mediante la integración regional. En otras palabras, la concepción del mercado común descansa, esencialmente, en la tesis de que, dados el debilitamiento de las exportaciones de alimentos y productos primarios —su incierta perspectiva futura— y la consiguiente reducción en la capacidad de importación latinoamericana, es necesario llevar adelante la sustitución de importaciones; pero, como las primeras fases del proceso de sustitución están por concluir, será preciso avanzar en la producción de bienes de capital, lo que no sería posible frente a los estrechos y raquíticos mercados nacionales de cada país.

Es tal el énfasis que se pone en ello, que vale la pena recordar varias opiniones ilustrativas al respecto:

"El reducido tamaño de los mercados nacionales —se decía recientemente en un alegato en favor de la integración— impide . . . avanzar en un proceso de industrialización con niveles de productividad y costos de producción similares a los de los países industrializados, pues no se pueden establecer plantas industriales con las dimensiones y la especialización que se requieren para beneficiarse con las economías de escala . . ." 14

"Producimos mucho menos de lo que seríamos capaces, por la actual segmentación de lo que debiera ser un gran mercado... El gran mercado, el gran espacio económico, es indispensable para que la producción sea eficiente y de bajo costo..." 15

"El desarrollo industrial ha tropezado en América Latina—señala por su parte el economista Víctor L. Urquidi— con diversos obstáculos... Sin embargo, el principal parece haber sido, y en gran parte continúa siendo, la falta de mercado." "Los mercados internos de los países latinoamericanos, dadas las formas del desarrollo económico en el pasado y la estructura social, han sido con frecuencia insuficientes para que las industrias manufactureras puedan funcionar con un alto grado de utilización de su

 ¹⁴ Hacia una integración acelerada de América Latina, México, 1965,
 p. 25.
 15 Ibid., p. 19.

capacidad y a costos lo bastante bajos para competir favorablemente con los productos importados." 16

Con palabras análogas, la CEPAL ha afirmado: "Los obstáculos principales que se oponen en América Latina al desarrollo más acelerado y racional de las industrias manufactureras son el tamaño reducido de los mercados nacionales, la escasez de capitales, las limitaciones del conocimiento técnico y la falta de un clima de competencia..." ¹⁷ En otro estudio señala que las severas limitaciones que se presentan al nivel nacional para acelerar el proceso de desarrollo, pueden salvarse mediante una creciente integración de la economía latinoamericana. 18

"... El desarrollo industrial de América Latina -- indica a su vez Sidney Dell— se ve obstruido por la división de la región en 20 compartimientos estancos..." Por todo lo cual, se puede reiterar, con las palabras del propio Dell, que: "...la mayoría de los argumentos en favor de un mercado común... se basan en las probabilidades de que tal mercado conduzca a un mayor dinamismo y eficiencia en la esfera industrial". 19 Hay incluso quienes, de manera más enfática, creen que la integración es la única perspectiva viable de progreso. La CEPAL, por ejemplo, considera que: "... no queda ... otro camino que el de establecer un proceso gradual de integración que lleve a una unión económica de los países latinoamericanos." "La integración regional —según ella— en las condiciones actuales de las técnicas de producción y de la política mundial, aparece como la única solución eficaz para crear nuevos impulsos dinámicos y otra estructura nacional de crecimiento más flexible y productiva que la que brindó el proceso de sustitución." 20

La primera cuestión que conviene aclarar es la siguiente: ¿Es en realidad pequeño el mercado interno de cada uno de los países latinoamericanos? ¿Son reducidos su ámbito y su capacidad de compra? Evidentemente, dichos mercados se han ampliado en mayor o menor medida en años recientes, pero podría afirmarse, sin temor a exagerar, que tanto el nivel de la producción v del ingreso como el de la demanda global, v con

17 CEPAL, Contribución a la política de integración ..., p. 99.

²⁰ CEPAL, Contribución a la política de integración . . . , p. 9.

¹⁶ Víctor L. Urquidi, ob. cit., p. 126.

¹⁸ Véase: CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1963, vol. I, p. xII.

¹⁹ Sidney Dell, Problemas de un Mercado Común en América Latina, семьл, Ме́хісо, 1959, рр. 16 у 153.

mayor razón, la capacidad de compra de las grandes masas —incluso en los países de mayor desarrollo como Brasil, México, Argentina—, son limitados, insuficientes y bajos. Mas de allí a afirmar que la estrechez del mercado es el obstáculo principal a que se enfrenta el desarrollo industrial hay una gran distancia. El mercado, repetimos, como quiera que se le mida, es pequeño; pero lo que su escasa magnitud revela es que el desarrollo es incipiente y no que tal sea el obstáculo principal al desarrollo.

En otras palabras: en todo país económicamente atrasado—como hasta hoy siguen siendo los de Latinoamérica— el ingreso global y por habitante es bajo y la capacidad inmediata de absorción, tanto de bienes de capital como de consumo, es también limitada; en todo país capitalista, además—subdesarollado o no— la capacidad de consumo y, en particular, el poder de compra de los sectores más amplios de la población, queda

siempre a la zaga de la capacidad de producción.

En la primera parte de este estudio, señalamos los obstáculos fundamentales que a nuestro juicio se oponen al desarrollo latinoamericano, por lo que aquí nos limitaremos a reiterar que dichos obstáculos son de carácter estructural y que, por ende, están indisolublemente ligados a lo que denominamos "capitalismo del subdesarrollo" y al sistema de relaciones internacionales de que forman parte —y de que en rigor dependen— los países atrasados. La estrechez del mercado es más bien un síntoma que una causa o un obstáculo esencial al desarrollo. Como bien dice Lenin: "...la cuestión del mercado interior no existe en modo alguno como problema separado e independiente, no supeditado al grado de desarrollo del capitalismo ... El mercado 'interior' para el capitalismo se crea por el propio capitalismo en desarrollo, que profundiza la división social del trabajo ..." 21

O sea que la magnitud del mercado, lejos de determinar o de impedir en definitiva el desarrollo económico, fundamentalmente expresa su grado de avance. De allí que, en el fondo, decir que la estrechez del mercado es el freno esencial del desarrollo industrial, equivale a decir, tautológicamente, que el subdesarrollo es el mayor obstáculo al desarrollo. Lo que es más importante: tal explicación hace caso omiso de los factores que realmente influyen en la formación y en la ampliación del mercado y de las peculiares y complejas relaciones que realmente existen entre la producción y el consumo.

Lo dicho hasta aquí no significa, naturalmente, que el creci-

²¹ V. I. Lenin, El desarrollo del capitalismo en Rusia. Moscú, 1950, p. 47.

miento del mercado y, en particular, de la demanda de bienes de producción y de consumo carezca de importancia para un país subdesarrollado. Tan la tiene que, por ello, es menester comprender a fondo los factores de que depende la expansión del mercado y enfocar de una manera teóricamente correcta el examen de todo el fenómeno del desarrollo, pues como ya hemos indicado, el problema del mercado no es sino el problema del desarrollo en su conjunto, visto en otra perspectiva. Y es precisamente, un planteamiento teórico correcto, lo que a nuestro juicio falta en el esquema de la integración.

EL MERCADO Y LA INDUSTRIALIZACIÓN

Veamos, más de cerca, cómo se plantea el problema del mercado en los supuestos teóricos que presiden la política de integración regional.

En primer término, ya dijimos, se parte del reconocimiento de que un desarrollo industrial eficiente, sobre todo en la medida en que tienda a impulsar la producción de bienes de capital mediante el uso de una tecnología moderna, supone un nivel de producción que seguramente excedería al de la demanda in terior, dada la estrechez del mercado local. Para abastecer este pequeño mercado, se recurre en las fases iniciales de un proceso de desarrollo a la protección arancelaria y a otras medidas de fomento; pero cuando la demanda empieza a ser insuficiente frente a la oferta disponible, o simplemente, cuando la ausencia de ciertas actividades productivas obedece a la incosteabilidad de operar ante una demanda interna raquítica, la liberación de gravâmenes arancelarios y de otra naturaleza a través de una zona de libre comercio y más tarde de una unión aduanera, abren paso al desarrollo de un mercado común que permite -vía crecientes exportaciones dentro del área— aprovechar las economías de escala resultantes de una mayor producción y de una consiguiente reducción de costos. Tales ventajas -se supone asimismo- se multiplican cuando las inversiones empiezan a complementarse entre sí, de acuerdo con el principio de que cada país asociado se especialice en aquellas ramas de la producción que le reporten mayores ventajas comparativas.

En términos generales, las economías internas derivadas de un mayor volumen de producción proceden de la reducción de costos unitarios, el incremento menos que proporcional al valor del producto de los gastos de administración, el logro de mejores condiciones de abastecimiento de materiales y materias primas, la disminución de gastos de distribución y de financiamiento y la mayor eficiencia de los trabajadores. Y como es sabido, el desarrollo que la integración puede promover, genera asimismo economías externas.

Así es -se piensa- como el mercado se amplía y su estructura se modifica favorablemente, superándose la limitación, al parecer infranqueable, de una demanda interna insuficiente. 22 Ya vimos que, en principio, una zona de libre comercio y, sobre todo un mercado común, pueden traer consigo diversas ventajas; pero se antoja demasiado optimista y superficial, considerar que en un país subdesarrollado, en que la estructura económica toda frena el proceso de cambio, el sólo incremento de la demanda externa que la integración regional origine, ha de hacer posible una transformación profunda y decisiva. Los factores que condicionan la oferta pueden ser más importantes que las limitaciones resultantes de una demanda insuficiente y, por otra parte, la ampliación de la demanda seguramente no bastará cuando no se modifiquen y mejoren las condiciones que afectan el aparato productivo. 23

Incluso, la significación de las economías de escala, que podrían lograrse a consecuencia de la integración, tiende a menudo a exagerarse. Después de un reciente viaje a Corea del Norte, al comprobar el rápido desarrollo industrial logrado por ese pequeño país de apenas 14 millones de habitantes y, especialmente, los avances en el campo de la industria pesada, la señora Robinson hacía la siguiente reflexión: "Quizás las economías de escala no son, después de todo, tan importantes." 24 O como dice a su vez Baran: ...es una falacia creer que la simple presencia de fuentes potenciales de economías externas puede generar la expansión económica." ²⁵

²² Una de las limitaciones más graves al crecimiento y al cambio tecnológico -se afirma en un reciente estudio- es la estrechez del mercado... en tales condiciones una integración de zonas de concentración dentro de un país o de eliminación de barreras aduanales entre varios países que permita la fusión de los mercados, supera la estructura de los mismos y hace posible el cambio tecnológico... Para los países subdesarrollados, cualquier intento de integración multinacional implica la ampliación inmediata del mercado. En la medida en que el mercado permita la modificación de la escala de la producción y la aparición de economías externas, se producirá una gradual adaptación de nuevas técnicas. Eugenio Anguiano. La integración económica regional, tesis profesional, México, 1965, pp. 49-50.

²³ Véase: Gerald M. Meier, ob. cit., pp. 410-411. ²⁴ Korean Miracle, Monthly Review, enero de 1965, p. 548.

²⁵ Paul Baran, ob. cit., p. 219.

Una variante de las ideas anteriores, según las cuales la integración es el mejor camino para superar las limitaciones del mercado interno, nos la ofrece el profesor Nurkse en la teoría del "crecimiento equilibrado". Nurkse parte también del supuesto ya señalado de que: "La inversión privada en cualquier industria... se ve desalentada por la pequeñez del mercado existente." "En el estado actual de cosas de las regiones de bajos ingresos—nos dice siguiendo a Viner— la introducción de técnicas de producción que emplean capital... puede verse obstruida por la pequeñez del mercado, y de ahí proviene la debilidad de los incentivos para la inversión privada en tales regiones."

Según el propio autor, "a falta de un vigoroso movimiento ascendente de la demanda mundial de materias primas exportables... una estructura de inversiones que se apoyen mutuamente en diferentes ramas de la producción puede ampliar el mercado". ²⁶ Tal es, en esencia, el concepto del "crecimiento equilibrado", que en principio supone la producción para el mercado interno y para que los países subdesarrollados comercien entre sí.

Lo esencial para Nurkse no es la integración regional sino lo que él llama el "crecimiento equilibrado". "La atenuación de las restricciones a la importación entre países subdesarrollados —indica con cierto desgano—, aun cuando no ofrezca un remedio fundamental para el subdesarrollo puede ser una medida eficaz de protección a industrias incipientes." Tampoco es la industrialización o la racionalización del proceso productivo en las zonas atrasadas lo que más parece preocupar al profesor Nurkse. Si bien advierte que la interdependencia de ciertas industrias puede jugar un papel importante en la ampliación del mercado, su propósito principal es estimular a la empresa privada con incentivos más eficaces y dejar las cosas básicamente como están, sin siquiera recurrir a alguna programación o planificación indicativa, que tienda a contrarrestar el funcionamiento anárquico de una economía de mercado.

Sus puntos de vista al respecto son claros: "La opinión muy extendida de que el 'crecimiento equilibrado' necesariamente exige una programación general, me parece dudosa..." Luego, añade: "...como un medio para crear estímulos para la inversión, ...el crecimiento equilibrado puede ser aplicable principalmente a un sistema de empresa privada", pues es tal inversión "...la atraída por los mercados y la que necesita el aliciente de los mercados crecientes." ²⁷ Lo que parece indicar que, en tales condiciones, el

²⁶ Ragnar Nurkse, "La Teoría del Comercio Internacional y la Política de Desarrollo", en El Desarrolo Económico y América Latina, pp. 291 y 292. ²⁷ Ibid., pp. 293-94 y 304.

logro del "crecimiento equilibrado" dependería, en realidad, de lo que el propio Nurkse llama "la contagiosa influencia de la sicología de los negocios". Y sugiriendo que la clásica ley de los mercados de Say opera espontáneamente en las economías capitalistas de hoy, el mismo autor expresa que: "La oferta crea su propia demanda, siempre y cuando se distribuya adecuadamente entre las mercancías que prefieran los consumidores...", para lo cual: "cada industria debe expandirse de acuerdo con la elasticidad-ingreso de la demanda de sus productos ejercida por los consumidores. Esta sencilla idea debe ser el punto de partida de la expansión de la producción para el mercado interno en los países subdesarrollados." 28 Pero lo que no nos dice es cómo habrán de lograrse en la práctica el "crecimiento equilibrado" y la ampliación del mercado, sobre todo, en un sistema en que la empresa privada sea el motor del desarrollo y con base en una política que -como la que él sugiere—tienda a postergar el desenvolvimiento de la industria pesada, a dar preferencia a la agricultura y las instalaciones y servicios infraestructurales y a mantener el patrón de relaciones internacionales responsables del atraso, al amparo de la idea de que: "es probable que muchos de los países menos desarrollados... continúen... teniendo por largo tiempo una notable ventaja comparativa en la producción de materias primas para exportar." De allí, que: "Por su propio bien, deben por lo menos mantener, si no es que aumentar, la producción de esas materias primas." 29

Es realmente sintomático que, en general, por encima de las diferencias que se advierten en sus planteamientos, los autores que dudan de las posibilidades de industrialización de los países atrasados, acaben a menudo por coincidir en señalar que lo mejor para tales países es impulsar su agricultura, fomentar de preferencia sus industrias tradicionales, promover las exportaciones, sobre todo, de productos primarios; sustituir importaciones particularmente de bienes de consumo y lograr una adecuada infraestructura que aliente a la empresa privada y, especialmente, a la inversión extranjera. Lo que en rigor equivale a recomendar a los países atrasados, como fórmula de progreso económico, precisamente lo que en esencia los ha mantenido en la pobreza y el subdesarrollo.

Por fortuna, las perspectivas de industrialización en dichos países no son en principio tan angostas como algunos lo creen, ni la estrechez del mercado es una traba ante la que sólo quede la

²⁸ Ragnar Nurkse, "The Conflict Between Balanced Growth and International Specialization", en *Leading Issues in Development Economics*, p. 253.

²⁹ R. Nurkse, "La teoría del comercio internacional y la política de desarrollo", p. 304.

posibilidad de resignarse al subdesarrollo y la dependencia, o de recurrir a la integración regional para hacer posible un modesto crecimiento.

La clave del problema consiste, en realidad, en que no es exacto que la industrialización y, concretamente, el desarrollo de una industria pesada, no puedan realizarse frente a los bajos niveles de demanda y de poder de compra de un país subdesarrollado. Tal planteamiento es, por un lado, enteramente estático y unilateral, y por el otro, descansa en una errónea concepción teórica del proceso de formación del mercado, que en el fondo invierte los términos del problema y termina poniendo "la carreta delante del buey".

"La frase —decía Marx— de que todo el valor del producto anual en último análisis debe ser pagado por los consumidores, sería cierta sólo en el caso de que se entendiera por consumidores los dos tipos diferentes que existen: el de los consumidores individuales y el de los productivos. Pero como quiera que una parte del producto debe ser consumida necesariamente en forma productiva, esto significa... que esa parte debe funcionar concapital y no puede ser consumida como ingreso." 30

De ello resulta que no parece admisible afirmar que la inversión en industrias de bienes de producción no sea posible cuando el mercado es insuficiente; antes al contrario: la producción de bienes de capital juega un papel de primer orden en el proceso de creación y desarrollo del mercado. "El crecimiento de la industria pesada lleva tras de sí el correspondiente incremento de las ramas de la industria ligera y de la agricultura." ³¹ Y en general, "...la inversión atrae a la inversión; una... da lugar a otra y la segunda hace posible realizar una tercera. De hecho, este encadenamiento de las inversiones y su sincronización, es lo que provoca la reacción en cadena que puede considerarse como sinónimo del capitalismo industrial. Pero al igual que la inversión tiende a convertirse en autogeneradora, la carencia de ésta tiende a convertirse en autoestancadora." ³²

¿Quiere ello decir que la producción de bienes de capital en un país subdesarrollado puede crecer ilimitadamente y sin tomar en cuenta el nivel del consumo? Desde luego que no. Lo fundamen-

³⁰ C. Marx y F. Engels, Obras, tomo 24, p. 294, citado por M. P. Schemeliov, en: Los ideólogos del imperialismo y los problemas de los países subdesarrollados, Bogotá, 1965.

³¹ M. P. Schemeliov, ob. cit., p. 236.

³² Paul Baran, ob. cit., p. 201.

tal, sin embargo, es que la producción no depende simple y directamente del consumo y menos del poder de compra de los consumidores individuales, sino también de la producción del Departamento I.

La creación y expansión del mercado es un proceso complejo y dinámico, en el que no está sólo presente el aumento del consumo: "El mercado es un mecanismo en el que se expresan las relaciones recíprocas del sistema económico; esto es: no el consumo o la producción o el juego aislado de determinada actividad, sino todos los elementos de la estructura económica y todas las fuerzas de las cuales depende el desarrollo". 33

Aunque el nivel del consumo es un factor limitante de la producción, y "la última causa de todas las crisis... es siempre la pobreza y la limitación del consumo de las masas, que se oponen a la tendencia de la producción capitalista a desarrollar las fuerzas productivas como si el límite de su desarrollo sólo fuese la capacidad absoluta de consumo de la sociedad", 34/el crecimiento del consumo depende en buena medida del crecimiento de la producción, el de ésta, de un aumento de la inversión "autónoma", sobre todo en aquellos campos —como es la industria pesada— cuyo efecto dinámico sobre el proceso de desarrollo es mayor. En otras palabras: "...el crecimiento de la producción capitalista y por consiguiente del mercado interior no se efectúa tanto a cuenta de los artículos de consumo como a cuenta de los medios de producción". "La subdivisión de la producción social que fabrica medios de producción debe, por consiguiente, crecer con más rapidez que la que prepara artículos de consumo. De esta manera, el crecimiento del mercado interior para el capitalismo es, hasta cierto grado, 'independiente' del crecimiento del consumo personal..." "Sería, sin embargo, erróneo considerar esa 'independencia' en el sentido de que el consumo productivo se halla desligado por completo del personal: el primero puede y debe crecer con más rapidez que el segundo (a ello se reduce su 'independencia') pero se comprende que, a fin de cuentas, el consumo productivo queda siempre ligado al personal." 35

¿Y no es contradictorio y en buena medida irracional que la producción dependa en cierto modo y hasta cierto límite de la

³³ Alonso Aguilar M., "El mercado y el desarrollo económico", Conferencia, Cursos de Invierno 1951-52, publicada en *El Desarrollo Económico de México*, México, 1952.

³⁴ C. Marx, cit. por V. I. Lenin, en El desarrollo del capitalismo en Rusia, Moscú, 1950, p. 35.

³⁵ V. I. Lenin, ob. cit., pp. 32-33.

propia producción? Indudablemente que sí; "pero -como Lenin decía- no es una contradicción de la doctrina, sino de la vida real; es, precisamente, una contradicción que corresponde a la naturaleza misma del capitalismo... Y justamente esa ampliación de la producción sin la adecuada ampliación del consumo, corresponde a la misión histórica del capitalismo y a su estructura social específica..." 36

Ahora bien, la contradicción entre la producción y el consumo. que en el fondo expresa un desajuste aún más profundo entre el carácter social de la producción y el carácter privado de la apropiación, no sólo es característica de los países atrasados: es típica del capitalismo en general y está indisolublemente ligada a la ley de la reproducción del capitalismo y al proceso de formación del mercado. Como la teoría del multiplicador lo establece, un aumento de la inversión trae consigo la expansión del ingreso, de la ocupación y el consumo; del mismo modo que, a través del principio de aceleración, el incremento de la demanda de bienes de consumo genera nuevas inversiones en bienes de capital. Pero ni una ni otra descubren la antítesis fundamental de una economía capitalista, como no la descubre tampoco el planteamiento teórico que sirve de base a la política de integración. "En tanto que la teoría del multiplicador trata las relaciones entre la producción y el consumo de una manera altamente esquemática y unilateral -pues sólo reconoce la dependencia del consumo respecto a la producción, pero ignora la interconexión última entre la producción y el consumo-, el principio de aceleración cae en el error diametralmente opuesto: hace depender la producción en última instancia y de un modo absoluto del consumo y convierte esta dependencia en un factor constante del proceso de reproducción del capital." 37 Dejemos a un lado este breve paréntesis teórico, para considerar el problema del mercado v su relación con la integración económica en otra perspectiva: Hemos admitido que el poder de compra interno de cada uno de los países latinoamericanos es restringido; si bien, como dice Dell, "no hay que exagerar el grado en que los pequeños mercados nacionales constituyen un obstáculo para el desarrollo industrial..., pues lo que atrae a las empresas no es el óptimo en su operación, sino los beneficios, v éstos también se pueden obtener en mercados pequeños..." 38
Por otra parte, conviene subrayar que la ampliación del merca-

³⁶ Ibid, p. 34.

³⁷ Autores Varios, Theories of Regulated Capitalism, p. 34. 38 Sidney Dell, ob. cit., pp. 28 y 29.

do no se logra esencialmente liberando de gravámenes el comercio o incluso adoptando las demás medidas que sugieren los integracionistas, sino imprimiendo al proceso de desarrollo un ritmo más acelerado y una dirección más adecuada, cuestiones ambas en las que juega un papel decisivo el estímulo a la industria pesada y la rápida transformación de una estructura que traba y aun frustra el proceso de cambio en Latinoamérica. Esto es lo fundamental; sin ello es muy difícil modificar apreciablemente el patrón de distribución de la riqueza y, por ende, el reparto del ingreso, combinar la reducción del consumo suntuario con el aumento del poder de compra de los sectores populares, elevar la tasa de inversión, y, en suma, aumentar la productividad y aprovechar de mejor manera todo el potencial productivo. Ello lo advierten algunos de los defensores de la integración, aunque incurriendo a menudo en contradicciones que a la postre comprometen la validez de sus posiciones frente al problema.

LA INTEGRACIÓN Y EL CAPITAL EXTRANJERO

Así, por ejemplo: se sostiene en general que el mercado común permitirá aprovechar economías de escala, incluso a los países de mayor importancia económica, y que generará economías adicionales debido a la creciente especialización. ³⁹

Aun aceptando que así fuere, quedaría en pie un grave problema: ¿A quién va a beneficiar principalmente esa ampliación del niercado? ¿Quién va a aprovechar esas economías de escala? Los integracionistas nos dicen que serán las empresas privadas nacionales las que obtengan la mejor parte, sobre todo, si se les refuerza para mejorar su posición competitiva, pues ellas habrían de ser el eje de la integración. La verdad, sin embargo, es que los principales beneficiarios serán las grandes empresas, y decir grandes empresas significa en Latinoamérica aludir a los monopolios y oligopolios extranjeros. Precisamente porque "la ampliación del tamaño del mercado, bien sea debida a la eliminación de aranceles o al desarrollo económico, favorece a las grandes empresas contra las pequeñas...", ⁴⁰ en tanto se piense que el papel principal en el proceso de integración habrá de corresponder a la empresa privada, se estará en rigor "poniendo la mesa" al capital extranjero.

^{39 &}quot;Uno de los principales objetivos de un mercado común consistiría en crear oportunidades para tal especialización, y promover así el desarrollo industrial sin sacrificar todas las ventajas de la división internacional del trabajo", ibid., p. 38.

40 "The Common Market", Monthly Review, enero de 1962.

No bastará que se cree algún mecanismo "que fortalezca la posición de nuestros empresarios y afirme su papel primordial en el desarrollo de América Latina"; ⁴¹ no bastará apelar al acicate tradicional de la competencia, ni tampoco que se postule la necesidad de crear empresarios innovadores dispuestos a servir a la colectividad, ⁴² o que se reitere, en el fondo como un simple buen deseo, que el empresario nacional deberá concurrir—como se afirma en el Tratado que sirve de base a la integración centroamericana y en la propia Carta de Punta del Este—, "en un pie de igualdad frente a la inversión extranjera".

En las condiciones presentes del capitalismo latinoamericano y, en general, del que es típico de los países económicamente atrasados, no resulta fácil entrever la aparición de esos empresarios "innovadores", o comprender cuál ha de ser el puente que los lleve de las páginas de Schumpeter, de la historia del capitalismo clásico, de los esquemas utópicos del neoliberalismo o de los pronunciamientos superficiales y demagógicos de la Alianza para el Progreso, a la realidad latinoamericana. Pues si bien se señala con frecuencia, por el doctor Prebisch y otros autores, que el mecanismo de la competencia será uno de los acicates del nuevo tipo de empresario privado que nuestros países requieren (véase la nota 42) al examinar estos planteamientos, el observador no puede menos que preguntarse: Y cómo habrá de ocurrir tal cosa? Será posible, por ejemplo, que del precario régimen de competencia existente en nuestros días surja un empresario que incluso el capitalismo propiamente competitivo no fue capaz de crear? ¿Podrá Latinoamérica vivir al margen del proceso histórico o incluso revertir ese proceso v revivir el mecanismo de la competencia, en una etapa del desarrollo económico en que la competencia de precios, o sea la expresión más importante v característica del viejo mecanismo regulador, ha desaparecido? ¿O es que el nacimiento de los nuevos empresarios se espera como consecuencia de la competencia monopolística y oligopolística? Y si ello fuere así, ¿no volverá a acontecer, como en el fondo ha sido el caso hasta ahora, que el débil empresario latinoamericano salga comparativamente aún más débil y raquítico de la lucha desigual que entraña la competencia con los grandes consorcios internacionales, ahora introducidos al mercado común al amparo de los principios de la integración?

⁴¹ José A. Mayobre Felipe Herrera, Raúl Prebisch, etc., ob. cit., p. 35.

⁴² "Es este, precisamente, el tipo de hombres que requiere la aceleración del desarrollo. Hay que darles oportunidad para surgir y formarse en creciente número, por la movilidad social y la competencia." R. Prebisch, Hacia una dinámica... ob. cit., p. 57.

Existe, en realidad, el riesgo grave de que el proceso de integración no impulse grandemente la industrialización latinoamericana, sino que más bien aliente la integración monopolística norteamericana. La alale es ya un centro de atracción de la inversión extranjera y muchas de las empresas que empiezan a recoger los primeros frutos de la integración en México, Brasil y otros países, son total o parcialmente estadunidenses. "Cuanto más se amplíc el mercado—decía recientemente un alto funcionario inglés que calificó la integración de 'vital'— mayor será su atracción para los países de Europa." ⁴³ Y sin perjuicio de ello, mayor será a la vez el peligro frente a los Estados Unidos, en tanto el mercado común latinoamericano se conciba como una fase inicial en la dirección de un gran mercado continental, como frecuentemente lo hacen funcionarios de Norteamérica, e incluso, de Latinoamérica. ⁴⁴

Por otra parte, mientras más se recurra a los bancos y a los capitalistas del exterior para financiar el desarrollo y concretamente la integración, "...sea por conducto de tales organismos o bien mediante las inversiones directas, el mercado común bien puede representar un magnífico obsequio a la inversión extranjera, a la que se le ofrecería el mercado de Latinoamérica sin restricciones..." 45

Los grandes empresarios en Latinoamérica —conviene repetirlo— no son latinoamericanos: son norteamericanos, o en general extranjeros; son, además, con frecuencia, monopolios que tienen sus propias y peculiares necesidades y métodos de integración, que en nada se compadecen con los de una genuina integración latinoamericana. El problema se agrava a consecuencia de que, al margen de que nuestras economías sean competitivas y no complementarias, son a la vez dependientes; fuertemente dependientes del imperialismo, lo que inevitablemente trae consigo que la integración, que en otras condiciones podría sin duda contribuir a hacer de

45 Alfonso Magallón, En torno al Mercado Común. Tres artículos. México,

1960, p. 28.

⁴³ El Día, México, febrero 17 de 1966. En igual sentido, Sidney Dell escribe: "Existe la opinión generalizada en Norteamérica y Europa Occidental, de que uno de los propósitos primordiales de cualquier mercado común regional en los países subdesarrollados sería atraer capital extranjero." A Latin American Common Market? Oxford University Press. p. 174.

American Common Market? Oxford University Press, p. 174.

44 Por ejemplo, al recibir una condecoración del gobierno peruano, el director de Relaciones Culturales de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Leopoldo Zea, declaró que: "La integración económica de América Latina es una necesidad imperativa" y que "...lo importante será, en primer lugar, fortalecer los lazos de unión de... los pueblos que forman la América Latina, para pasar de allí a otros planos más amplios como pueden ser los panamericanos." El Día.

Latinoamérica una gran unidad económica y aun política, tienda paradójicamente a convertirse en un instrumento empleado por los monopolios extranjeros para hacer posible su propia integración, tanto a través de formas de organización y combinación verticales como horizontales.

El nacimiento del mercado común europeo, del mismo modo que hizo comprender a los empresarios y a los gobiernos latinoamericanos las ventajas de la integración económica regional —debido en buena parte al temor de que los "miembros asociados", o
sea las antiguas colonias europeas los desplazaran en el mercado
europeo de productos primarios—, hizo comprender a Estados Unidos las posibles ventajas de una integración latinoamericana, que
lejos de excluir a los monopolios estadunidenses de los beneficios
de la zona de libre comercio, y eventualmente del mercado común,
los convirtiera en las empresas llamadas a obtener la mayor proporción de esos beneficios. Al menos parcialmente, esto es lo que
explica que el gobierno y los grandes inversionistas norteamericanos, opuestos en un principio, o por lo menos escépticos e indiferentes frente a la integración, hayan acabado por aceptarla e incluso por defenderla con entusiasmo.

Refiriéndose a la Carta de Punta del Este, alguien ha dicho que: "... puede afirmarse que acaso el rasgo más importante de la Carta es el reconocimiento de Estados Unidos de la necesidad y deseabilidad de la integración latinoamericana..." La Carta demuestra que Estados Unidos ha llegado a entender las limitaciones del bilateralismo y las ventajas de una Latinoamérica fuerte, unida y próspera para forjar un sistema continental de relaciones económicas y políticas. 48

Nosotros diríamos que Estados Unidos ha entendido que, al acceder a las demandas de integración de los grupos dirigentes de Latinoamérica, no sólo no pierde sino que, incluso, habrá de obtener mejores condiciones para sus intereses que las tradicionales, y a la postre puede lograr que el estado de cosas existente se man-

46 Felipe Herrera, "Disunty as an Obstacle to Progress", Obstacles to Change in Latin America, Oxford University Press, Londres, 1965, p. 246. Ciertos autores van aún más lejos: subrayan que el principal interés de Estados Unidos en la integración latinoamericana ha sido de carácter político y que las consideraciones económicas se han subordinado "al objetivo de fortalecer a Latinoamérica como un baluarte contra el imperialismo de otras partes del mundo". John P. Powelson, Latin America: Today's Economic and Social Revolution, Mc Graw-Hill Book Company, New York, 1964. Véase, además: "La actitud de Estados Unidos frente al problema de la Integración Económica de América Latina", de Miguel S. Wionczek, en Comercio Exterior, México, enero de 1962.

tenga con un mínimo de cambios institucionales más o menos intrascendentes. Ello, al margen de que no resulta muy difícil comprender que, en vez de que las manufacturas latinoamericanas entren al mercado de Estados Unidos y de otros poderosos países de occidente, el esquema de la integración está abriendo a esos países la posibilidad de que sus grandes empresas manufactureras entren o afiancen sus posiciones en el creciente mercado latinoamericano, el que visto en esta perspectiva, no tiene por qué ser inaceptable, sino todo lo contrario.

Pero sea cual fuere la razón, a estas horas es claro que la integración se ha vuelto importante, no sólo en el instrumental de la política económica latinoamericana, sino también de Estados Unidos, en donde a menudo se señala que, aun en su fase inicial de zona de libre comercio, el mercado común latinoamericano está abriendo nuevas perspectivas a la inversión extranjera y al desarrollo industrial. Por ello nada tiene de extraño que en la II Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Brasil en noviembre de 1965, se expresara que la integración se eleva al rango de: "Uno de los objetivos básicos del Sistema Interamericano", o que el presidente de Estados Unidos, Lyndon Johnson, inste a los países de Latinoamérica a acelerar y realizar una "más amplia integración".

En la medida, sin embargo, en que la integración está atrayendo crecientes inversiones del exterior a la industria y al comercio, en esa medida también se está frenando a largo plazo el desarrollo industrial y alejando, sobre todo, la posibilidad de ampliar los mercados internos por el camino de realizar reformas estructurales profundas, capaces de liberar el potencial de desarrollo y de elevar apreciablemente la productividad y el ingreso de las mayorías. La creciente integración de una industria, si se quiere cada vez más importante, pero también cada vez menos mexicana, menos brasileña, menos argentina y en suma, menos Latinoamericana, en la que en el mejor de los casos los empresarios nacionales se conviertan y se conformen con ser socios menores de los extranjeros, no llevará al desarrollo independiente que nuestros países necesitan para modificar sus condiciones de vida. Por ese camino sólo se aplazarán las soluciones de fondo, pues como dice Gunder Frank: "La llave del futuro latinoamericano consiste en destruir la estructura agrícola existente y no en integrar la presente estructura industrial. Solamente aquel paso puede y habrá de hacer posible una genuina industrialización." 47

⁴⁷ André Gunder Frank, "Latin American Economic Integration", Monthly Review, septiembre, 1963.

Integración, planificación y reformas estructurales

Hay otras contradicciones y problemas fundamentales no resueltos en la política de integración. Se acepta, en general, que la formación del mercado común será sumamente difícil—o acaso imposible— si no se avanza en el camino de la planificación económica; pero a la vez—lo que no deja de ser desconcertante— se postula a menudo que el centro de la integración habrá de ser el empresario privado y que la competencia jugará un papel de primer orden.

Veamos algunos planteamientos típicos al respecto:

Si no hubiera programación, o ésta fuere poco sensible al problema de la desigualdad interna, o de algunos sectores de la economía —escribe Víctor Urquidi— el impacto de la zona de libre comercio podría acentuar las discrepancias. Quiere esto decir "...que ningún país debería comprometerse ciegamente a la integración con los demás sin tener previamente una idea de su propio desarrollo cconómico y de sus problemas, o sea que, una vez más, se advierte la necesidad de la programación del desarrollo. 48

El propio autor añade: "Fácil parece plantcarlo; pero es indudable que el proceso de relacionar la integración con una programación coordinada será muy lento, largo y complicado..."; "...no hay que hacerse ilusiones sobre una programación latinoamericana de conjunto, cuando aún no se asiente bien la idea de hacerlo en cada uno de los países..." 49

La CEPAL es más enfática: "...es imposible—nos dicc— analizar el proceso de integración si no se ejecutan a la vez programas nacionales de desarrollo..." Es necesario que: "los objetivos de integración se coordinen en un plan global con los objetivos de política comercial y financiera internacional." "Para impulsar a ritmo acelerado el proceso de integración—agrega—...es indispensable la confluencia de las políticas comercial y de inversiones. La liberación comercial, por sí sola, no logrará ese propósito, pues implicaría abandonar la corriente de inversiones regionales a los estímulos que, más o menos espontáncamente, proporcione el libre juego de las fuerzas de la economía". 50

"...la marcha hacia el mercado común —indica por su parte Prebisch— exigirá una serie continua de esfuerzos de armonización que no serán espontáneos, sino el resultado de medidas deli-

⁴⁸ Víctor L. Urquidi, ob. cit., p. 134.

⁴⁹ *Ibid*, p. 135.

⁵⁰ CEPAL, Contribución a la política de integración... Ob. cit., pp. 9, 30 y 91.

beradas tomadas nacionalmente o en el plano internacional...⁵¹ En fin, se reconoce con frecuencia que la política de integración no irá muy lejos si descansa en "el juego de las fuerzas de la economía", y que será "indispensable obrar deliberadamente sobre esas fuerzas para conseguir los objetivos de aquella política". ⁵²

De lo anterior parecería desprenderse que la integración se está llevando adelante sobre la base de un intento serio de planificación del desarrollo latinoamericano, y que se están vinculando estrechamente ambas actividades. La verdad es que: "Los esfuerzos de integración se están realizando, generalmente, en forma independiente de las tareas planificadoras..." "... Lo que está pasando en la industria automotriz es aleccionador (ya que) no sólo hay varios países que tratan de hacer lo mismo, sino una proliferación inaudita de plantas antieconómicas en un mismo país." 58 El caso de esta industria es realmente sintomático de lo que puede ocurrir si la integración latinoamericana, en vez de condicionarse a una planificación mínimamente racional, se deja al propósito de obtener ganancias máximas y a la sorda y, en muchos aspectos, ciega rivalidad de los grandes consorcios internacionales, que empeñados en controlar la mayor parte del mercado, habrán de llevar a una lamentable situación de sobreinversiones, asignación defectuosa de los recursos productivos, subempleo crónico de los mismos, ineficiencia, altos costos y, paradójicamente, una cada vez mayor estrechez relativa de la demanda en lugar del risueño panorama de mercados crecientes, abaratamiento de la producción y atractivas y fáciles economías externas contemplado por los integracionistas más convencionales.

Si bien se señala con frecuencia —repetimos— que la planificación es necesaria para que la integración sea viable y para que se desenvuelva por cauces satisfactorios, "la relación actual entre los planes de desarrollo y la integración...—como bien dice la CEPAL— es casi inexistente. La falta de consideración de esta última, en los programas de desarrollo, implica dejar de lado posibilidades de complementariedad e instalar en algunos sectores capacidad productiva, que provocará duplicaciones y rigideces que dificultarán más adelante una integración adecuada". 54

Se conviene, en general —lo que sin duda parece lógico— en que la planificación regional, al nivel latinoamericano, no podrá

⁵¹ Raúl Prebisch, Hacia una dinámica..., p. 122.

⁵² Autores varios, Hacia la integración acelerada..., p. 52. 53 Raúl Prebisch, Hacia una dinámica..., pp. 122 y 115.

⁵⁴ CEPAL, La integración económica y los planes nacionales de desarrollo. Santiago, 1964, p. 14.

fácilmente progresar mientras los esfuerzos nacionales que se despliegan en ese campo no descansen sobre bases sólidas. Y la verdad es que los avances logrados en materia de planificación a partir de Punta del Este son bien modestos, aunque algunos de ellos no dejan de ser relativamente vistosos en su aspecto externo más superficial.

En la mayor parte de los casos, la perspectiva de una integración planificada no parece interesar a los empresarios latinoamericanos, quienes más que buscar mercados crecientes, de bajos costos y altos niveles de eficiencia técnica, están acostumbrados a maximizar sus ganancias dentro de sistemas cerrados que suponen altos costos, altos precios y altos niveles de protección arancelaria.

Tan está presente la influencia de esos hechos en el proceso integrador de la economía latinoamericana, que hasta fines de 1964 sólo se habían suscrito dos acuerdos de complementación industrial, y ambos, por cierto, por grandes empresas norteamericanas. Pero los planes nacionales de desarrollo siguen sin coordinarse, y así como la ALALC ha tendido a menospreciar la planificación, los organismos planificadores no han llegado a relacionar conscientemente sus esfuerzos con el desarrollo del esquema de la integración.

Aún más, existe el peligro de que los acuerdos de complementación industrial deriven, no en genuinos programas económicos, sino en "acuerdos de cártel" que a la postre choquen con los intereses generales y estorben al proceso de desarrollo. 55 Y lo que es todavía más grave: que la planificación o programación económica, de que tanto se habla hoy en Latinoamérica, no sea en última instancia más que un nuevo instrumento de una vieja política, que cifre en la acción de la empresa privada y en nuevas formas de capitalismo de Estado, la posibilidad de acelerar el desarrollo económico. Del examen de esta cuestión, habremos de ocuparnos --para evitar repeticiones-- en el siguiente capítulo. Aquí sólo indicaremos, de paso, que la contradicción que entraña este aspecto de la teoría y la política de integración, no es de las menos importantes, pues parece, en verdad, muy difícil sostener por un lado que el empresario particular será el motor de la integración, y postular, por el otro, que si el desarrollo que dicha integración tienda a estimular, no se planifica, no habrá a la postre integración.

Algo análogo podría decirse de las reformas estructurales, cuya

⁵⁵ Véase: Raymond F. Mikesell, ob. cit., p. 142, así como Sidney Dell, A Latin American Common Market?, p. 132.

necesidad también se subraya, a menudo, para que la integración y la propia planificación avancen de prisa y puedan llegar a realizarse plenamente.

Así, por ejemplo:

El economista Miguel Wionezek afirma: ...sostengo que no podemos pensar seriamente en la integración económica de América Latina, si no se llevan a cabo una serie de reformas estructurales... 56

Prebisch, por su parte, expresa: ...la penetración acelarada de la técnica exige y trae consigo transformaciones radicales; transformaciones en la forma de producir y en la estructura de la economía, que no podrían cumplirse con eficacia sin modificar fundamentalmente la estructura social. Y añade: El Estado debe adoptar tres formas de acción: Ante todo, las transformaciones en la estructura social con el fin de eliminar los obstáculos que se oponen al desarrollo y que consisten esencialmente en emplear a fondo el potencial de ahorro, estimular el aprovechamiento intensivo de la tierra y el capital y liberar el enorme potencial de iniciativa individual que ahora se malogra... ⁵⁷

La política de integración latinoamericana, la acción regional y, en general, la cooperación internacional —se señala en otro estudio reciente— no constituyen alternativas a las reformas en nuestra estructura económica y social. Esas reformas son includibles... Esta política tiene que aplicarse simultáneamente a tales reformas y no posponerse a ellas, si hemos de evitar frustraciones peligrosas. ⁵⁸

Desde la reunión de Punta del Este, una y otra vez se ha reiterado que la integración requerirá de planificación y de reformas estructurales para abrirse paso en definitiva; pero la verdad es que, como aun el más modesto intento de planificación e incluso ciertas reformas meramente institucionales, lesionan intereses creados y provocan explicables resistencias de parte de los defensores del statu quo, cada día se aleja más la posibilidad de una genuina integración de la comunidad latinoamericana, que por fuerza tendría que empezar por enfrentarse a los obstáculos fundamentales que impiden a nuestros países progresar más de prisa.

Lejos de ello, las contradicciones se agudizan y vuelven más patentes: se admite, como antes hemos visto, que si no hay planificación no habrá integración; pero al insistir en que el rol prin-

⁵⁶ "La integración económica y social de América Latina", Revista de la Universidad de México, octubre de 1965.

⁵⁷ Raúl Prebisch, Hacia una dinámica..., pp. 4 y 14.

⁵⁸ Autores varios, Hacia una integración acelerada..., p. 15.

cipal en el proceso de integración tocará a la empresa privada, resulta imposible planificar el desarrollo y utilizar los recursos productivos en forma medianamente racional. Se reconoce que sin ciertos cambios estructurales no habrá planificación; pero, aquí, también, en vez de promover tales cambios sin demora, lo que se hace es aplazarlos, hablar de que es riesgoso llevarlos a cabo en forma apresurada y repetir que, si bien son importantes, no son indispensables como paso previo a la planificación. Mientras así se piensa, la planificación queda en gran parte en el papel y sólo se ponen en marcha reformas que no pasan de ser meros retoques superficiales que a nadie afectan gravemente, pero que tampoco son esenciales para acelerar el desarrollo.

La integración, en tales condiciones, aunque ha logrado ciertos avances, se está convirtiendo a la vez no en un poderoso instrumento defensivo y de estímulo del desarrollo latinoamericano, sino en un expediente que facilita la penetración de los intereses norteamericanos y que subordina los propósitos reivindicadores iniciales a las exigencias de la política de Estados Unidos, en el marco más amplio de la "Alianza para el Progreso". O sea que, en vez de que la posición competitiva de Latinoamérica se esté reforzando en conjunto a través de la integración regional, las empresas estadunidenses están "integrándose" en la economía latinoamericana como mejor conviene a sus intereses y a los de sus matrices, y junto a otros poderosos sectores nacionales y extranjeros, están ejerciendo influencia para que la planificación y los cambios estructurales se releguen y dejen en planos enteramente secundarios.

La integración económica y el imperialismo

Todo ello revela que, a medida que se debilita el carácter nacionalista en el desarrollo del proceso de integración regional, se frustra en buena medida la posibilidad de un genuino mercado común latinoamericano, que pudiera realmente servir para acelerar un desarrollo independiente.

Los defensores de la integración, señalan a menudo que ésta es un viejo y caro ideal, que para los próceres de la independencia latinoamericana no fue un anhelo meramente romántico. Nos recuerdan que Bolívar y Monteagudo lucharon por la integración y porque Latinoamérica se enfrentara unida al enemigo común; como años más tarde lo harían Roque Sáenz Peña, Martí, Ingenieros y muchos otros ilustres latinoamericanos, convencidos a su vez de que, en su tiempo, el enemigo común era el imperialismo.

Pero pretenden que en nuestros días "la integración hemisférica se ha convertido en una condición necesaria del desarrollo nacional", y en que, por ello, "el énfasis actual en el antiimperialismo está subordinado al reagrupamiento de las relaciones económicas y comerciales a escala interamericana y mundial". "Esa es—según tales autores— la diferencia entre la política del 'gran garrote' y de la Alianza para el Progreso." ⁵⁹

En el fondo, dicha tesis supone que no sólo no es el antiimperialismo una condición del desarrollo, sino que más bien éste depende de la ayuda de las grandes potencias y de la subordinación inevitable a sus intereses. O en otras palabras, el desarrollo se concibe como un avance que habrá de lograrse con la cooperación del imperialismo y no a consecuencia de una lucha victoriosa contra él. Tal es, en esencia, la tesis oficial latinoamericana: "No se trata —se nos dice— de contraponerse a los grandes centros en un juego estéril e inconducente, sino, por el contrario, de entendernos mejor con ellos . . ." 60

Y para "entendernos mejor con ellos", lo que se hace es comprometer nuestra independencia y aceptar un tipo de integración que es la que conviene al imperialismo. Una elocuente y lamentable demostración la tenemos en la actitud de la ALALC hacia Cuba. A pesar de que el Tratado de Montevideo deja a todos los países latinoamericanos en libertad para formar parte de dicho organismo, cuando en 1962, Cuba trató de incorporarse a él, se le impidió hacerlo con el pretexto de que: "El sistema económico cubano es incompatible con el régimen del Tratado de Montevideo." Y aunque los gobiernos de México y Brasil se abstuvieron al tomarse tal decisión, la débil y maliciosa postura adoptada por el primero fue significativa: "En vista de los principios de libre empresa y libre competencia en que se basa el Tratado de Montevideo —dijo su representante— un país en donde la política económica, el comercio exterior y la producción están en manos del gobierno, es inelegible como miembro, pues constituye un caso que el Tratado no prevé." 61 Así fue como Cuba, cuya participación en la comunidad latinoamericana tanto interesó al libertador Bolívar, quedó al margen del actual intento de integración con base en un argumento que, de ser atendible, pondría al Tratado de Montevideo y a la Carta de la OEA por encima de las constituciones nacionales de cada una de nuestras

⁵⁹ Véase, Felipe Herrera, "Disunty as an Obstacle to Progress", pp. 231 y ss. y 242.

⁶⁰ Áutores varios, Hacia la integración acelerada..., p. 14. 61 Alonso Aguilar M., América Latina y la Alianza..., p. 23.

Repúblicas, pues de tan extraña y peligrosa interpretación resultaría que, en caso de entrar en conflicto el derecho soberano, irrestricto e inviolable de una nación del continente de darse el régimen social y político que su pueblo eligiera, con los principios de "libre empresa", y "libre competencia", que el sistema interamericano ha convertido en la base misma de su filosofía bajo la presión de Estados Unidos y, en menor escala, de los empresarios también "libres" de América Latina, tal nación tendría que renunciar a sus más caros derechos para poder formar parte de cualquier órgano de la comunidad continental.

La integración económica es en realidad una espada de dos filos. Su papel en el desarrollo económico depende de cómo se oriente y de que sirva o no los verdaderos intereses de los países económicamente atrasados. El propósito de éstos de unirse en asociaciones defensivas que les permitan desarrollarse más de prisa y concurrir al mercado internacional en condiciones menos desfavorables, es comprensible y digno de consideración y apoyo. Pero la integración es también —como la Alianza para el Progreso en cuyo seno pretende desenvolverse— un arma del imperialismo, de las grandes potencias que tratan de contar con mercados regionales protegidos, en donde sus inversionistas puedan operar con crecientes ganancias y ejercer mayor influencia en la vida toda de los países dependientes.

La formación de mercados comunes en Latinoamérica u otros continentes, puede contribuir a ampliar relativamente los mercados. Es imposible, sin embargo, que permita racionalizar la asignación de recursos, evitar el desperdicio, aprovechar al máximo la capacidad productiva y conducir a un desarrollo equilibrado. El problema del mercado, como hemos visto en páginas precedentes, es un problema estructural del capitalismo. La mayor demanda que pueda acompañar al progreso de integración, traerá siempre consigo mayor producción y, a la postre, mayor capacidad ociosa, desempleo de recursos y nuevas e insolubles contradicciones entre la producción y el consumo. Con la integración crecerá, además, la influencia del capital extranjero, a menos que Latinoamérica adopte una política nacionalista, eficazmente defensiva, que descanse en la acción de un Estado democrático y no de la empresa privada, y que se base en el reconocimiento de que los cambios que reclama la estructura socioeconómica, sólo podrán realizarse en abierta lucha contra los sectores de dentro y de fuera que se oponen a ellos. De no ser así, el fruto paradójico de los esfuerzos de integración será una cada vez mayor y más grave desintegración de la economía latinoamericana.

CAPÍTULO 6

LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

Los hechos que determinaron que, en América Latina, se consideraran las ventajas de la planificación desde los años treinta, fueron probablemente los mismos que hicieron que ganara terreno también en Europa Occidental, a saber: el inesperado y rápido éxito que la Unión Soviética logró con su primer plan quinquenal y los estragos sin precedente causados a la economía mundial, por la depresión que siguió al colapso de octubre de 1929. Inclusive en Inglaterra, a partir de entonces se extendió la idea de que la doctrina del laissez-faire había sido definitivamente superada por los hechos v de que no sería posible, en adelante, dejar al sistema económico a su suerte, en espera de que espontáneamente entraran en acción los mecanismos autorreguladores tradicionales. Mientras en los países industrializados de Occidente se hablaba de la necesidad de "planificar" para restablecer el alto nivel de empleo y producción anterior a la crisis, en las naciones económicamente subdesarrolladas, que sufrieron esa crisis y la depresión subsiguiente en forma especialmente severa, comienza también a hacerse referencia a ella como un posible vehículo para alentar el desarrollo, aunque, tanto en unos países como en los otros, la planificación se acepta por entonces en una actitud inconsistente y a menudo meramente retórica.

En México, en particular, desde julio de 1930, o sea antes de que Inglaterra y Estados Unidos extiendan el radio de acción del Estado como arma principal de su política anticíclica, se expide una "Ley Nacional de Planeación", que establece como objetivos principales: "La coordinación y dirección de las actividades de las diferentes dependencias del gobierno y la realización material y constructiva del desarrollo del país, en una forma ordenada y armónica..." La ley subraya la necesidad de formular un "plan", sobre la base de una división regional del país, que permita evaluar su potencialidad económica, y prevé la creación de una Comisión Nacional de Planeación, que operaría como órgano de carácter consultivo.

Tres años más tarde, en diciembre de 1933, el Partido Nacional

^{1 &}quot;Ley sobre Planeación General de la República", citado por Guadalupe Alvarez Z., en Trayectoria de la planeación en México, Tesis profesional, UNAM, 1964, p. 65.

Revolucionario aprueba en México el Primer Plan Sexenal, que si bien adolece de fallas de orden técnico, e incluso, en un sentido estricto, no es propiamente un plan económico, sino más bien un programa general de gobierno, tiene importancia porque descansa en la convicción de que el desarrollo económico de México habría de requerir impulsar la reforma agraria; destruir los viejos e ineficientes sistemas de tenencia y explotación de la tierra; dotar al país de ciertos servicios e instalaciones de infraestructura; y reivindicar recursos naturales que, hasta entonces, habían estado bajo el control de empresas extranjeras.

En varios países de Latinoamérica - Argentina, Chile, Uruguay, Brasil y otros- el desarrollo del capitalismo de Estado, a partir de los años inmediatos anteriores a la Segunda Guerra, se expresa con frecuencia en intentos de regulación, coordinación y fomento de la actividad económica, y en los años del conflicto bélico se manifiesta a través de una creciente inversión pública, de una mayor intervención del gobierno en la vida económica, del impulso a las llamadas "corporaciones de fomento" y de programas incipientes, de alcance sectorial o regional. Es, sin embargo, en la etapa de postguerra, cuando empieza a reconocerse que la planificación habrá de jugar un papel de primer orden en el proceso de desarrollo. Argentina, por ejemplo, durante la administración peronista pone en marcha un plan quinquenal, y bajo la influencia de los intentos de planificación que por entonces se realizan en Francia, Holanda e Inglaterra, en las democracias populares del oriente de Europa y aun en el seno de diversas organizaciones internacionales, la CEPAL lleva a cabo varios interesantes estudios, en los que gradualmente va tomando cuerpo la idea de planificar o programar el desarrollo.

En 1952, dicha Comisión subraya "la necesidad de elaborar programas de desarrollo", que no deben concebirse como "un mero agregado de proyectos individuales para desarrollar tales o cuales industrias o ramas de la actividad económica". "El que el Estado tenga una influencia muy acentuada en el curso de las actividades económicas —aclara la CEPAL— no quiere decir ... que haya un programa." 2 Y más adelante indica, que la programación no sólo serviría para conocer y utilizar mejor los recursos internos disponibles, sino para lograr un mayor aporte de fondos internacionales. En 1953, en Río de Janeiro, la propia CEPAL presenta un estudio preliminar sobre técnicas de programación, cuya versión final se concluye dos años después, en lo que a partir de

² CEPAL, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. México, 1953.

entonces habría de ser una sencilla y útil guía metodológica en la materia. ⁸

En el quinquenio anterior a 1960, a medida que pierde impulso el crecimiento de la economía latinoamericana, se multiplican las medidas intervencionistas, aun en los países que tratan de lograr la estabilidad monetaria mediante una política ortodoxa. Se crean, en efecto, diversos mecanismos de coordinación de la inversión pública; se habla de la conveniencia de disponer de programas, proyectos y estudios; empiezan a hacerse ciertas proyecciones; se formulan y ponen en ejecución varios programas regionales de interés; y se reitera con frecuencia que la aceleración del desarrollo requerirá de esfuerzos sistemáticos y de una política de planificación que permita superar los estrangulamientos y emplear de mejor manera el potencial productivo.

En la Reunión Interamericana de Punta del Este, de mediados de 1961, la programación se convierte, en definitiva, en un nuevo instrumento de la política de desarrollo en Latinoamérica, subrayándose a partir de entonces su importancia, así como la necesidad de elaborar planes de corto y largo plazo para hacer posible el logro de las metas establecidas por la Alianza para el Progreso. Los gobiernos del continente reconocen la necesidad de contar con "programas nacionales de desarrollo económico y social", que respondan a los principios contenidos en el Acta de Bogotá de 1960 y que "comprendan las reformas estructurales necesarias y las medidas para la movilización de los recursos nacionales...".

Según la propia Carta de Punta del Este, los programas de desarrollo se formularían en los siguientes 18 meses y tendrían, entre sus objetivos principales:

- Elevar los niveles de educación, salud y enseñanza técnica y científica.
- 2. Ampliar las fuentes de ocupación y utilizar mejor los recursos naturales existentes.
- 3. Robustecer la base agrícola y extender los beneficios de la tierra a quienes la trabajan.
- 4. Movilizar y utilizar en forma más eficaz, racional y justa los recursos financieros, mediante la reforma de la estructura de los sistemas tributarios.
- 5. Estimular el flujo de inversiones extranjeras que contribuyen a

³ Se trata del documento "Introducción a la técnica de programación", que forma parte del estudio denominado: Análisis y proyeccoines del desarrollo económico."

- aumentar los recursos de capital de los países latinoamericanos, y
- 6. Mejorar los sistemas de distribución, alentar la competencia y neutralizar las prácticas monopolísticas.

En cuanto a las medidas de acción inmediata o a corto plazo, además de convenirse en reforzar los organismos para la programación a largo plazo, se acuerda llevar adelante los proyectos ya iniciados y promover otros que contribuyan especialmente a resolver necesidades imperiosas, atacar problemas sociales en las zonas menos desarrolladas, utilizar especialmente mano de obra subempleada, mejorar la administración y adiestrar personal para las tareas más ambiciosas de programación a largo plazo. 4

En fin, en el apéndice de la Carta se señala que los programas deberían establecer metas precisas, órdenes de prelación o prioridad, métodos adecuados para alcanzar los fines perseguidos, mecanismos para encauzar la acción pública y estimular la privada, el monto de los recursos de diverso origen necesarios para el financiamiento del programa, los efectos del mismo sobre la balanza de pagos, las orientaciones de la política monetaria y fiscal a seguir, y los mecanismos institucionales a emplearse para la ejecución de los programas de desarrollo.

¿Por qué planificar el desarrollo?

No obstante que, como hemos recordado en líneas precedentes, el interés por la planificación económica se ha venido extendiendo en todas partes y concretamente en Latinoamérica, hasta hace poco tiempo se pensaba que la planificación era un rasgo propio de las economías socialistas, que en las naciones en que predomina la empresa privada no tendría posibilidades de utilización. Incluso la llamada "programación" era vista con reservas, y tanto entre empresarios como entre economistas y funcionarios públicos, se mantenían posiciones más o menos ortodoxas, que implicaban desde una defensa extemporánea de la doctrina del "dejar hacer", hasta el señalamiento de que el Estado debía extender el radio de su intervención en la vida económica, pero cuidando de no desplazar o perjudicar a la empresa privada.

Hasta 1959, la planificación no pasó, en general, de ser un asunto de interés para pequeños grupos de técnicos. Las primeras

⁴ Véase al respecto, los capítulos 1, 11 y 111 y el apéndice del título segundo de la Carta de Punta del Este.

incursiones de la CEPAL en ese campo fueron recibidas con indiferencia, y aun después del breve auge que acompañó a la Guerra de Corea, a pesar de que la economía tatinoamericana vivió seis o siete años de crecientes dificultades, lejos de hablarse de la necesidad de planificar, bajo la influencia del Fondo Monetario—como vimos en un capítulo anterior— cobró especial impulso una política ortedoxa y neoliberal, que a la postre sólo contriburía a agudizar el estancamiento, la inestabilidad y el subdesarrollo.

Una vez más, nuestros países quedaban a la zaga de las grandes naciones industriales; y cuando éstas —una a una— se disponían a abandonar, por caducos e inoperantes, ciertos esquemas y reiteraban la necesidad de recurrir a la planificación para reconstruirse, modernizar sus instalaciones y mantener un alto nivel de empleo, Latinoamérica seguía adherida a ciertos patrones tradicionales y se hacía eco de un temor irracional a todo intento de planificación económica. ¿Por qué, en 1961, en Punta del Este, se aceptó la idea de formular planes de desarrollo? A nuestro juicio, entre otras razones, porque los enfoques monetaristas en la política económica habían fracasado ruidosamente; porque el lento desarrollo y la inflación de los años previos fueron acumulando descontento e inconformidad en el pueblo; porque el empleo de la llamada planificación "indicativa" contribuyó al logro de ciertos progresos en Europa Occidental; y, sobre todo, porque el triunfo inesperado y espectacular de la Revolución Cubana fue toda una voz de alarma para los grupos dominantes del continente, los que a partir de entonces sentirían la necesidad inaplazable de hacer algo para calmar la inquietud de las masas y evitar otro posible estallido revolucionario de consecuencias aún más graves que el de Cuba. Al margen de ello, estuvo también presente el reconocimiento muy generalizado de que el mecanismo tradicional de los precios no sería capaz de impulsar el desarrollo con la rapidez exigida por la agudización de la tensión social, y el deseo de hacerle frente con medidas inmediatas que aliviaran las precarias condiciones de vida de las mayorías.

La prueba de la validez dinámica de un sistema —diría el doctor Prebisch— está en su aptitud para imprimir celeridad al ritmo de desarrollo y mejorar progresivamente la distribución del ingreso... Aquí se impone la primera medida transformadora de la estructura social, pues esa tasa de crecimiento no podría conseguirse sin una fuerte compresión del consumo de los grupos de

altos ingresos. "... América Latina tiene que acelerar su ritmo de desarrollo económico y redistribuir el ingreso en favor de las masas populares..., para conseguirlo, hay que obrar racional y deliberadamente sobre las fuerzas del desarrollo, y éste no podrá ser el resultado espontáneo de esas fuerzas, como ha sucedido en la evolución capitalista de los países avanzados." En estos países "se va admitiendo también la necesidad de... planificar...", de "comprimir" deliberadamente por el Estado el consumo de los estratos superiores. "... El Estado tiene que intervenir —según el propio autor— porque el mercado no siempre da indicaciones que promuevan el empleo más económico de los recursos disponibles, y también... porque las indicaciones que surgen de las fuerzas del mercalo sólo conciernen a una parte de las decisiones de los individuos..." 6

"La planificación y la intervención del gobierno no son necesarios —por otro lado— para mantener el estado existente de las cosas, pero sí lo son para transformarlas de una manera ordenada y racional." 7

O como ha dicho la CEPAL: a medida que se avanza en la comprensión del problema del desarrollo económico y social, se advierte con mayor claridad que: "Para darle solución se requiere de una política planificada de acción integral..." 8

En esencia, lo que ha ocurrido es que, aun los defensores del sistema de empresa privada, se han convencido de que el mecanismo de los precios no puede, en las condiciones actuales de Latinoamérica, asegurar una distribución del ingreso y una asignación de recursos que permitan, a su vez, una tasa creciente de acumulación de capital, un nivel de consumo satisfactorio para las mayorías y un proceso de desarrollo acelerado y relativamente estable, que en un lapso no demasiado largo haga posible superar el atraso y el subdesarrollo. Como bien expresa Prebisch, la planificación no es necesaria para mantener las cosas como están; la experiencia de los años más recientes demuestra que la economía de Latinoamérica puede inclusive seguir creciendo, y en momentos favorables aun hacerlo de prisa, al amparo de resortes fundamentalmente espontáneos y de cierta dosis inevitable de intervención estatal. Bajo esas condiciones es viable que el ingreso aumente rápidamente dos o tres años, para después estancarse y

⁶ *Ibid.*, p. 74.

⁵ Raúl Prebisch, Hacia una dinámica..., pp. 5, 6, 12 y 13.

⁷ Raúl Prebisch, "Aspectos Económicos de la Alianza", en La Alianza para el Progreso, pp. 88-89.

8 CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1963, p. XII.

aun retroceder; que la economía crezea en medio de una severa inflación, mientras el ingreso se transfiere inevitable aunque paradójicamente de los pobres a los ricos, y en el plano internacional, de los países subdesarrollados a las naciones altamente industrializadas; es posible, en fin, que el desarrollo se produzca en el seno de una economía deformada, en la que se acentúen la falta de uniformidad de las diversas regiones y ramas productivas, el desequilibrio de la balanza de pagos y la lucha social derivada de la explotación y la injusticia. Mas apenas se piensa en la necesidad de lograr una genuina integración regional, de realizar ciertos cambios estructurales y de racionalizar el empleo de los recursos existentes para acortar el camino del desarrollo, se vuelve evidente que nada de ello puede lograrse hoy día en los paíscs económicamente atrasados, sin una buena dosis de planificación.

Avances y limitaciones de la planificación en América Latina

Al amparo de esas ideas, la planificación ha ganado terreno recientemente en nuestros países, sobre todo, a partir de la Reunión de Punta del Este, en la que se señaló la necesidad de lograr, en la década 1961-70, una tasa de crecimiento del ingreso por habitante de por lo menos 2.5% anual, mediante la formulación de planes de corto, medio y largo plazo.

Los planes de desarrollo debían servir para disponer de un buen diagnóstico; para cuantificar, jerarquizar y coordinar los objetivos fundamentales; para obtener mayor ayuda financiera externa y armonizar los esfuerzos nacionales a escala continental. Los de plazo medio, en particular, debían esencialmente incluir:

Una estrategia capaz de movilizar el potencial productivo y de superar los obstáculos al desarrollo.

Metas precisas en cuanto al ingreso, inversión, consumo, exportaciones, importaciones y producción agrícola e industrial, así como respecto a educación, habitación popular, salud pública, etcétera.

Cuantificación de los recursos disponibles, concretamente a disposición del Estado, y distribución o asignación de los mismos.

Medios para asegurar la realización del plan, que fundamentalmente consistirían en ciertos mecanismos administrativos y en una política de estímulo de la iniciativa privada, de la que procedería la mayor parte de la inversión. 9

⁹ Alonso Aguilar M., Apuntes de teoría y técnica de la planificación económica. Versión inicial, 1965, p. 83.

Los planes de largo plazo, que según la Carta de Punta del Este habrían de ser formulados en los 18 meses siguientes a la reunión, no fueron elaborados. A partir de 1962, se empezó más bien a preparar planes de "acción inmediata" y, en menor escala, de plazo medio; pero hasta 1965, sólo contaban con planes de diversa naturaleza y alcance nueve o diez países latinoamericanos. El resto, o los tenía apenas en proyecto, o seguía trabajando de acuerdo con pautas empíricas tradicionales.

Acaso el principal avance logrado en la primera etapa consistió en que empezó a comprenderse mejor el papel de la planificación, y en particular:

Que el desarrollo económico, y sobre todo un desarrollo rápido y medianamente racional, requiere de un esfuerzo deliberado y sistemático de la comunidad.

Que tal esfuerzo no puede consistir en medidas aisladas y fragmentarias del Estado y las empresas privadas, que con frecuencia chocan y entran en conflicto unas con otras.

Que no es siquiera suficiente coordinar las principales ramas de la política económica, o trazar una estrategia global de largo alcance, sino que es menester formular verdaderos planes de desarrollo.

Que éstos deben consignar objetivos precisos y ambiciosos y contribuir a movilizar los recursos internos, sin perjuicio de obtener, a la vez, crecientes financiamientos del exterior.

Que debe contarse con organismos de planificación adecuados y enriquecerse la información estadística para lograr mejores diagnósticos y hacer posible el empleo de técnicas modernas de planificación, y

Que los primeros intentos de planificación deben ir acompañados de esfuerzos tendientes a lograr ciertos cambios estructurales, sin los que es muy difícil, y aun imposible imprimir un ritmo acelerado al proceso de desarrollo económico y social.

Pese al avance que tales posiciones implican, la práctica de la planificación ha dejado, desde un principio, mucho que desear; los hechos han quedado siempre atrás de las palabras y lo que en un momento dado y en el papel pudo haber parecido fácil, ha empezado a revelar dificultades y obstáculos imprevistos e insuperables. En febrero de 1963, una comisión especial del Consejo Interamericano Económico y Social, al evaluar el estado de la planificación latinoamericana, advirtió las fallas y limitaciones siguientes:

Falta de coordinación entre los diversos organismos del sector pú-

Situaciones en que los presupuestos anuales no toman en cuenta las inversiones y gastos previstos en el plan.

Planes gubernamentales en los que no aparecen incorporados los organismos autónomos del sector público.

Escasez de proyectos específicos y dificultad y alto costo de prepararlos con rapidez.

Falta de personal calificado para planificar.

Falta de coordinación entre el desarrollo de los planes y del proceso de integración regional.

Estadísticas inadecuadas y retraso en la elaboración de las cifras existentes.

Imprecisión en la evaluación de las perspectivas de exportación de materias primas y alimentos; e

Insuficiente cooperación de los diversos sectores sociales en la realización del plan. 10

En realidad, ya en los informes preparados por la OEA para la Reunión Interamericana de Punta del Este, se observaban algunas fallas en materia de planificación, que vale la pena recordar porque han seguido presentes a partir de entonces. Por ejemplo: no existían planes integrales sino meros programas de inversión pública; algunos planes partían de proyectos concretos y de intentos de programación sectorial; no siempre se precisaba la forma en que habrían de financiarse las inversiones; faltaba claridad y precisión en las metas y mecanismos para seguir la pista al cumplimiento o, en su caso, incumplimiento del plan. 11

Otro defecto frecuentemente advertido es "la falta de conexión suficiente entre los Parlamentos y el plan de desarrollo", desconexión que a menudo trae consigo que los presupuestos finalmente aprobados --como ya se dijo-- no consignen partidas previstas en el plan y que la comunidad desconozca y no apoye los planes de desarrollo, los que en tales condiciones no pasan de ser "... una actividad enteramente académica". 12

"... Elaborar el plan —como bien dice Mayobre— no puede ser el producto de una administración a cargo de proyectos o de

¹⁰ Comercio Exterior. México, marzo de 1963.

¹¹ Véase el Informe del grupo de expertos sobre la planificación del desarrollo económico y social de la América Latina, Unión Panamericana. Washington, DC, 1961.

¹² Carlos Sanz de Santamaría, en Informe final de la reunión de Jefes de Planificación de América Latina. Washington, DC, abril de 1965, pp. 35-36.

proyecciones raras que corren el peligro de no ser llevados a la práctica, si no está detrás de ellos la voluntad, la decisión política gubernamental de que el plan sea la norma de conducta del gobierno. Tenemos casos en que la acción del gobierno y los presupuestos anuales no corresponden ni a los objetivos ni a las metas ni a los proyectos contenidos en el plan." ¹³

Con frecuencia, por otra parte, "se establecen los organismos de planificación a un nivel demasiado bajo para que resulten efectivos"; los planes "no incluyen los instrumentos de política requeridos para su ejecución"; "las metas de muchos de los planes... no tienen ninguna posibilidad de realizarse" y faltan estudios para determinar la viabilidad económica y técnica de proyectos de importancia. 14

La planificación y el mecanismo del mercado

En la planificación latinoamericana hay fallas aún más graves que las señaladas, y que sin intención de ser exhaustivos vale la pena recordar, a fin de conocer mejor el marco real en que la planificación económica se desenvuelve.

Ŝubsiste en muchas personas, en primer término, la idea de que la planificación es simplemente un instrumento técnico, al que, incluso, llega a atribuírsele un discutible carácter "neutro". Según esta opinión, la planificación no es un proceso continuo y dinámico, ni menos una categoría histórica, como lo es, por ejemplo, el mercado, que como éste deba surgir de la transformación misma del sistema económico, sino más bien una actividad especializada —casi podría decirse sofisticada— que supone la elaboración de ciertos modelos matemáticos globales, que se complementan con proyecciones y cuadros de relaciones interindustriales. De acuerdo con este peculiar, formalista, tecnocrático concepto de la planificación, el papel fundamental de ésta no es influir sobre las leyes objetivas que gobiernan el proceso económico --proceso que, en tal virtud, se desenvuelve siempre al margen del plan-; ni la planificación tiene una relación estrecha y recíproca con la transformación de la estructura socioeconómica.

Concebida así, la planificación se convierte en un extravagante, costoso y complicado pasatiempo de expertos y técnicos, y la comunidad —que en rigor no participa en la formulación ni ejecución del plan— ve todo ello como algo extraño, esotérico, que

¹³ José Antonio Mayobre, ibid., p. 52.

¹⁴ Albert Waterston, ibid., pp. 78-83.

nada tiene que ver con sus problemas. En el mejor de los casos, de ahí resulta una planificación meramente instrumental y burocrática, en la que no se percibe la íntima relación existente entre las metas y los medios de acción, entre los aspectos propiamente técnicos y las consideraciones sociopolíticas o entre la elaboración del plan y la posibilidad de ejecutarlo en las condiciones previstas y de que sea, por tanto, algo más que una serie de previsiones irrealizables. Precisamente, es en parte a consecuencia de esa concepción limitada, estrecha y errónea, por lo que, hasta ahora, los planes de desarrollo en Latinoamérica no han pasado de ser meras declaraciones de intención o recomendaciones que generalmente no respetan los empresarios privados ni, lo que es más grave, los funcionarios públicos.

El problema a que nos referimos es fundamental y conviene examinarlo con cierta amplitud: a primera vista, podría pensarse que todo consiste en que la presencia de un tecnocratismo superficial ha traído consigo un tipo de planificación inocua, artificial y que, en última instancia, interfiere con el mecanismo tradicional del mercado y obstruye su funcionamiento, sin ser capaz de servir de base a un sistema de decisiones económicas mejor y más racional. El origen del problema, sin embargo, es más profundo y complejo, y como tantos problemas del desarrollo económico, tiene esencialmente un carácter político. En efecto, en la teoría de la planificación latinoamericana se reconoce que, en una economía de mercado —especialmente si esa economía es atrasada—, no es posible que los recursos se distribuyan y utilicen adecuadamente a través del mecanismo de los precios. Bajo la acción del sistema de precios no podría lograrse un desarrollo acelerado, porque buena parte del excedente económico se seguiría dilapidando de un modo u otro, frente a la contradicción de altos niveles de ingreso y de consumo en los grupos minoritarios privilegiados y bajas tasas de acumulación de capital, defectuosa estructura de la inversión, constantes desajustes en la balanza de pagos, y a consecuencia de todo ello, bajo nivel de vida de las masas populares. Es decir, de dejarse la asignación de los recursos al sistema de precios, sería imposible convertir el potencial de ahorro, que fundamentalmente se concentra en los sectores de más altos ingresos o se fuga al extranjero, en inversiones productivas, y sobre todo en la producción de bienes de capital.

¿Significa tal cosa que la planificación ha de suponer el desplazamiento más o menos rápido del régimen de competencia, así como un grado apreciable y acaso creciente de dirección estatal y de control social de los medios de producción? En la planificación realizada en años recientes en la India, la RAU, Birmania, Guinea, Yemen, Mali y algunos otros países no socialistas de Asia y Africa, se ha insistido en la necesidad de que el Estado sea el motor del desarrollo y de que la inversión pública adquiera una importancia relativa cada vez mayor y se dirija, no sólo a las actividades de infraestructura, sino a la esfera directamente productiva. Estos y otros rasgos análogos son propios del llamado "modelo de la India", en el que además se subraya la necesidad de nacionalizar ciertas actividades básicas, de restringir y contrarrestar el radio de acción de los monopolios y en general de las empresas privadas y de contar con una planificación física y no solamente financiera. 15

La concepción oficial de la planificación o programación en Latineamérica -salvo el caso, naturalmente, de Cuba- es bien distinta. "La programación no supone -dice, por ejemplo, Mayobre- la dirección estatal de la economía." "Con ella se aspira a lograr, dentro de las condiciones imperantes en el medio, una utilización óptima de los recursos..." 16 Se desprende, en consecuencia, que la dirección económica se reserva a la empresa privada y que la programación se concibe, no como un agente para transformar la estructura socioeconómica -sin perjuicio, desde luego, de que esa transformación se busque simultáneamente por otros caminos—, sino como algo que, a juzgar por la significativa expresión antes mencionada, se acomode a las "condiciones imperantes en el medio". Lo que no es fácil entender es cómo, en las condiciones imperantes en los países subdesarrollados, puede lograrse la utilización óptima de los recursos de que se habla, sea con programación económica o sin ella.

Tales ideas se repiten a cada momento: "La planificación —nos dice Prebisch— no significa que el Estado vaya a invadir innecesariamente el campo de la actividad privada, como suele afirmarse"; "...en los países latinoamericanos se necesita con frecuencia fortalecer el sector público a fin de evitar la concentración de un poder económico desproporcionado en manos individuales... o cuando el Estado tiene que hacer lo que no llega a hacer la iniciativa privada... pero aparte de estos casos, la planificación es perfectamente compatible con el importante papel que está llama-

¹⁵ Véase, Ignacy Sachs, Patterns of Public Sector in Underdeveloped Economies. Bombay, 1964, pp. 79-80.

¹⁶ J. A. Mavobre, "La programación global como instrumento de política de desarrollo", en El desarrollo económico y América Latina, pp. 40 y 41.

da a desempeñar la iniciativa privada..." Aún más, la planificación "no es la única forma de actuar sobre esas fuerzas (las del mercado)...". 17

En otro estudio, el propio autor expresa:

...se piensa a menudo que la gestión económica directa del Estado es indispensable a la acción planificadora... Lo que debe hacerse es "combinar armoniosamente la acción del Estado con la iniciativa individual. El Estado no prescribe la conducta de los individuos, lo que han de hacer o dejar de hacer en la actividad económica... No adquiere potestad sobre ellos, sino un poder impersonal sobre las fuerzas que los mueven. Este poder tiene que ejercitarse fundamentalmente por medio de incentivos..., antes que por la compulsión, una vez superados los obstáculos-estructurales que sofocan el desarrollo.

"Libre iniciativa y competencia —añade el autor— son dos aspectos inseparables, pues aquélla sin ésta, languidece fatalmente en el privilegio. Si ambas llegan a conjugarse habrá ancho campo para la iniciativa individual y para su participación vigorosa en la planificación del desarrollo..." Y con menos entusiasmo, dice: "Para mantenerse despierta, la iniciativa individual requiere incesantemente el aguijón de la competencia. Y la industria latinoamericana no se caracteriza en general por tenerla en alto grado." 18

Los economistas que en cierto modo más influyen en el trazo de la política oficial, no son especialmente originales. En buena parte reproducen los criterios vigentes en los grupos dominantes latinoamericanos —y cuando se apartan de ellos se ven rodeados de incomprensión— pues desde Argentina a México se insiste en que la empresa privada nada debe temer a la planificación y que ésta no habrá de suponer cambios fundamentales. En el programa, por ejemplo, del Partido Revolucionario Institucional, de México, se sostiene que el desarrollo podrá impulsarse: "... mediante la adopción de las técnicas afinadas de la programación...", y que "... diversos países de estructura democrática...", "... han mostrado que, sin cambiar las instituciones políticas y jurídicas ... se puede lograr una mayor celeridad en el desarrollo merced a la programación..." 19

Al parecer, los teóricos de la planificación latinoamericana no estarían de acuerdo —como tampoco los políticos oficiales— con

 ¹⁷ Raúl Prebisch, Los aspectos económicos de la Alianza... p. 91.
 18 Raúl Prebisch, Hacia una dinámica..., pp. 76, 72, 58 y 56.

¹⁹ Resumen de las Conclusiones Programáticas del Partido Revolucionario Institucional. El Trimestre Económico, núm. 21, pp. 135 y 136.

la opinión de que "los empresarios latinoamericanos pueden encontrar un campo ventajoso para operar y contribuir al bienestar común. Pero el Estado tiene que decidirse a nacionalizar o a participar en el manejo de aquellos sectores que considere básicos para el desarrollo económico"; 20 ni menos con el punto de vista de que "la primera condición de la planeación (es) que ésta cubra a toda la economía y no solamente al sector público; ... en segundo lugar, que el Estado nacionalice las principales actividades productivas, para que pueda ejercer un adecuado dominio sobre el monto y destino de la inversión privada", y en tercer lugar, "... que al iniciar el proceso de planificación, no se utilicen exclusivamente métodos de tipo indicativo para (influir) sobre la actividad del sector privado ..." 21

Más bien parece que la planificación o programación en que tanto se insiste, corresponde en rigor a esa forma peculiar de "planificar" —para usar una significativa expresión de Arthur Lewis— "no por encima sino a través del mecanismo de los precios", una planificación que "no rechaza la economía de mercado", sino que al contrario, renuncia simplemente —a la manera keynesiana— al laissez-faire y recomienda al Estado "manipular a través del mercado". ²²

Una planificación "pasiva" en vez de "activa", que descanse en una estrategia que tiende a "facilitar y a estimular la actividad y las inversiones privadas", y a suplementarlas en aquellos campos "en los que por una razón u otra esa actividad (la privada) no llega a satisfacer todas las necesidades legítimas". ²³ Una planificación, en fin, que contribuya a "dinamizar el proceso de industrialización" mediante "el fortalecimiento de un clima adecuado para la expansión de la empresa privada...", conforme al discutible principio de que: "... el inversionista privado necesita tener la seguridad de que los riesgos normales de su negocio no se verán incrementados por cambios inesperados de políticas." ²⁴

²º Ifigenia M. Navarrete, Mesa Redonda sobre Integración Económica y Social de América Latina. Revista de la Universidad de México, octubre de 1965.

²¹ Horacio Flores de la Peña, Problemas de planeación y desarrollo en América Latina.

 $^{^{22}}$ Véase W. Arthur Lewis, La planeación económica, México, 1957, pp. 16 a 32. ,

²³ Jan Tinbergen, La planeación del desarrollo, México, 1959, pp. 7 y 76.
24 Informe del CIAP, Evaluación del plan de acción inmediata de México, Washington, agosto de 1964.

Ante tal preocupación por la suerte de la iniciativa privada, cabría preguntar ¿piensan los defensores del régimen de empresa privada, que si durante siglo y medio no fue capaz de librar a Latinoamérica del subdesarrollo, habrá de serlo en adelante? ¿Cómo se vigorizará a la iniciativa privada, cuya debilidad se reconoce y aun lamenta a menudo por los propios empresarios, a fin de que se convierta en "el factor primordial del desarrollo"? "No es ciertamente en ese plano abstracto -diría el doctor Prebisch— en el que debiera situarse la discusión, pues ¿qué iniciativa privada es la que se exalta en esa forma? ¿Es el tipo de iniciativa privada tal y como prevalece dentro de la presente estructura social? ¿O es la que surgiría vigorosamente después de transformar esa estructura? ²⁵ Implícitamente, parece admitirse que no es la empresa privada que hoy se conoce en Latinoamérica, la que ha de poder impulsar sensiblemente el desarrollo, sino la que surgiría de cambios institucionales en la economía latinoamericana. Tal planteamiento se antoja en verdad artificial, pues al margen del hecho definitivo e irreversible, de que en el último siglo de desarrollo capitalista no surgió en nuestros países una burguesía nacional emprendedora y vigorosa, más difícil es que aparezca en el futuro, en un futuro en el que, si no se realizan ciertos cambios estructurales, el precario desarrollo a que podría aspirarse seguirá a cargo de un capitalismo de Estado dependiente y débil, en el que la empresa privada nacional esté subordinada a la extranjera y sólo busque, en esencia, más protección y mayores beneficios a corto plazo; y si tales cambios tienen lugar, también pasarán los actuales grupos dominantes a un plano secundario, ante las nuevas fuerzas sociales dispuestas a abrir paso a una transformación más profunda en la estructura socioeconómica.

La tesis, fácilmente explicable, pero infundada y utópica, de que puede planificarse "a través del mercado", sin que sea necesaria la dirección estatal y dejando a la empresa privada --en buena parte extranjera— la mayor responsabilidad en el proceso productivo, no sólo pone de relieve que la planificación consiste a menudo en los países subdesarrollados en el trazo más o menos simplista y esquemático de una estrategia global del desarrollo, sino que muestra que esa estrategia es comúnmente errónea e incapaz de superar el atraso económico en condiciones y plazos medianamente aceptables.

²⁵ Raúl Prebisch, Hacia una dinámica..., p. 76.

Estrategia del desarrollo latinoamericano

Sería difícil —acaso imposible— hacer una referencia detallada a las principales directrices que parecen destacar en esa estrategia en cada uno de nuestros países, pero aun siendo conscientes de que, de una nación a otra, suelen observarse diferencias, podría decirse que en la planificación y en la política del desarrollo latinoamericano hay también significativos rasgos comunes.

A'gunos de esos rasgos son los siguientes:

Con independencia del radio de acción del Estado en la vida económica, aun en los casos en que la inversión del sector público absorbe una proporción apreciable de la inversión total, al Estado se asigna una función secundaria en el proceso de desarrollo, una función supletoria, complementaria de la acción de la empresa privada, según la cual, el poder público debe en principio hacer aquello que la iniciativa privada no puede o no quiere hacer.

El factor primordial del desarrollo debe ser, como hemos visto, la empresa privada, tanto nacional como extranjera. Y aun en aquellos países en que parece haber mayores reservas frente a la inversión extranjera —México, Chile, Brasil, hasta el derrocamiento de Goulart— ésta controla sectores fundamentales de la vida económica nacional.

Los planes de desarrollo —o en su caso los programas sectoriales o regionales existentes— persiguen, por una parte, elevar o mantener la tasa de crecimiento del producto nacional, y por otra, coordinar la acción pública y privada. En general, las metas de crecimiento previstas no son particularmente ambiciosas, y con frecuencia resultan incluso iguales y aun inferiores a las obtenidas en forma más o menos espontánea en las últimas dos décadas. En todos los planes se habla de lograr un aprovechamiento racional de los recursos, de evitar desperdicios y aumentar el nivel de eficiencia de la economía; pero en la práctica, nunca se precisa cómo ha de conseguirse todo ello, cómo ha de aprovecharse mejor la capacidad productiva instalada -que paradójicamente permanece en buena parte ociosa— y cómo ha de lograrse que el potencial de inversión, que principalmente se dilapila en manos de los grupos de alto ingreso, se utilice de un modo menos irracional.

Si bien a cada momento se subraya la necesidad de fomentar la industrialización, se tiende a la vez en general a dar preferencia al sector agropecuario —sobre todo a las líneas de exportación— y a concebir el desarrollo industrial en un marco análogo a aquel en que se produjo en los países industriales de Occidente, lo que tiende a expresarse en cierto énfasis en favor del desarrollo de la industria ligera, de las actividades que absorben más mano de obra que capital y de aquellas que contribuyan a "preservar las ventajas de la división internacional del trabajo. 26

Conforme al modelo de que hablamos, la inversión no debe ser demasiado alta ni crecer muy de prisa, y la del sector público, en particular, debe orientarse de preferencia a actividades de infraestructura y a satisfacer ciertas necesidades sociales, tocando a la privada —incluida la extranjera— las ramas productivas de mayor importancia económica.

Otro objetivo debe ser lograr cierta estabilidad monetaria interna y externa y combatir la inflación, pero sin atacar los factores estructurales que en el fondo determinan los desequilibrios monetarios y de balanza de pagos, así como otros desajustes.

En cuanto a la política de estímulo y movilización del ahorro y en general de los recursos financieros internos, lo típico es que no se adopten medidas enérgicas destinadas a aumentar y lograr una mejor utilización del potencial de ahorro, sino que se respete un patrón determinado de reparto del ingreso, en que el excedente, que en otras condiciones podría utilizarse con fines de formación de capital, se desperdicia en forma de consumos suntuarios improductivos o se fuga de diversas maneras al extranjero.

La importancia de esta cuestión difícilmente podría exagerarse. Para alcanzar altas tasas de crecimiento en nuestros países —aparte de un mayor y mejor uso de la capacidad productiva existente— es necesario elevar el coeficiente de inversión. Para lograrlo, es preciso, a la vez, aumentar la capacidad interna de financiamiento y movilizar al máximo y utilizar mejor los ahorros existentes; pero como ello supone superar los obstáculos estructurales internos y externos que determinan un bajo nivel de ahorros y un defectuoso aprovechamiento de los mismos, en tanto no se realicen los cambios estructurales indispensables, la planificación se vuelve meramente virtual; su principal misión —o sea la de hacer posible una mayor formación de capital y una orientación más productiva de la inversión— queda sin cumplir-

²⁶ Un planteamiento típico al respecto es el de P. Rosenstein-Rodan, en su muy comentado artículo: "Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe", publicado por *The Economic Journal*, junio-septiembre de 1943.

se, y los planes de desarrollo resultan impotentes, los obstáculos más graves siguen en pie, y aun para mantener el desarrollo mínimo compatible con una aceptable estabilidad política, se vuelve necesario, en ese marco, recurrir al capital extranjero.

En otras palabras, los planes de desarrollo se desvirtúan y desnaturalizan; y en la medida en que no van precedidos o acompañados de reformas estructurales, ni el logro de éstas figuran como una de las principales metas de dichos planes, éstos resultan ineficaces —aun en los casos en que se emplean las técnicas de programación más sofisticadas—, para acelerar e imprimir una nueva dirección al proceso de desarrollo. A menudo, inclusive, no pasan de ser complicadas y costosas "llaves maestras", que especialmente sirven para abrir las cajas de las instituciones financieras internacionales.

PLANIFICACIÓN Y CAMBIOS ESTRUCTURALES

La planificación no es una panacea para superar el subdesarrollo. Un sistema de planificación que satisfaga ciertas condiciones -que como hemos visto no reúne la planificación latinoamericana- puede ser un arma formidable para librarse de la pobreza y el atraso; pero siempre y cuando no se trate de una mera "programación", que actúe "en las condiciones imperantes", sino de un proceso en el que, a través del plan y al margen de él, se acometa resueltamente la tarea de modificar esas condiciones. Porque es claro que la planificación no será eficaz, e incluso no será viable, en tanto estén presentes una estructura económica inestable y dependiente, un sistema agrario anacrónico o simplemente inadecuado, un régimen de distribución oneroso e ineficiente, que lesiona por igual a productores y consumidores y conduce inevitablemente a una hipertrofia del sector de servicios; una administración pública burocrática, un defectuoso e injusto reparto de la riqueza y el ingreso nacionales, un mecanismo de precios incapaz de asignar los recursos disponibles de modo medianamente racional, un sistema de empresa privada dependiente en gran medida de intereses extranjeros, un sector gubernamental débil y una vida pública pobre, angosta y anti-democrática, que cada vez descansa menos en el ejercicio de la libertad y más en el empleo de la represión y la violencia.

¿Por qué afirmamos que los planes de desarrollo en Latinoamérica no están logrando y con frecuencia, ni siquiera se proponen seriamente movilizar, encauzar y emplear con fines porductipos los recursos de que cada país dispone? ¿Acaso no se repite en reuniones nacionales e internacionales que tales planes aspiran a utilizar racionalmente el potencial económica? Desde luego, se dice eso y mucho más. Pero son los hechos y no las palabras, los que cuentan en definitiva.

Y no somos nosotros los únicos convencidos de que los planes económicos latinoamericanos, están jugando más y más el papel de simples solicitudes de financiamiento extranjero. "... La tarea de elaborar planes nacionales —se decía recientemente en una publicación semioficial mexicana— se está definiendo de modo exclusivo en varios casos como un medio para lograr financiamientos de origen externo..." 27 Un economista norteamericano, a su vez, al advertir la estrecha relación de la ayuda financiera ofrecida en el marco de la Alianza para el Progreso, hace notar que: "La aprobación del plan podría considerarse como algo similar al otorgamiento de una licencia para cazar." 28 En el mismo sentido se ha scñalado que: "En Colombia, la planificación se ha mantenido en el campo especulativo de las proyecciones... y hoy, apenas si sus actividades se enmarcan en los programas de trabajo que indican algunos 'asesores' extranjeros que, en realidad, sólo se preocupan por preparar proyectos de contratos con los organismos internacionales de crédito ..." 29 En fin, un profesor peruano, refiriéndose a las condiciones de su país, observa que: "... falta la decisión de planificar (y que) esta característica negativa, que se presenta en el caso del Perú, ha hecho que hasta ahora no se pueda elaborar un plan de desarrollo económico." "Un esfuerzo muy modesto —agrega— ... es el llamado programa bienal de inversiones del sector público, que no pudo funcionar ni siquiera al segundo mes de entrar en ejecución, pues fue formulado en base a créditos exteriores...", que a la postre no fue posible conseguir. Y el propio autor indica que "el programa de inversiones es formulado fundamentalmente con el objeto de negociar créditos exteriores..." 30

LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y EL FINANCIAMIENTO DEL EXTERIOR

Si los planes de desarrollo sólo o fundamentalmente sirvieran para obtener financiamientos extranjeros, ello sería grave; pero

²⁷ Comercio Exterior, México, julio de 1963.

Wendell C.Gordon, ob. cit., p. 209.Desarrollo, Colombia, marzo de 1966.

³⁰ Virgilio Roel, "La planificación en el Perú". Desarrollo. Colombia, marzo de 1966.

a nuestro juicio, es aún más grave la forma en que tales financiamientos se gestionan y las implicaciones políticas resultantes. ¿Y por qué —podría preguntarse— no se solicitan los créditos directamente, a la manera tradicional y sin necesidad de elaborar ningún plan económico? ¿Qué tiene que ver el plan con la obtención de fondos en el extranjero? La respuesta nos la da la Carta de Punta del Este, que en su capítulo v establece que: "cada gobierno, si así lo desea, podrá presentar su programa de desarrollo económico y social a la consideración de un comité ad hoc...", formado por tres miembros del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP). "El Comité --consigna la propia Carta— estudiará el programa de desarrollo, intercambiará opiniones con el gobierno interesado respecto a posibles modificaciones...", "... examinará la compatibilidad del programa con los principios del Acta de Bogotá y los de (la) Carta..." y dará a conocer sus conclusiones al Banco Interamericano de Desarrollo, a otras instituciones internacionales o a gobiernos que puedan otorgar financiamiento externo para llevar adelante dichos programas.

¡He ahí la clave de por qué se hacen planes de desarrollo, precisamente para obtener financiamiento extranjero! El formular tales planes no es necesario ni legalmente obligatorio para nadie. Como en forma inobjetable dice la Carta: "Cada gobierno, si así lo desea (el subrayado es nuestro) podrá presentar su programa de desarrollo a la consideración de un comité ad hoc..." de la Alianza para el Progreso. Si no lo desea, simplemente no lo presenta. ¿Y a qué puede, entonces, atribuirse que prácticamente todos los gobiernos sometan sus planes a esos comités formados por técnicos extranjeros? ¿Será acaso porque los países carecen de funcionarios o especialistas tan expertos como los llamados "sabios" del Comité Interamericano de la Alpro? ¿O será a consecuencia de que, por otros conductos y de otras maneras, se presiona a los gobiernos para que subordinen la realización de sus programas al previo acuerdo de un comité interamericano?

En rigor, es aquí también la propia Carta la que nos da la respuesta: "El gobierno cuyo programa de desarrollo haya sido objeto de recomendaciones por parte del comité ad hoc en cuanto a sus necesidades de financiamiento externo, podrá someterlo a la consideración del Bauco Interamericano de Desarrollo..." ³¹ Claramente se insinúa, como podrá observarse, que el programa llegará al Banco después de haber sido considerado por

³¹ Carta de Punta del Este, título segundo, capítulo v, apartado 7.

un comité ad hoc; y más adelante, se dice: "Las recomendaciones del comité ad hoc serán de gran importancia para determinar la distribución de los fondos públicos de la Alianza para el Progreso." "Asimismo, los gobiernos participantes harán gestiones para que tales recomendaciones sean también aceptadas como un factor de gran importancia en las decisiones que... tomen las instituciones interamericanas de crédito, otras agencias internacionales... y (los) gobiernos de países amigos que sean proveedores potenciales de capital." 32

Es decir: si los programas no son previamente revisados por los comités ad hoc, difícilmente puede obtenerse un financiamiento del exterior dentro del sistema de la Alianza para el Progreso; pues como el propio Comité de los Nueve lo ha señalado: "Para ninguna de las partes envueltas en este proceso es obligatorio pedir el fallo (del comité ad hoc), aceptarlo o cumplirlo. Pero el procedimiento sólo puede tener éxito, si después de hecha la evaluación y emitidas las recomendaciones, y siempre que su solidez no pueda ser razonablemente criticada, las mismas son aceptadas y puestas en práctica..." 38 (el subrayado es nuestro).

¿Y qué funciones tienen los comités? ¿Se ocupan acaso de cuestiones meramente rutinarias o de vigilar que se cumplan ciertos requisitos técnicos o formalidades administrativas, de interés para las instituciones financieras? De ninguna manera. En realidad, sus funciones son muy amplias y recaen sobre asuntos de enorme importancia. En efecto, "la evaluación de los planes de desarrollo por el Comité de los Nueve, se realiza en función de los siguientes objetivos":

- 1. Constatar la validez técnica del diagnóstico;
- 2. Apreciar si la estrategia para el desarrollo y las metas propuestas, son las más adecuadas...;
- 3. Apreciar la consistencia de las metas y proyecciones incluidas en el Plan..., entre sí... y en relación con las necesidades del país...;
- 4. Examinar la consistencia de las metas con los compromisos de Punta del Este;
- 5. Apreciar... si el aparato administrativo está capacitado para poner en marcha la política económica prevista... y si la or-

³² Ibid.

³³ Informe de la nómina de los Nueve al Consejo Interamericano Económico y Social, septiembre de 1962, p. 18.

POLÍTICA DE DESARROLLO

- ganización de la planeación nacional y su posición frente a los poderes del Estado son adecuados . . .:
- 6. Establecer si el financiamiento interno previsto en el plan podrá asegurarse efectivamente y analizar si el financiamiento externo... es justificado y realista, y
- 7. Hacer las recomendaciones que parezcan necesarias en relación con todos los puntos anteriores. 34

Todavía más, junto a esas vastas e importantísimas atribuciones, que el estatuto de Punta del Este reserva expresamente a los comités ad hoc, hay una "responsabilidad implícita en la Carta: la de buscar una cierta coordinación entre los programas nacionales de desarrollo de diversos países..."; "...y esta responsabilidad de coordinación no puede ser ejercida separadamente por cada comité ad hoc... (sino que) se concentra... y sólo puede ejercerse en forma efectiva en el seno del Comité de los Nueve . . . " 35

El lector habrá advertido, de la simple enunciación anterior, que los comités de la ALPRO no son en modo alguno un mecanismo burocrático más o menos intrascendente, que, como es común cuando se solicita un financiamiento, sea empleado por el acreedor como medio para garantizar que se cumplan ciertas condiciones o requisitos de orden legal, técnico o financiero.

Los comités ad hoc, como hemos visto, tienen facultades comparables a las que, digamos, podrían corresponder a un congreso o parlamento en la evaluación de un plan de desarrollo. Pueden inclusive revisar la estrategia o sea la política económica del gobierno de que se trate, y objetarla si les parece inadecuada; pueden discutir si las metas del plan son o no aceptables; pueden objetar la forma en que un Estado haya resuelto organizar su sistema de planificación, y aun comprobar si los métodos de financiamiento empleados por un país son o no los más indicados para realizar las inversiones previstas, todo lo cual implica comprometer incluso la vigencia efectiva de las constituciones nacionales, permitir que los órganos de la ALPRO conozcan, discutan y aun rechacen aspectos esenciales de la política de desarrollo de cada nación latinoamericana.

Aparte de ser amplísimo el campo de acción de los comités que, desde Washington, aprueban y desaprueban lo que hacen naciones supuestamente soberanas, el alcance de sus dictámenes

³⁴ Consejo Interamericano Económico y Social. Informe final de la reunión de jefes de planificación de América Latina, pp. 168-69. 35 Ibid., pp. 18 y 19.

es también revelador del verdadero contexto en que se mueve la Alianza para el Progreso. A este respecto, es de interés hacer hincapié en que tales dictámenes no son simplemente técnicos, ni recomendaciones que tiendan a llenar posibles lagunas en la presentación de datos que pudieran ser de mayor interés para los bancos o gobiernos acreditantes. "El comité ad hoc—señala la Nómina de los Nueve— tiene el carácter de un tribunal imparcial..." Sus funciones "son análogas a las de los jueces, en el sentido de que su obligación es aplicar principios generales... a casos particulares..." 36

Por todo lo anterior podemos decir que, el hecho, por una parte, de que los planes de desarrollo se formulen en Latinoamérica para obtener más fácilmente recursos del exterior, y no para superar los obstáculos internos y externos al desarrollo y para ha-cer un uso más racional de los recursos disponibles en cada país, y por otra parte, el que la ejecución de los planes quede en la práctica subordinada al fallo de los comités ad hoc de la ALPRO, entraña una de las más graves limitaciones de la planificación latinoamericana, pues en tanto que lo primero implica evadir el enfrentamiento con los problemas estructurales o de fondo, lo segundo demuestra que, en el marco de la Alianza para el Progreso, es más fácil que los gobiernos latinoamericanos acepten incluso que su soberanía se quebrante y aun lesione gravemente, a decidirse a emplear la planificación, entre otras cosas, como un instrumento defensivo que cierre el paso a la succión del excedente y a la penetración imperialista. Lejos de ello, como hemos de ver en el siguiente capítulo, el camino a corto plazo más atractivo y fácil -aunque a la postre puede ser el más largo y peligroso— resulta el de la dependencia, el de comprar una relativa, precaria y engañosa estabilidad al alto precio de depender más y más del financiamiento, la técnica, el comercio y aun una estrategia económica extranjera.

Pero hay una cuestión final —implícita en lo anterior— que conviene considerar. Es la siguiente:

¿Y qué valor práctico tienen, al margen de sus limitaciones, los planes de desarrollo? ¿Se aplican en realidad? ¿Comprende en general la comunidad su importancia y su misión? En primer lugar, como hemos visto, comúnmente se admite en principio la utilidad de la planificación, pero poniendo énfasis, a la vez, en que antes hay que arrostrar problemas inaplazables que no pueden esperar a ningún plan. Ésa era la actitud del presi-

³⁶ Ibid., pp. 18 y 28.

dente Belaúnde Terry, de Perú, cuando al tomar posesión de su cargo, comparaba la situación de Latinoamérica a la "de un barco que se hunde y pide socorro con angustia"; y esa también la de José Figueres, cuando expresaba: "...el estado de la mayoría de los países es tan grave que necesitamos primero medidas de emergencia, y luego, o simultáneamente, la aplicación de programas", pues "...no habrá estabilidad política ni gobiernos democráticos permanentes en nuestra América, si no se toman medidas económicas inmediatas de emergencia..." ³⁷ En verdad, tiene razón el doctor Prebisch, al señalar que: "... suele presentarse un característico divorcio entre los problemas corrientes y los problemas del desarrollo, entre la actuación inmediata y la planificación, como si no se tratase de dos fases de la misma realidad..." ³⁸

O como dice otro economista: "Los gobiernos latinoamericanos aceptan, quizás más que antes, la idea de la programación del desarrollo, pero no la ponen en ejecución..." ¿Por qué? "Es evidente —agrega el propio autor— que el obstáculo no es sino político..." ³⁹ Pero, cuando aclara lo que entiende por ello, resulta que el principal obstáculo son ... "los políticos", quienes supuestamente no estarían dispuestos a compartir el poder con los técnicos y los planificadores.

Los obstáculos a la planificación parecen ser, sin embargo, más complejos y profundos, y si su "aplicación no ha sido, con frecuencia, ni eficaz ni pertinente... (ello obedece más bien a que) al momento de enfrentar en la realidad las elaboraciones técnicamente correctas... a los intereses creados que deben modificarse conforme a los planes, éstos han tenido que cambiarse o suspenderse a causa de la presión de aquéllos..." 40

Eso es a nuestro juicio lo fundamental: "Los intereses creados", los intereses de los poderosos grupos de nacionales y extranjeros que, explicablemente, prefieren la anarquía al orden, el despilfarro antieconómico al uso racional de los recursos, la libertad de las grandes empresas a las libertades democráticas de las grandes mayorías, las altas ganancias privadas al bienestar social, el consumo suntuario a la inversión productiva, el privilegio y la riqueza a la más elemental justicia. A esos grupos no

[&]quot;7 José Figueres, La Alianza para el Progreso; Objetivos políticos, ob. cit., p. 104.

³⁸ Raúl Prebisch, Hacia una dinámica..., pp. 70-71.

³⁹ Víctor L. Urquidi, Viabilidad económica..., p. 118. Urquidi, sin embargo, considera a la vez que la programación "es en su esencia apolítica", ibid., p. 119.

⁴⁰ Comercio Exterior. México, septiembre de 1962, pp. 570 y 571.

conviene ningún plan: les conviene esencialmente dejar las cosas como están, y por eso sólo aceptan y promueven los "programas de desarrollo" que se hacen para obtener más préstamos e inversiones del exterior, y que en última instancia contribuyan, no a transformar la estructura socioeconómica existente, sino a preservarla.



CAPÍTULO 7

EL FINANCIAMIENTO EXTERNO

La estrecha relación entre los intentos recientes de planificación en América Latina y la obtención de recursos financieros en el extranjero, nos lleva al examen de otro aspecto esencial en la política de desarrollo de nuestro países, a saber: el papel del financiamiento externo.

Tradicionalmente se ha sostenido, entre economistas, funcionarios públicos y hombres de empresa, que Latinoamérica carece de recursos financieros propios en los cuales hacer descansar un proceso de desarrollo acclerado. El argumento no es nuevo: se viene esgrimiendo en rigor desde las postrimerías del siglo pasado, o sea desde mucho antes de que algunos teóricos, principalmente anglosajones, pretendieran explicar el fenómeno del subdesarrollo en razón de la escasez de capital (véase al respecto, los capítulos 2 y 3 del presente estudio). En fechas recientes, acaso con mayor énfasis que antes, se ha insistido en la importancia del financiamiento extranjero incorporándose en definitiva este elemento a la política económica latinoamericana. En la Carta de Punta del Este, por ejemplo, entre los requisitos básicos para el desarrollo se incluyó:

Que los países latinoamericanos obtengan suficiente ayuda financiera del exterior... para completar la formación de rapital nacional y reforzar la capacidad importadora de dichos países; y que, en apoyo de programas... que comprendan las reformas estructurales necesarias y las medidas para la movilización de recursos nacionales, se ponga a disposición de los países latinoamericanos un aporte de capital de todas las fuentes exteriores, durante los próximos diez años, de por lo menos 20 000 millones de dólares... ¹

En el capítulo ry del propio documento se consignó, además, la promesa específica del gobierno de Estados Unidos, de contribuir con sus recursos al financiamiento de los programas cuya naturaleza y propósitos correspondieran a los principios y objetivos de la Carta.

¹ Carta de Punta del Este, título segundo, capítulo, numeral 4.

TENDENCIAS DEL FINANCIAMIENTO DEL EXTERIOR

Aun en la década previa a la reunión de Punta del Este, el financiamiento del exterior jugó un papel importante. Entre 1951 y 1960, los países subdesarrollados del mundo realizaron importaciones netas de fondos con un valor conjunto de poco más de 33 000 millones de dólares, de los que cerca de 9 000 millones, o sea el 27.2%, correspondieron a la Ámérica Latina. Los países que absorbieron mayores cantidades de capital extranjero fueron los de Asia Sudoriental --cerca de 10 000 millones de dólares en la década—lo que se explica por el predominio de las inversiones norteamericanas en el total y porque una parte sustancial del financiamiento de Estados Unidos se destinó precisamente a Formosa, Corea del Sur y Vietnam del Sur, en un intento de fortalecer la quebrantada y débil economía de esos países y de lograr sustraerlos a la creciente influencia revolucionaria en el sureste asiático. En otras palabras, la distribución del financiamiento extranjero no responde a consideraciones meramente económicas ni a las necesidades de la economía mundial, sino que, como bien dice un autor al examinar la distribución de tal financiamiento: "Desafortunadamente, mucha de esa ayuda está relacionada con las alianzas militares, la política exterior y la existencia de posesiones de ultramar." ² Esto es lo que explica que una parte sustancial de los fondos y a la vez los mayores financiamientos por habitante, se destinen a países en los que las naciones prestamistas o inversionistas tienen especial interés, a menudo de tipo estrictamente militar. Una prueba de ello es que, entre 1954 y 1957, mientras el financiamiento total de los países de occidente a Israel, Vietnam-Laos, Corea del Sur y Formosa ascendió respectivamente a 94.9, 53.1, 48.0 y 41.7 dólares por habitante, en Brasil sólo fue de 5.3, en Pakistán de 4.6 y en la RAU de 2.7 dólares. 3

El examen del financiamiento externo en América Latina, en particular, muestra entre otros los siguientes rasgos distintivos:

- A pesar de que, en términos absolutos, la afluencia de capital del exterior ha aumentalo apreciablemente, la participación relativa de Latinoamérica declinó, en la década 1951-60, del 30% al 27.2%.
- 2. La mayor parte de los recursos siguió concentrándose en muy pocos países: Entre 1950 y 1955, tan sólo Brasil, Argentina y

² V. K. R. V. Rao, Essays in Economic Development, Bombay, 1964, p. 257.

³ Ibid, p. 257.

México absorbieron el 71.5% de la afluencia neta total, proporción que en 1956-1960 bajó al 54.5%. Consideraba la década en conjunto, en tanto que a 11 países correspondió el 93.5% del financiamiento del exterior, a 9 de ellos sólo tocó el 6.5% restante.

- 3. En Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Perú, la afluencia neta de capital del exterior representó entre el 14% y poco más del 20% de los gastos en cuenta corriente de sus respectivas balanzas de pagos; en cambio, en naciones como Venezucla, Haití, Nicaragua y Ecuador, la proporción correspondiente osciló entre el 2% y cl 6%.
- 4. En términos generales, las reservas monetarias latinoamericanas declinaron durante la década manteniéndose en muchos países una precaria estabilidal monetaria, debido principalmente a la afluencia creciente de crédito a corto plazo y al respaldo del Fondo Monetario Internacional. En Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y otros países, la relación existente entre la reserva monetaria neta y los gastos en cuenta corriente se debilitó de una manera ostensible.
- 5. El monto de la deuda exterior latinoamericana, representada solamente por créditos de un año o más de plazo, se incrementó en alrededor de 4 500 millones de dólares en el decenio; los préstamos crecieron mucho más de prisa que las inversiones directas, llegando a constituir el servicio de los mismos un serio problema.
- 6. Seis países latinoamericanos absorbieron el 85% del total de los préstamos extranjeros otorgados durante la década, en tanto que el 15% restante se repartió entre catorce naciones. La mayor parte de dichos préstamos se concedió para financiar proyectos específicos y no programas generales de desarrollo, operándose además conforme a reglas bastante estrictas de tipo comercial. La afluencia de crédito exterior registró fuertes altibajas durante el periodo y se destinó principalmente a financiar actividades vinculadas al comercio exterior, al capital extranjero y diversas inversiones de infraestructura.
- 7. Las inversiones extranjeras directas registraron también violentas fluctuaciones de un año a otro, afluyendo a Latinoamérica a un ritmo medio anual de más de 560 millones de dólares. Alrededor del 80% provino de Estados Unidos, estimándose que un 40% de las mismas consistió en reinversiones de utilidades, en tanto que el resto, o sea 60%, procedió de fondos transladados desde el exterior. Excluyendo a Venezuela, la proporción de reinversiones se eleva apreciablemente.

Venezuela siguió siendo el principal destinatario de la inversión directa extranjera —30.7% del total en la década—, en tanto que Brasil, México y Argentina absorbieron en conjunto

- el 45%, lo que muestra que, al igual que en el caso de los créditos, unos cuantos países concentraron la casi totalidad del financiamiento exterior. En los países con mercados más amplios, la inversión directa se canalizó de preferencia hacia la industria y en segundo lugar al comercio.
- 8. El servicio de la deuda exterior latinoamericana reclamó sumas crecientes de divisas: 240 millones de dólares en 1951 y 1,450 millones en 1961, tan sólo por lo que hace a la deuda exterior a largo plazo. En varios países, el servicio de la deuda absorbió más del 15% del ahorro interno bruto y, en toda la región, una proporción aún más alta de los ingresos corrientes de divisas. Entre 1956 y 1960, en cinco países la tasa de endeudamiento superó al 20% del monto anual de dichos ingresos. "En resumen, durante la década de referencia, Latinoamérica se vio envuelta en lo que puede denominarse la espiral del endeudamiento extranjero... El mantenimiento del nivel de importaciones, en consecuencia, fue producto de que la región tuvo que recibir un aprovisionamiento constante de nuevas corrientes autónomas de capital, o en el peor de los casos, de nuevos préstamos destinados a fortalecer su balanza de pagos..." 4

Con posterioridad a 1960, el financiamiento externo de la economía latinoamericana aumentó sensiblemente. Los datos disponibles al respecto podrían hacer pensar en una absorción de capital extranjero inferior a la real, debido a que, en la mayor parte de los casos. Venezuela ha logrado un superávit en cuenta corriente que reduce en forma apreciable el monto total de la afluencia neta de recursos externos. Excluyendo a ese país, se observa que en 1961-1962 y 1963, dicha afluencia fue de 1 624, 1 428 y 581 millones de dólares, respectivamente, sumas de las cuales correspondieron a entradas netas de capital privado a largo plazo: 689.9, 860.1 y 466.7 millones de dólares. No obstante la tendencia señalada, del total del financiamiento de Estados Unidos en el extranjero -80 126 millones de dólares-Latinoamérica sólo absorbía en 1962, 15 305 millones, de los que casi las cuatro quintas partes eran inversiones privadas. 5 En 1964, la deuda exterior latinoamericana representada por inversiones directas y créditos a medio y largo plazo ascendía a 25 000 millones de dólares, de los cuales

⁴ Esta cita, así como los datos relativos al financiamiento externo en América Latina, que aparecen en el resumen precedente, provinen en gran parte del estudio de la CEPAL denominado External Financing in the Economic Development of Latin American, presentado a la Décima Sesión celebrada en Mar del Plata, Argentina, en mayo de 1963.

⁵ Wendell C. Gordon, ob. cit., p. 237.

14 500 eran inversiones directas. ⁶ A partir de 1961, sin embargo, la importancia relativa de tales inversiones ha disminuido frente al ascenso de los préstamos, los que en el sistema de la Alianza para el Progreso se han vuelto la principal fuente de financiamiento extraniero.

El incremento de los préstamos e inversiones del exterior ha traído consigo un déficit cada vez mayor en la cuenta corriente de la balanza de pagos de Latinoamérica. En 1951-55, dicho déficit fue de 627 millones de dólares en promedio anual; en 1956-60 se clevó a 1 133 millones; y en 1961-62 se contrajo levemente a 1 058 millones de dólares. El servicio de las obligaciones con el extranjero—incluyendo en tal concepto no sólo amortizaciones de capital y pagos de intereses, sino envíos de dividendos— absorbió en 1960 el 23% de los ingresos derivados de la exportación de bienes y servicios de los países latinoamericanos y el 26.5% en 1963. 7

Aun en paíscs como México, en donde en los últimos años se registró un apreciable aumento del ahorro público, y en los que, en años anteriores, el servicio de la deuda exterior no había significado un mayor gravamen, el financiamiento externo empezó a ser una carga pesada. Tan sólo entre 1961 y 1964, mientras las nuevas inversiones extranjeras ascendieron en conjunto a 316.7 millones de dólares, las salidas de fondos ocasionadas por el envío de utilidades, regalías, etcétera, de las empresas extranjeras, fueron de 581.4 millones de dólares, lo que acusa un saldo desfavorable de 264.7 millones. En cuanto a los préstamos, entre 1960 v 1964, el saldo acumulado de los mismos aumentó a más del doble, no obstante lo cual, de la elevada suma de 755 millones de dólares obtenida en 1964, 373 millones tuvieron que destinarse a cubrir amortizaciones. Como consecuencia de ello, el servicio de la deuda a medio y largo plazo absorbió, en 1963-64, el 17.9% y el 24.4% de los ingresos corrientes de divisas, proporciones que se elevan a 26.6% y 34.6%, si se añaden las salidas de fondos por remisión de utilidades; y la exacción de fondos fue incluso ligeramente mayor en 1965.8

Parece haber una opinión generalizada en el sentido de que la carga que entraña el servicio del financiamiento externo tenderá a ser mayor en los próximos años, a menos que el monto de los

⁶ Véase: Víctor L. Urquidi, Some Implications of Foreign Investments for Latin America..., p. 92.

⁷ External Financing... capítulo IV.

⁸ Las cifras anteriores proceden del estudio del CIAP denominado: "El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo de México", octubre de 1965.

nuevos préstamos crezca más de prisa que las sumas que hayan de destinarse a su amortización y el pago de intereses. Sin tomar en cuenta a Venezuela, se ha estimado que en 1965-66, las necesidades netas de recursos externos de América Latina —correspondientes al déficit probable en la cuenta corriente de su balanza de pagos—fluctuarían, según el método de cálculo, entre 1 356 y 1 767 millones de dólares en 1965, y entre 1 486 y 1 524 millones en 1966. Para esos mismos años, empero, las necesidades brutas de recursos del exterior se han calculado en poco más de 2 200 millones de dólares anuales. ⁹ En otros términos: de producirse la afluencia de fondos externos prevista, frente a las necesidades brutas de financiamiento exterior quedarían en Latinoamérica —aparte del déficit en cuenta corriente ya señalado— unos 1 735 millones de dólares de déficit adicional, que, al menos según el Comité Interamericano de la Alpro (CIAP), tendría que ser cubierto con nuevos préstamos e inversiones del exterior.

Escasez de ahorros internos y necesidades de financiamiento extranjero

Aparte consideraciones de orden metodológico, la evaluación general de tales estimaciones lleva a problemas de fondo ligados a la posibilidad de los países latinoamericanos de movilizar su propio potencial de ahorro y de crecimiento económico. Hasta ahora, en realidad, la política de financiamiento del desarrollo en nuestros países ha descansado en gran parte en la tesis según la cual carecemos de ahorros internos suficientes para asegurar un crecimiento más o menos sostenido. La forma en que tal tesis se esgrime varía de un caso a otro, pero en general, podría decirse que habitualmente se plantea como sigue:

- Un rápido proceso de crecimiento supone una alta tasa de inversión.
- 2. Tal tasa de inversión no puede lograrse con base en el ahorro interno, porque éste es del todo insuficiente.
- El intento de aumentar el ahorro interno tropieza con obstáculos prácticamente irrebasables, derivados en gran medida de los

9 Véase: CIAP, Necesidades y disponibilidades de recursos financieros externos bajo la Alianza para el Progreso, Washington, D.C., julio de 1964.

Por necesidades brutas de financiamiento externo se entiende la suma que resulta de restar al déficit probable de la balanza de pagos en cuenta corriente la afluencia neta de capital privado a largo plazo, y sumar las "amortizaciones y salidas de capital oficial y monetario".

- bajos niveles de consumo prevalecientes y del deseo de consumir más en todos los sectores.
- 4. Para cubrir el déficit de ahorro, es preciso recurrir a la inversión extranjera, pues ésta permite acelerar el proceso de acumulación de capital sin afectar el consumo presente y,
- 5. Aun en los casos en que es posible y conveniente reducir el nivel del consumo, "...el desplazamiento de ingresos del consumo a la inversión significa importaciones adicionales", 10 que en los países pobres sólo es posible financiar con base, precisamente, en financiamientos externos, pues las disponibilidades de divisas son en general pequeñas e insuficientes.

En ocasiones, la supuesta necesidad de la inversión extranjera se relaciona con la tendencia al desequilibrio de la balanza comercial, la insuficiencia de ahorros propios y el lento ritmo de crecimiento de los mismos, entre otras causas, debido al rápido aumento de la población y la delantera técnica de los países industriales. Y más a menudo, simplemente se reitera, en forma simplista y dogmática—sin mayor preocupación analítica y como si fuera una cuestión obvia y por tanto indiscutible— que el ingreso de los países subdesarrollados es bajo; que el ahorro es por tanto insuficiente; y que, en consecuencia, un desarrollo medianamente rápido sólo es posible con capital del exterior. 12

Por el momento, conviene dejar de lado el examen del papel del financiamiento externo en América Latina, y considerar brevemente hasta dónde es cierto que la inversión extranjera sea imprescindible debido a la carencia de ahorros internos.

Hemos visto, en líneas precedentes, que para 1965 y 1966, se estimaba que Latinoamérica requeriría en promedio poco más de 2 200 millones de dólares anuales de financiamiento externo, a lo que habría que añadir unos 867 millones de dólares más, lo que prácticamente haría un total de cerca de 3 100 millones para cada uno de esos años, suma que, obviamente, representaría una muy pesada carga por concepto de servicio de la deuda exterior, así como una alta proporción de la formación anual de capital. ¿Conforme a qué supuestos y a través de qué métodos se han estimado

11 Véase: Víctor L. Urquidi, Some Implications of Foreing Investment...,

p. 91.

12 En una reunión de la ALPRO, celebrada en Puebla, México, a principios de julio de 1966, tal punto de vista fue con frecuencia reiterado por varios de los participantes y en especial por el banquero mexicano José Espinosa Iglesias.

¹⁰ CEPAL, Análisis y proyecciones del desarrollo económico, vol. 1. Introducción a la técnica de programación, 1955, p. 11.

las disponibilidades de recursos propios y las necesidades de financiamiento externo?

En esencia, tales estimaciones proceden de dos métodos de cálculo: el primero consiste en una serie de proyecciones a partir de la tendencia histórica de los diversos componentes de la balanza de pagos, en la que específicamente se consideran las perspectivas de las exportaciones —cambios probables en el volumen y en los precios— y residualmente se estima la disponibilidad de ahorros internos; y el segundo tiende a determinar la inversión necesaria para lograr cierto crecimiento global de la economía, así como la proporción de esa inversión que debiera ser financiada con ahorros del exterior. Este método supone proyectar el aumento del producto nacional, determinar una relación capital-producto que corresponda a la estructura de la inversión, calcular una tasa de inversión que -dado el coeficiente de capital o relación capitalproducto elegida-permita lograr el incremento del producto previsto, y estimar las tasas medias y marginales de aĥorro interno posibles, a fin de cuantificar finalmente la parte de la inversión que, en su caso, deba ser financiada con recursos externos.

Los dos métodos aquí descritos someramente adolecen de serias limitaciones: entre otras cosas, el que se basa en las tendencias de la balanza de pagos debería partir, por un lado, de una evaluación de la demanda global interna y externa, que casi siempre resulta imposible hacer a consecuencia de la falta de planes de desarrollo nacional, y por otra, se enfrenta a un factor condicionante de difícil ponderación como es la inestabilidad del mercado exterior y, en consecuencia, la determinación del posible déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En cuanto al segundo método, el CIAP es consciente de que, para lograr mejores estimaciones "...habría que utilizar coeficientes de capital-producto sectoriales, y prestar especial atención a los efectos de medidas específicas dirigidas a movilizar los recursos internos." 18

Al margen de esas y otras limitaciones metodológicas, acaso lo más grave es que la estrategia toda del desarrollo latinoamericano descanse en una tesis teórica doblemente discutible, que por una parte supone que el capital y los recursos financieros disponibles son insuficientes, y por la otra acepta, sin mayor análisis, que la inversión extranjera es capaz de suplir el déficit de ahorro interno.

No es difícil comprobar que las tasas actuales de inversión bruta y sobre todo neta en los países subdesarrollados, y concretamente

¹³ CIAP, Necesidades y disponibilidades de recursos financieros externos..., p. 17.

en la mayor parte de los de América Latina, son bajas; son insuficientes para lograr un rápido ritmo de desarrollo, especialmente si se considera que, aun en aquellos casos en que su nivel pudiera parecer satisfactorio, la composición de la inversión es inadecuada.

En un plano estrictamente estático, o viendo las cosas en la estrecha perspectiva de un año al siguiente, podría sostenerse que el ahorro interno no basta para lograr un desarrollo acelerado. Pero demostrar tal cosa no tendría en realidad mayor valor: implicaría olvidar que el desarrollo es un proceso esencialmente dinámico y de largo alcance y que, por tanto, la estrategia en que descanse una política de desarrollo debe ser también una estrategia de largo plazo, que en vez de manejar como parámetros intocables ciertas magnitudes, las tome como variables y sea capaz de modificarlas sustancialmente. Visto así el problema, la tesis de que el ahorro interno no puede sostener un proceso adecuado de formación de capital y de crecimiento de la economía se derrumba inevitablemente, sobre todo en países en los que hay un manifiesto subempleo de los recursos productivos, una tasa de inversión generalmente susceptible de elevarse aun a corto plazo, un lamentable desperdicio del potencial de ahorro, un constante e ininterrumpido drenaje de recursos financieros que año por año se fugan al exterior, y la posibilidad de lograr tasas marginales de ahorro y de inversión sensiblemente superiores a las presentes.

DESPERDICIO DEL POTENCIAL DE AHORRO

No sería posible, en un estudio como éste, examinar a fondo lo que representa y menos aún tratar de medir la magnitud del potencial de ahorro en Latinoamérica; mas lo que parece incuestionable es que, aun en las condiciones estructurales reinantes, el excedente que generan nuestros países es a todas luces superior al fondo que anualmente destinan a reponer y ampliar sus instalaciones productivas. A propósito de lo que, tan sólo el patrón existente de distribución del ingreso contribuye a frenar el ritmo del desarrollo económico, el doctor Prebisch ha hecho notar que los estratos superiores en Latinoamérica—o sea el 5% de la población—tienen un nivel medio de consumo alrededor de quince veces más alto que el de las capas inferiores, que representan el 50% de la población. "Si esa proporción—ha dicho— se redujese a 11 veces, comprimiendo el consumo para aumentar las inversiones, la tasa de crecimiento anual del ingreso por habitante podría

subir de 1% a 3%. Y si la compresión del consumo llevara la proporción a 9 veces, la tasa podría subir a 4% o todavía más..." 14

Tal distribución del ingreso, no sólo limita grandemente las posibilidades de expansión del ahorro, sino que en algunos casos trae consigo y en otros más se ve acompañada de situaciones que implican una continua y con frecuencia alarmante dilapidación y desperdicio del potecial de ahorro, que en el fondo deja ver en acción factores estructurales que determinan una utilización inadecuada e irracional del excedente económico disponible.

Con fines meramente ilustrativos, podría recordarse que buena parte de los recursos financieros en los países latinoamericanos, en vez de canalizarse hacia las inversiones económicas y sociales de mayor productividad e interés, se destina a alimentar la especulación en el mercado de bienes raíces e incluso es absorbida en una alta proporción por la construcción residencial para sectores de altos ingresos. Como consecuencia de ello: Río de Janeiro, Caracas, Buenos Aires -La Habana en otros tiempos-México, y en general las grandes ciudades del continente, exhiben lujosas zonas residenciales provistas de todos los servicios modernos, que a menudo compiten y aun superan a las correspondientes de los grandes países industriales y que dramáticamente contrastan con los "anillos de miseria" en donde se hacinan centenares de miles y aun millones de familias proletarias, a las que falta todo lo que és indispensable para asegurar una manera de vivir mínimamente digna y humana.

Junto a las inversiones en inmuebles y a la actividad que se realiza en torno a la construcción y edificación en nuestros países, inversiones y actividad que, obviamente, afectan el ritmo y la provección del proceso de formación de capitales, otro sector que gana terreno día a día y en el que también se desperdicia una parte no deleznable del potencial de inversión es el comercio, y en particular el comercio de artículos y servicios de lujo. En la medida en que el ingreso se concentra en un pequeño sector social, cuyo poder de compra parece ilimitado, la demanda de artículos suntuarios se incrementa sin interrupción y lo que en otras condiciones podría destinarse a inversiones productivas, se canaliza hacia los grandes y pequeños almacenes de lujo, en donde el costo de

^{14 &}quot;El contraste social es en verdad impresionante... mientras el 50% de la población tiene dos décimos aproximadamente del consumo total de las personas, en el otro extremo... el 5% de los habitantes disfrutan de casi los tres décimos de aquel total..." R. Prebisch, Hacia una dinámica..., p. 5.

los artículos se sobrecarga con elevadas utilidades e innumerables e innecesarios gastos, que a menudo sólo sirven para halagar la vanidad de los "nuevos ricos", que forman el grueso de la clientela de tales establecimientos. El sector del comercio de artículos suntuarios absorbe seguramente una parte cada vez mayor del ingreso y de la inversión, pues comprende desde automóviles de moda, joyas y pieles finas, hasta obras de arte, ropa importada, costosas bebidas, muebles, etcétera.

Tales formas de desperdicio del excedente económico potencial no son, sin embargo, sino expresiones de un fenómeno de mucho mayor alcance. Al margen de que el consumo excesivo de un pequeño sector privilegiado afecte desfavorablemente el nivel del ahorro y el ritmo de la formación de capital, en los países de Latinoamérica se observan otros factores que influyen en la misma dirección, y entre los que probablemente destaca el subempleo crónico de casi todos los recursos productivos. En efecto, a consecuencia de los caracteres estructurales propios del subdesarrollo y de múltiples fallas en el manejo de esos recursos, hay millones de hombres y mujeres desocupados y sobre todo subocupados en el campo y las ciudades, recursos naturales sin explotar o explotados deficientemente e instalaciones industriales, y en general, maquinaria, equipo y otros bienes de capital, cuyos coeficientes de operación dejan siempre ociosa una parte de su capacidad, cuyo aprovechamiento podría, a veces sin ninguna o con mínimas inversiones adicionales, contribuir al rápido aumento de la producción y del ingreso.

La dilapidación de recursos financieros no es privativa del sector privado. En los círculos gubernamentales también se gastan los ahorros disponibles en cien formas improductivas: grandes y con frecuencia lujosas y bien decoradas oficinas, automóviles para funcionarios que en rigor no necesitan de ellos, cuerpos de ayudantes a veces subocupados, pero siempre bien retribuidos; gastos y papeleo burocrático, obras y servicios públicos no indispensables o cuya desmedida magnitud los vuelve en gran parte improductivos, y junto a todo ello, gastos publicitarios cuantiosos, y desde el punto de vista de la comunidad ociosos, y prácticas viciosas y múltiples formas de corrupción y enriquecimiento ilícito, que en última instancia contribuyen a concentrar la riqueza social en pocas manos, a acentuar la defectuosa e inequitativa distribución del ingreso y a que el potencial de ahorro se desaproveche, mientras se postergan inversiones esenciales que no se realizan por carecer de recursos para financiarlas.

En algunos casos, el gasto gubernamental consiste en buena

parte en presupuestos militares desmedidos —y por desgracia, cada vez en mayor número de países—, en cuerpos policiacos y de vigilancia que lo único que *producen* es represión y violencia, que rápidamente van minando lo que pudiera haber habido de democracia y libertad en esos países.

Y como si todo ello fuese poco, tras de dilapidar una considerable proporción del excedente económico, los grupos sociales privilegiados todavía tienen suficiente ingreso para gastar generosamente en los más atractivos centros turísticos del extranjero y para situar parte de sus fondos en los bancos de Estados Unidos, Canadá, Suiza; Inglaterra y otros países, en cuya estabilidad económica y política tienen más confianza que en la de sus propias naciones. Aun cuando se carece de estimaciones rigurosas al respecto, ha llegado a calcularse que los activos de latinoamericanos en el exterior son del orden de 3 000 a 4 000 millones de dólares. ¹⁵ Otros autores dan la cifra de 4 146 ¹⁶ y otros más la hacen llegar a 4 500 millones de dólares. ¹⁷

Aunque en realidad se desconoce la magnitud del potencial de ahorro que año por año desaprovechan los países latinoamericanos, entre los economistas más conservadores hay una manifiesta tendencia a subestimar su importancia; proceden, a menudo, como si la posibilidad de utilizar mejor esos ahorros potenciales fuera una cuestión secundaria, ya que aun así, seguirían haciendo falta cuantiosos recursos adicionales para imprimir al desarrollo un ritmo satisfactorio. Tal actitud no es incomprensible. Al margen de su carácter obviamente subjetivo, corresponde en el fondo al interés de los grupos dominantes de no ahondar en el examen de las causas del subdesarrollo, sobre todo, en tanto ello pudiera dar lugar a debilitar sus posiciones, exhibir sus privilegios y, especialmente, a mostrar la forma improductiva, en verdad irracional y a veces dramática en que se dilapida la riqueza social que el pueblo crea con su esfuerzo y que, utilizada en otras condiciones, podría ser la base de un rápido progreso económico y de un genuino bienestar de las mayorías.

Aun careciendo de datos numéricos precisos para poder afirmar que nuestros países no destinan una parte sustancial de su potencial de ahorro a aumentar sus tasas de acumulación de capital, hay elementos parciales, pero muy elocuentes, que así parecen demostrarlo. En un reciente estudio del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, se estimó, por ejemplo, que

¹⁵ Víctor L. Urquidi, Viabilidad económica..., p. 57.

¹⁶ Wendell C. Gordon, ob. cit., p. 237.

¹⁷ N. P. Schemeliov, ob cit., p. 172.

en el caso de Chile, el consumo excesivo de los grupos de alto ingreso representó, entre 1940 y 1960, un mínimo —en promedio anual correspondiente a cada quinquenio— de 27 876 y un máximo de 54 654 millares de escudos, a precios de 1950. Én principio, podría pensarse que si bien dichas cifras parecen altas si se toman en forma aislada, referidas a ciertos indicadores básicos probablemente perderían importancia. Pero lo cierto es lo contrario: comparadas, digamos, con la inversión bruta anual del país, resultaría que tan sólo el consumo excesivo de los grupos mencionados representó, en 1940-60, una suma entre 2 y 2.5 veces mayor que la relativa a dicha inversión. Es decir, si el consumo de los ricos hubiera correspondido al nivel de los sectores intermedios de la población chilena, y la diferencia se hubiese convertido en ahorros e inversiones de capital, Chile podría haber elevado sensiblemente su tasa de acumulación y acelerado su desarrollo en forma notable. Inclusive si el consumo excesivo anual hubiese sido simplemente menor, por ejemplo, de 20 000 millares de escudos en vez de 37 835 en el lapso comprendido entre 1955 y 1960, habría sido posible, en principio, incrementar la inversión bruta anual de 16 310 millares de escudos a 34 145, o sea más de 100%.

Con razón, en consecuencia, los autores de dicho estudio, concluyen que: "... carece de base objetiva la afirmación de que el mayor problema del desarrollo económico de Chile estriba en la insuficiencia del ahorro potencial; por el contrario, el despilfarro de recursos a través del consumo excesivo de determinados grupos sociales, y su comparación con la inversión real efectuada en el país, demuestra claramente la existencia de enormes posibilidades potenciales de capitalización interna (si) dichos recursos se canalizaran hacia la inversión." 18

Los propios autores recuerdan el punto de vista del profesor Kaldor, en el sentido de que no parece tener fundamento la opinión de que: "... Chile, por su misma pobreza, no es capaz de generar los ahorros suficientes para lograr una tasa acelerada de formación de capital. Por el contrario... si el consumo suntuario se redujera a una proporción más pequeña de los ingresos provenientes de la propiedad, la proporción de ahorro en el ingreso nacional podría elevarse considerablemente sin reducir el nivel de vida de la gran masa de la población." 19

núm. 102, p. 196.

¹⁸ Nathan Novic y Jorge Farba, Un ensayo de medición del excedente económico potencial, estudio dirigido por Pedro Vuskovic. Santiago de Chile, 1964, pp. 54 y 55.
¹⁹ N. Kaldor, "Problemas Económicos de Chile", El Trimestre Económico,

La situación de Chile no es esencialmente distinta a la del resto de Latinoamérica, la que tampoco es incapaz de hacer descansar su desarrollo en tasas satisfactorias y aun crecientes de ahorro interno. Sin afectar drásticamente el nivel de consumo y de vida de las masas —sino inclusive mejorándolo—, razonablemente podría aspirarse a un desarrollo mucho más rápido y mucho más racional que el actual, tan sólo si se lograra reducir el ingreso de los pequeños sectores privilegiados y convertir en inversiones productivas al menos una parte de los fondos que ahora se sustraen al proceso de acumulación y desarrollo. Pero lograr tal cosa no es por cierto una tarea sencilla: avanzar en esa dirección supone superar no pocos obstáculos estructurales, internos y externos y, en el terreno político, enfrentarse y lograr vencer a los sectores empeñados en preservar el statu quo.

El hecho de postular que el potencial de ahorro en nuestros países es, seguramente, mayor de lo que muchos economistas ortodoxos aceptan, trasciende inevitablemente en la evaluación del papel del financiamiento externo y hace que éste pierda importancia. En principio, sin embargo, cualquiera que sea el monto de los recursos financieros internos, parecería razonable establecer que, de contarse adicionalmente con fondos procedentes del extranjero, podría lograrse un desarrollo más rápido. Pero, ¿cuál es, en realidad, la contribución del financiamiento externo? ¿Puede acaso decirse, como a cada momento lo repiten sus defensores, que el capital del exterior opera en los países subdesarrollados como un factor de estímulo, que les permite complementar y ampliar su potencial de ahorro?

La inversión extranjera y el financiamiento del desarrollo

Es tanto lo que se ha escrito sobre el papel benefactor del capital extranjero, sobre su influencia positiva en el desarrollo de las naciones pobres, sobre la "ayuda" que entraña la afluencia de inversiones y préstamos del exterior, sobre la forma en que tales corrientes de fondos coadyuvan al equilibrio de la balanza de pagos en los países receptores, que a ciertos lectores puede parecer sorprendente y hasta desconcertante, lo que hemos de decir sobre el tema.

A nuestro juicio, ni las inversiones extranjeras son indispensables para el desarrollo, ni su papel ha sido hasta ahora positivo, concretamente en el caso de América Latina. Esto no quiere decir que, en condiciones distintas a las del pasado y presente de esas inversiones, el aporte financiero del exterior no pudiera ser un complemento importante, susceptible de ejercer una influencia indiscutiblemente favorable en la capacidad de importación, el nivel de inversión y la tasa de crecimiento económico. Significa tan sólo que, contra lo que a cada momento se reitera, los movimientos de capital extranjero, lejos de haber servido para enriquecer a los países subdesarrollados y para transferir a ellos una parte del excedente de las naciones industriales, han servido paradójicamente para empobrecerlos y para trasladar a éstas una proporción a veces sustancial de sus ahorros. En efecto, no fueron Înglaterra ni Bélgica, las que enriquecieron a la India o al Congo con sus inversiones, ni Holanda la que hiciera de Indonesia un emporio, como no ha sido Estados Unidos un país interesado en llevar sus excedentes de capital a Latinoamérica para incrementar el patrimonio económico de ésta. Han sido la India, el Congo Indonesia y Latinoamérica, y junto a ellas, China, Egipto, Persia, Turquía y todas las naciones atrasadas, las que a lo largo de siglos han contribuido, con su dramática miseria, a hacer más ricos a los ricos.

La tesis según la cual las inversiones extranjeras son necesarias para el desarrollo, carece de base histórica sólida y no tiene posibilidad alguna de comprobación racional. Es una tesis falsa —tan falsa como suponer que el cuello necesita de la soga o el caballo del iinete—, que los inversionistas extranjeros han esgrimido firme, hábil y obstinadamente, y que los economistas a su servicio en los países subdesarrollados han aceptado débil, torpe y a menudo indignamente; es una tesis que, en vez de ofrecer una salida al subdesarrollo, pretende ayudar a sobrevivir al imperialismo, a los grandes monopolios que son su principal expresión y al llamado sistema de "libre empresa", que irónicamente, ha sometido tantas naciones a la servidumbre en nombre de la libertad. A la luz de la experiencia y del efecto real que las inversiones extranjeras ejercen en las economías atrasadas, más bien podría decirse que sólo son necesarias para mantener el atraso y el subdesarrollo de los países dependientes, pues aunque en cortas etapas y en momentos aislados pueden haber sido un complemento del ahorro interno, a la larga y en definitiva han operado como un mecanismo a través del cual el excedente de los países pobres se ha extraído y trasladado a los ricos, a manera de oneroso tributo que, en última instancia, impide imprimir al proceso de acumulación de capital la celeridad que en otra situación habría sido posible.

Pero, ¿acaso no deja año por año la inversión extranjera un

remanente que —como aseguran sus defensores— contribuye a elevar el ahorro y hacer posible una más alta tasa de inversión? La verdad es que no sólo no lo deja sino que, con independencia de otras limitaciones y desventajas no menos graves, el capital del exterior más bien entraña una exacción continua, que mucho contribuye a empobrecer a los países subdesarrollados. "... Podría esperarse que en la presente fase de su desarrollo —dice al respecto un autor— los países de bajo ingreso tuvieran una afluencia neta de capital procedente de la inversión extranjera directa. Pero aún si se deduce el ingreso del petróleo, se observa una pequeña salida neta de fondos en 1961 y una más bien grande en 1960." Por lo que "se puede concluir que la contribución de la inversión extranjera directa, no fue significativa en la última década para los países subdesarrollados". ²⁰

Observaciones análogas podrían multiplicarse, hasta demostrar en forma concluyente que es más lo que sustrae el capital extranjero de los países económicamente atrasados, que lo que deja en ellos para ayudarlos a superar el atraso; pero quizás basten unas cuantas cifras para ilustrar lo que ocurre: según el FMI, entre 1946 y 1961, Latinoamérica recibió del exterior inversiones v créditos por 11 800 millones de dólares, perdiendo en esos años nada menos que 16 000 millones, lo que implica un saldo neto desfavorable de 4 200 millones de dólares. Según fuentes oficiales norteamericanas, por otra parte, entre 1946 y 1964, el movimiento de capital de Estados Unidos significó un ingreso de 8 700 y una salida de 13 600 millones, de donde resulta un déficit de 4 900 millones de dólares para América Latina, tan sólo frente a las empresas de aquél país. 21 Es comprensible, en tales condiciones, que: "Las ganancias de las compañías norteamericanas en América Latina en un año, sobrepasen la suma de empréstitos concedidos por Estados Unidos en el transcurso de doce años, hasta 1957. Las sumas remitidas a Estados Unidos son -ademásiguales aproximadamente a los dos tercios del presupuesto de gastos en todas las naciones latinoamericanas... "22

²⁰ Antonin Basch, Financing Economic Development. New York, 1964, p. 301. Según un cable de la AP, de abril de 1965, "el Eximbank está sacando de Latinoamérica 100 millones de dólares más de lo que presta", cit. por André G. Frank, en Foreing Investment in Latin American Underdevelopment (ensayo inédito).

²¹ Wendell C. Gordon, ob. cit., pp. 240 y 241; y en 1965, "América Latina sufrió una salida neta de 754 millones de dólares hacia Estados Unidos..." Alfredo Navarrete. "La inversión extranjera directa en México." El mercado de valores, 31 de octubre de 1966.

²² N. P. Schemeliov, ob. cit., p. 171.

Y esa situación no es privativa de Latinoamérica, sino propia de todo el mundo subdesarrollado: mientras las inversiones privadas directas de Estados Unidos en el extranjero ascendieron entre 1950 y 1963 a 17 382 millones de dólares, los ingresos obtenidos en ese lapso por las empresas correspondientes fueron de 29 416 millones, lo que indica que, después de recuperar las sumas invertidas Estados Unidos se benefició además con más de 12 000 millones de dólares de afluencia neta de fondos procedentes del resto del mundo, y lo que demuestra, a la vez, que la "inversión extranjera, lejos de ser un mecanismo que permita absorber el excedente generado en ese país (Estados Unidos) es un vehículo de lo más eficiente para transferir el excedente generado en el extranjero al país inversionista". 23

En realidad, es comprensible que las empresas extranjeras trasladen a sus países de origen cuantiosas sumas de dinero año por año, pues además de que es el móvil de lucro lo que básicamente las determina a invertir en otros países, en Latinoamérica, concretamente, obtienen tasas de ganancias en verdad envidiables. Según estimaciones oficiales norteamericanas, por ejemplo, las inversiones directas de Estados Unidos lograron en 1948 utilidades netas de 19.2%, en tanto que en 1951 alcanzaron una tasa de 18.8%. En este último año, los rendimientos medios en la agricultura, la industria y el comercio oscilaron entre 20.6% y 21.8%, en el petróleo ascendieron a 29%, y sólo en los servicios públicos fueron del 2.6%, lo que, de paso, explica por qué los propios inversionistas extranjeros se han convertido en defensores de la tesis de que dichos servicios deben ser atendidos por el Estado y no por la empresa privada, que se supone tiene derecho a mavores utilidades. 24

El economista Víctor Perlo ha estimado que, en años recientes, Estados Unidos extrajo de Latinoamérica anualmente alrededor de la quinta parte del valor de la producción de mercancías, lo que equivale al 14% del ingreso nacional, o sea una suma seguramente superior a la que corresponde a la formación neta de capital. 25 Y Gunder Frank, después de señalar que las remisiones reales de fondos a los países inversionistas deben ser sustancialmente mayores a las registradas oficialmente, pues buena parte de ellas se hace aparecer como renglones del costo, estima

²³ Paul A. Baran y Paul M. Sweezy, Monopoly Capital. Nueva York, 1966,

pp. 107-108.

24 Organización de las Naciones Unidas, Las inversiones extranjeras en América Latina. Nueva York, 1955, p. 136. ²⁵ Víctor Perlo, American Imperialism. Nueva York, 1951, pp. 70 y 104.

que, considerando en conjunto el pago de dividendos e intereses de la deuda exterior, así como de diversos servicios e invisibles, las remisiones al exterior ascienden al 61% de los ingresos anuales de divisas de América Latina, lo que representa más de 6 000 millones de dólares al año, o sea, probablemente, más de lo que se destina a inversión neta. ²⁶

Frente al hecho incontrovertible de que las inversiones extranjeras son un mecanismo de succión de los escasos recursos de los países en que se realizan, con frecuencia se tiende a defenderlas sobre otras bases y con argumentos distintos al de que complementan el ahorro interno. Uno es, por ejemplo, el de que aun siendo a menudo desfavorable su impacto sobre la balanza de pagos, contribuyen a aumentar el nivel de ingreso y de ocupación, la actividad comercial, el volumen de los impuestos y el monto de las transacciones con el exterior; y otro punto de vista similar, el de que el drenaje de fondos que ocasionan no tiene mayor importancia, en virtud de que tales fondos proceden del nuevo y mayor ingreso creado por dichas inversiones. En otras palabras: que sin el concurso del capital del exterior, los países que se quejan de ser víctimas de él, habrían permanecido en el estancamiento y no habrían tenido ni qué perder.

"El pago de utilidades e intereses de las inversiones extranjeras —señalaba por ejemplo hace algún tiempo un empresario mexicano, repitiendo en rigor un argumento que es un verdadero lugar común— es compensado con el aumento del producto territorial que dichas inversiones producen y con el consiguiente desarrollo de la economía nacional y del ingreso per capita de sus habitantes." ²⁷

Toda inversión tiene, en principio, lo que se llama un efecto "multiplicador", pues contribuye —en mayor medida en tanto sea más productiva— a elevar la demanda y el ingreso del país en que se hace. Tal atributo es común en teoría a las inversiones nacionales y extranjeras; pero lo que en la práctica distingue a éstas de aquéllas es que, cuando inciden desfavorablemente en la balanza de pagos, implican en realidad una desinversión que reduce el excedente potencial, el nivel de ahorro real, el coeficiente de inversión y la demanda de bienes de consumo y, en última instancia, el ingreso y el ritmo de desarrollo del país que la sufre. Ello es así, porque cuando dan lugar a una salida neta de capital producen un efecto inverso, es decir, "divisor" y no

²⁶ A. Gunder Frank, Foreign Investment..., p. 35.

²⁷ Juan Sánchez Navarro, Ensayo sobre una política de inversiones extranjeras en México. México, 1955.

"multiplicador" del ingreso, la ocupación y la actividad económica. Y cuando ocurre tal cosa, el nivel de actividad no sólo se reduce en una proporción igual a ese déficit, sino que "la contracción total del ingreso nacional será... un múltiplo de la declinación originaria resultante del déficit de la balanza de pagos.²⁸

Todavía más, el impacto negativo que en tal caso produce la inversión extranjera es recurrente, tendiendo a ser especialmente severo cuando las nuevas inversiones resultan del todo insuficientes para contrarrestar el efecto contraccionista de las remisiones de fondos que las empresas realizan a sus países de origen. El problema no tiene, en realidad, mayor complicación: del mismo modo que una afluencia neta de fondos del exterior contribuye a aumentar los recursos financieros disponibles —y si éstos se emplean adecuadamente, a aumentar también la inversión—, es lógico que una pérdida neta de tales recursos —que en la práctica trae eventualmente consigo un traslado físico de fondos— implique una reducción real del ahorro y, en consecuencia, de las posibilidades de inversión y de crecimiento de la producción.

Y no tendrán razón quienes hablan de que, así y todo, las inversiones extranjeras son favorables, pues de no estar presentes, los países económicamente atrasados lo serían aún más? Respecto a la influencia que se atribuye al capital del exterior en la modernización y el desarrollo, parece haber una opinión generalizada en el sentido de que tal influencia es mucho menor de lo que algunos han creído en el pasado. Las facilidades destinadas a fomentar las exportaciones, "...que en gran parte fueron resultado de la inversión extranjera, nunca llegaron —como dice Singer- a ser propiamente parte de la estructura económica interna de los países subdesarrollados, excepto en un sentido puramente geográfico y físico. Desde el punto de vista económico, fueron puestos de avanzada (exclaves) de las economías de los países inversionistas más industrializados. Los principales efectos secundarios multiplicadores, que según los libros de texto deben esperarse de la inversión, no se produjeron donde dicha inversión se localizaba física y geográficamente, sino en el país del que procedía el capital." 29 Por eso, piensa el propio autor, las inversiones en los países subdesarrollados, más que operar como inversiones "extranjeras", lo hicieron como inversiones domésticas en cuanto a su efecto sobre el crecimiento de los países industriales.

²⁸ Walter M. Beveraggi, "Impacto de las Inversiones en América Latina". El Trimestre Económico, enero-marzo de 1963, pp. 123-27. ²⁹ Hans W. Singer, ob. cit., p. 163.

La inversión extranjera y el desarrollo nacional

Tampoco tiene mayor valor la opinión derrotista y superficial de que, aun siendo en algunos aspectos perjudiciales las inversiones extranjeras, es preciso reconocer que han sido factores de un desarrollo que sin ellas no habría existido. Suponer que el capital extranjero es el extremo de una rígida alternativa, cuyo otro término ha de ser el estancamiento, la esterilidad y el abandono, es simplemente hacer propaganda —y propaganda por cierto barata en favor de los intereses extranjeros— y renunciar, a cambio de ello, a todo intento serio de comprender la problemática del subdesarrollo. Lo que la historia demuestra es más bien lo contrario: que fueron los países que han roto las cadenas de la dependencia los que pudieron crecer más de prisa y dejar de ser naciones pobres, en tanto que aquellos a los que afluían cuantiosos fondos extranjeros no pudieron librarse de un drenaje continuo de recursos que los mantuvo en el atraso y la miseria. Resulta no sólo especulativo e inconsistente sino absurdo pretender que, en ausencia del capital extranjero —digamos a partir de las postrimerías del siglo xix- los países hoy atrasados se habrían cruzado de brazos y dejado indefinidamente sus recursos productivos sin explotar. Como lógicamente señala Baran: "...en forma alguna debe tomarse por hecho el que los hoy países subdesarrollados, de haber tenido un desarrollo independiente, no habrían iniciado por su cuenta la utilización de sus recursos naturales, en términos más favorables que los que reciben de los inversionistas extranjeros." 30

Las desventajas del capital extranjero son en realidad innumerables y su impacto sobre el desarrollo económico mucho más desfavorable de lo que a menudo se cree: las empresas extranjeras gastan poco en los países en que operan; incrementan sus inversiones en buena parte, y con frecuencia principalmente con base en la reinversión de sus ganancias, que como se sabe son mucho más elevadas que en los países de los cuales proceden; consisten sustancialmente en importaciones de materias primas, materiales y equipos, que los países industriales tienen necesidad y hasta verdadero apremio de exportar a los subdesarrollados; influyen menos que las inversiones nacionales —y a veces incluso lo frenan directamente— en el proceso de expansión del mercado; contribuyen a incrementar el comercio exterior, pero vuelven a la vez a los países en que se hacen más dependientes de la

⁸⁰ Paul Baran, ob. cit., p. 213.

exportación de productos primarios y de la importación de manufacturas, más vulnerables a las fluctuaciones económicas externas y más propensos al desequilibrio crónico de su balanza comercial y de pagos.

No es exagerado decir que, en el caso específico de América Latina, las inversiones extranjeras han significado, aparte de todo lo anterior, un estímulo al monocultivo, al latifundio, a la utilización irracional de los recursos agropecuarios, y una creciente subordinación de la actividad agrícola al mercado exterior y a un régimen de intercambio comercial secularmente desfavorable e inequitativo; han significado una competencia ruinosa, políticas de precios discriminatorias y un rápido desplazamiento del capital nacional, el que va quedando convertido en un capital "asociado" en condiciones de manifiesta inferioridad; han significado que el control de ramas económicas estratégicas -y por consiguiente las riendas de la economía- vaya pasando a manos extrañas y que, en vez de ser un factor positivo de una genuina integración regional, ese control sea con frecuencia la base de la integración internacional de grandes monopolios u oligopolios, que en rigor son el principal obstáculo para lograr un desarrollo independiente; han significado, en fin, redes de comunicaciones trazadas con el sólo propósito de vincular estrechamente a cada una de nuestras naciones con la metrópoli de la que han dependido. Y ni en la agricultura, en la industria, el comercio o la minería, las inversiones extranjeras han contribuido a enriquecer el patrimonio nacional.

"... Las inversiones extranjeras —expresaba hace unos años un prominente industrial mexicano- sólo han representado la aportación de mano de obra mal pagada y la explotación desenfrenada, en ocasiones hasta el total agotamiento, de sus recursos naturales. México presenta entre otros un ejemplo de dramática elocuencia en los vacíos socavones de sus minas. Después de inundar el mundo con el oro y la plata arrancados de la entraña de la tierra mexicana, a mi país sólo le quedaron ciudadanos fantasmas y ejércitos de silicosos, condenados irremisiblemente a la miseria y a la muerte." 31

En el plano propiamente político, las inversiones extranjeras han significado un reforzamiento de los sectores sociales privilegiados, para los que es esencial preservar el statu quo, o en el mejor de los casos, auspiciar aquellos cambios que puedan beneficiarlos, así sea en perjuicio de los más caros intereses nacio-

³¹ Antonio Ruiz Galindo, La Prensa. México, 4 de marzo de 1955.

nales. Suponer que la "estructura del poder", las estrechas relaciones y aun las alianzas —incluida la "Alianza para el Progreso"— entre las clases dominantes extranjeras y nacionales, son accidentales, revela una patente incomprensión del marco real en que se mueve el capital del exterior y del carácter de las fuerzas subyacentes que acercan a esas clases dominantes. "...La explotación de las materias primas en los países subdesarrollados por el capital extranjero —dice al respecto Baran— y la existencia de regímenes mercenarios dispendiosos, corruptos y reaccionarios en esos países, no es una coincidencia fortuita, sino que ambos son, simplemente, aspectos distintos y estrechamente ligados que sólo pueden comprenderse en forma adecuada como el fenómeno del imperialismo." 32

El carácter de los préstamos

"Bajo las actuales circunstancias -escribe el profesor Raoseguir esperando que la inversión privada resuelva el problema del desarrollo económico, es realmente una extrapolación un tanto optimista de la experiencia del siglo xix a las condiciones distintas del mundo subdesarrollado de hoy." 33 ¿Querrá ello decir que, en lo que hace al financiamiento externo, el papel que en otros tiempos jugó la inversión privada ha de ser desempeñado ahora por los préstamos de gobiernos y organismos internacionales? Ya hemos visto que los créditos de diversa naturaleza, concedidos a Latinoamérica, han aumentado en los últimos años a un ritmo quizás sin precedente. Mas aun sin examinar en forma rigurosa las condiciones en que esos préstamos se otorgan, no es aventurado afirmar que, a pesar de las diferencias formales y de grado entre ellos y las inversiones directas, el crédito internacional que procede de los grandes países capitalistas, en tanto se maneje como se maneja, tampoco podrá ser un factor que ayude realmente a los países subdesarrollados a superar su atraso y sus bajos niveles de vida.

En años recientes, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento ha ampliado en forma sustancial sus financiamientos a América Latina. Empero, los criterios del banco han coincidido a menudo con las ortodoxas, rígidas e ineficaces recomendaciones del Fondo Monetario, y sus créditos se han concedido para proyectos específicos y no para programas económicos sec-

³² Paul Baran, ob. cit., p. 247.

³³ V. K. R. V. Rao, ob. cit., p. 262.

toriales, regionales o nacionales; se han manejado conforme a pautas comerciales de "lucratividad" y no como instrumentos de una política de desarrollo; solamente han servido en general para cubrir gastos en moneda extranjera; se operan conforme a criterios estrechos que parecen tomar en cuenta únicamente el efecto directo e inmediato de los mismos en la balanza de pagos del país prestatario; se caracterizan por plazos y sistemas de amortización relativamente cortos e inflexibles y tienden, casi siempre, a favorecer la exportación de los grandes países industriales de occidente asociados al banco.

El Banco de Exportaciones e Importaciones, de Estados Unidos, también ha aumentado el monto de sus créditos a Latinoamérica; pero su manera de operar no difiere grandemente de la del BIRF. Aunque se considera que es en cierto modo más flexible, la verdad es que sus préstamos tienen también en gran parte las características antes señaladas, con el inconveniente adicional de ser préstamos típicamente "atados", o sea que sólo se otorgan para facilitar ciertas exportaciones de Estados Unidos a los países prestatarios.

El Banco Interamericano de Desarrollo, cuya reciente creación fue vista en ciertos círculos como la cristalización de una vieja demanda latinoamericana, parece haber implicado algunos progresos en los sistemas de financiamiento, aun cuando cada vez es más cierto que carece de independencia y que sus concepciones sobre lo que debe ser el desarrollo de Latinoamérica, su integración económica y el financiamiento externo de ese desarrollo, van gradualmente subordinándose a las opiniones dominantes y a la estrategia aceptada por los grandes países industriales y por los organismos financieros internacionales en que tales países —y sobre todo Estados Unidos— ejercen una influencia decisiva.

Él solo hecho de que, como a menudo señalan con satisfacción sus funcionarios, el BID se está convirtiendo en el "banco de la integración, el que se esté transformando en el instrumento financiero de la integración sin dejar de ser —se dice—, en momento alguno, el banco de desarrollo que quisieron formar nuestros fundadores ...", ³⁴ es sin duda revelador. En primer lugar, es discutible que, como afirman muchos otros integracionistas, "no habrá desarrollo pleno de América Latina si no logramos la integración económica de la región". A nuestro jui-

³⁴ Felipe Herrera, América Latina integrada. Buenos Aires, 1964, pp. 188-89.

cio, si logramos el tipo de integración que desafortunadamente está en marcha, tampoco obtendremos el "desarrollo pleno" de nuestras economías. Y por otra parte, si el bid ha de dar preferencia a las industrias multinacionales que más se interesen por la integración, no pasará mucho tiempo para que se convierta, no en el banco que con ayuda extranjera debía financiar inversiones nacionales de especial importancia en Latinoamérica, sino en un banco que, paradójicamente, en buena parte con recursos nacionales de nuestros países, contribuirá más y más a financiar a las empresas extranjeras, sobre todo norteamericanas, que se extiendan en Latinoamérica atraídas por las ventajas que les ofrezca la integración. Y en la medida en que ello fuere así, el bid se agregaría a la larga lista de obstáculos que frenan y desvían el desarrollo económico latinoamericano.

En fin, los préstamos internacionales, lejos de ser esencialmente distintos a las inversiones directas, con frecuencia las complementan y las sirven; a menudo se otorgan sin tomar en cuenta la capacidad real de absorción y de pago del país que los recibe, en cantidades a veces superiores y más comúnmente inferiores a las necesarias; en ocasiones contribuyen a agudizar los desequilibrios de balanza de pagos y en otras limitan las posibilidades de un desarrollo independiente e incluso lesionan la soberanía nacional de los países acreditados.

Ello es explicable —aunque no justificable— pues los créditos internacionales son también, como las inversiones directas, un instrumento político y de presión que los grandes países utilizan para hacer prevalecer sus intereses. "...La ayuda al extranjero —dice Gordon— puede ser un instrumento para conseguir apoyo contra los rusos durante la guerra fría..." Y el mismo autor recoge a continuación las siguientes significativas palabras de Philip Ray, presidente de la International Bond and Share, ante el Congreso de Estados Unidos.

Parece que nuestra ayuda al exterior ha tomado en cierto modo la forma de una nueva diplomacia del dólar. Suspendemos la ayuda al Perú y luego la reanudamos; enviamos nuestra flota en apoyo de Bosch a la Repúbilca Dominicana, apoyamos su gobierno cuando se estabiliza y le negamos ayuda cuando es derrocado. Cortejamos titubeantemente a Jagan en la Guayana Británica... Nos negamos a ayudar a Honduras cuando la Junta no es de nuestro agrado... Nos oponemos primero, y luego accedemos a las demandas del gobierno brasileño... 35

³⁵ Wendell C. Gordon, ob. cit., pp. 232 y 248.

Lo que claramente confirma que los préstamos norteamericanos, y en general los préstamos extranjeros que se otorgan a Latinoamérica, no se le dan para que lleve adelante el desarrollo que más pudiera convenir a sus intereses, sino para que ese desarrollo se realice en la forma, el ritmo, la dirección y las condiciones que, en definitiva, interesen al país acreditante.

Las inversiones extranjeras, ¿necesarias para Quién y para Qué?

¿Y a qué puede obedecer, entonces, que las naciones latinoamericanas asignen tanta importancia al financiamiento externo, y a menudo lleguen incluso a sostener que sin tal financiamiento no será posible el desarrollo económico? ¿Por qué se insiste, a cada momento, en Estados Unidos y en Latinoamérica, que es menester estimular a los inversionistas extranjeros y atraerlos mediante lo que suele llamarse un "clima favorable", pues sus capitales son "indispensables" para los países económicamente subdesarrollados? ³⁶ La respuesta, a nuestro juicio, en una mitad es de orden económico, y en otra de naturaleza esencialmente política.

Las inversiones extranjeras son probablemente indispensables, pero no para los países que las reciben sino para aquellos que las hacen, pues a través de ellas obtienen pingües ganancias, posiciones de control, esferas de influencia y aliados que, en el marco de una política de guerra fría, suelen ser tan importantes como en un conflicto bélico.

¿Y qué es lo que más influye para que los países subdesarrollados las acepten, no obstante sus desventajas, desventajas que con frecuencia son advertidas y aun públicamente señaladas por los gobernantes de esos países? Las fuentes de recursos de que una nación puede echar mano para financiar su desarrollo no son ilimitadas: son pocas y generalmente de escasa magnitud. La posibilidad de aprovechar aquellas que ofrecen mayores perspectivas, está además casi siempre condicionada a la adopción de una política firme que, tarde o temprano, lleva a un inevitable enfrentamiento con los intereses creados.

En los países subdesarrollados, el camino aparentemente más corto y fácil que suele seguirse para financiar el desarrollo, es el camino de la inflación. Consiste, en esencia —cualesquiera

³⁶ Véase, por ejemplo, en tal sentido, la declaración de E. Black, expresidente del BIRF, en *Financial Times*, enero 18 de 1960.

que sean los mecanismos técnicos o institucionales utilizados en transferir regresivamente una parte del ingreso de las masas populares a los grupos sociales más o menos privilegiados. El uso de tal expediente permite mantener altos niveles de consumo y de ganancias en la cúspide de la pirámide social y sostener el proceso de acumulación de capital, en buena parte al menos, en la base de la misma, o sea en el subconsumo y la explotación de la mayoría del pueblo, cuyos ingresos siempre quedan a la zaga de los precios en el curso de cada fase inflacionaria. Muchos países latinoamericanos —de hecho, todos— han recurrido en las últimas décadas a esa dura y brutal, pero a la corta, eficaz política, que en rigor ha sido una de las causas y de las consecuencias de la inequitativa distribución del ingreso nacional. Después del triunfo de la Revolución Cubana, el recurrir impunemente a la inflación se ha vuelto cada vez más difícil y riesgoso; si bien los precios han seguido subiendo rápidamente en algunos países y de seguro en todos se ha continuado sustrayendo a través de la política monetaria, fiscal, de inversiones v salarios, una parte del ingreso de las capas populares para beneficiar a los estratos más altos de la población —y a la vez para mantener un nivel adecuado de inversión-, parece evidente que la potencialidad del "ahorro forzoso" ha disminuido, y que no puede ya descansarse básicamente en esa injusta fuente de recursos, al menos por ahora.

Cerrada, en buena medida, la puerta del "ahorro forzoso", es lógico que se piense en la necesidad de recurrir al ahorro "voluntario". La necesidad de mayores ahorros internos, tanto públicos como privados, ha influido sin duda en el interés con que, en ciertos momentos, se ha hablado en el continente del papel fundamental que habrán de jugar la reforma agraria y la reforma fiscal.

El camino de lograr un rápido y sustancial aumento del ahorro interno no es, sin embargo —ni siquiera en apariencia— un camino corto, suave y fácil. El ahorro público sólo puede aumentar en la medida en que, sin que los gastos dejen de crecer, aumenten más de prisa los ingresos corrientes del gobierno, y en tanto, a la vez, se modifique la política de precios de las empresas públicas y de participación estatal, a fin de que dichas empresas dejen de ser —como desafortunadamente ha acontecido hasta ahora— puntos de apoyo y fáciles escalones para que la empresa privada obtenga gratuitamente los beneficios que las empresas del Estado dejan de percibir, a costa, claro está,

de hacer incidir a la postre sus quebrantos y pérdidas sobre los sectores mayoritarios de la población.

El ahorro privado, y en general el ahorro nacional, sólo pueden crecer de prisa en tanto se planifique en forma mínimamente racional el desarrollo económico, a fin de que el plan asigne a la formación de capital los recursos que, dejados al mecanismo regulador del mercado, se sustraen inevitablemente al proceso de inversión, se desperdician de un modo u otro, y se convierten en consumo suntuario o se trasladan al extranjero. Ahora bien, si la mayor parte del potencial de ahorro no estuviera al alcance de los grupos en el poder, probablemente éstos lucharían resueltamente contra sus detentadores, para disponer de ese excedente no utilizado en el proceso de desarrollo. Pero como son esos propios grupos los que controlan la mayor parte de la riqueza disponible, y al mismo tiempo, son los grandes propietarios de la tierra, las fábricas, los establecimientos comerciales, los bancos y las minas, quienes mayor influencia ejercen en la dirección del poder público, se vuelve muy difícil, en rigor prácticamente imposible, que el sector dominante de la población se lance contra sí mismo en una política de romántica y en cierto modo suicida frugalidad y autosacrificio, que sólo sería viable si fuerzas independientes se dieran a la tarea de abrirle paso.

Y cuando hay en el gobierno sectores conscientes del problema de que hablamos, interesados, en principio, por consideraciones de orden nacional o patriótico en modificar la forma en que se reparten la riqueza y el ingreso, como condición para elevar la tasa de ahorro interno y de ampliar el cauce del desarrollo, generalmente se trata de sectores minoritarios y débiles, que casi siempre acaban por sentirse impotentes ante los intereses de la oligarquía y por acomodarse y seguir pasivamente la corriente. Cuando, por otra parte, se intenta más o menos en serio que el desarrollo económico se financie mediante la reducción del ingreso y del consumo de los ricos, se levanta una tremenda e histérica gritería, una ola de protestas que exhiben de bulto las posiciones de clase en torno a los problemas del desarrollo, y que denuncia enérgicamente tal política como "totalitaria"; ¡como si fuera totalitario y antidemocrático afectar el consumo aun superfluo de los sectores privilegiados, y democrático, compatible y propio, en cambio, del "mundo libre" y del sistema de libre empresa, aumentar el "ahorro" a base de exprimir y explotar al máximo a los sectores más depauperados!

Por eso no es extraño, sino en verdad fácilmente comprensi-

ble, que los gobiernos latinoamericanos acaben por depender más y más del financiamiento externo. Depender del extranjero -aunque ello implique ceder día a día un poco de independencia- es más fácil que enfrentarse a los poderosos sectores internos que detentan y monopolizan casi todos los recursos productivos: es más fácil que racionalizar el funcionamiento del sistema económico o que romper el control que los intereses comerciales v financieros extranjeros ejercen en los países de Latinoamérica. Descansar crecientemente en préstamos e inversiones del exterior, como manera —en las condiciones antes descritas— de escapar al menos a corto plazo al estancamiento, al desemplco, a la postración y aun la crisis política y acaso la pérdida del poder, es preferible a tener que enfrentarse a una inconformidad popular, que podría ser el punto de partida de un movimiento revolucionario y de una transformación socioeconómica profunda. Inclusive, para muchos de los gobiernos de facto que proliferan en el continente, gobiernos que interiormente son a menudo meros aparatos políticos de represión y de fuerza, pero que ante los intereses extranjeros se conducen complaciente y dócilmente; para esos gobiernos, que en realidad han llegado al poder mediante golpes militares financiados desde fuera, el financiamiento externo es realmente indispensable, pues sin él quedarían desprovistos de toda posibilidad de defenderse frente a los pueblos a los que han traicionado.

CAPÍTULO 8

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES E INSTITUCIONALES

Durante mucho tiempo, solamente los grupos y partidos de izquierda hablaron en Latinoamérica de la necesidad de llevar a cabo reformas sociales profundas. Los gobernantes y hombres de negocios tendían, en general, a considerar que el estado de cosas prevaleciente en nuestros países no era fruto de males de fondo, sino de desajustes susceptibles de corregirse más o menos fácilmente. De la reforma agraria, en particular, casi nadie hacía mención, salvo algunos pensadores firmemente convencidos de que, en el marco de un régimen agrario anacrónico, ineficiente e injusto, la economía latinoamericana no podría jamás modernizarse ni progresar a un ritmo satisfactorio.

En 1925, Narciso Bassols sostenía en México:

En el problema de la tierra radica la solución más inmediata... A la gran hacienda, como a la Iglesia en el siglo pasado, hay que arrancarle de cuajo el poder, porque las transacciones harán siempre nugatorio el esfuerzo. ¹

Unos años más tarde --en 1928-- Mariátegui escribía:

El carácter de la propiedad agraria en el Perú se presenta como una de las mayores trabas del propio desarrollo del capitalismo nacional. Es muy elevado el porcentaje de las tierras, explotadas por arrendatarios grandes o medios, que pertenecen a terratenientes que jamás han manejado sus fondos. Estos terratenientes, por completo extraños y ausentes de la agricultura y de sus problemas, viven de su renta territorial, sin dar ningún aporte de trabajo ni de inteligencia a la actividad económica del país. ²

Aun en las naciones en que, desde los años veinte, se consolidó en el poder la burguesía —ligada al comercio interior y exterior, a las nacientes industrias y la cada vez más amplia actividad del Estado en la esfera económica—, la reforma agraria se postergó y los grupos dominantes mantuvieron, en esencia, sobre el problema de la tierra, la actitud que había sido típica de las viejas oligarquías latifundistas.

Narciso Bassols, Obras, México, 1964, p. 31.
 José Carlos Mariátegui, ob. cit., pp. 102-103.

Hacia 1950, cuando en rigor sólo México había realizado —entre 1915 y 1940— una reforma agraria digna de tal nombre, y cuando el gobierno democrático surgido de la revolución guatemalteca se disponía a enfrentarse a la cuestión de la tierra—que en Guatemala significaba enfrentarse a la United Fruit Company y al imperialismo norteamericano—, el problema agrario afloró en los debates de las Naciones Unidas, como una consecuencia, en cierto modo inevitable, del creciente interés en torno al desarrollo económico.

En la V Asamblea General de la onu, se recomendó preparar "un estudio sobre las formas de las estructuras agrarias poco satisfactorias de los países económicamente subdesarrollados, y en particular ciertos regímenes de propiedad rural, que son un obstáculo para el desarrollo económico, y que rebajan el nivel de vida..." Dicho estudio permitió comprobar que la estructura agraria, "y en particular el régimen de tenencia de la tierra... obstruyen el desarrollo económico porque no permiten la expansión del suministro de productos alimenticios, y causan el estancamiento de la agricultura..." 4

En 1951, en otro estudio presentado ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se recomendó: "A los gobiernos el establecimiento de reformas agrarias adecuadas en favor de los trabajadores sin tierra y de los pequeños y medianos propietarios." ⁵

Después de 1950-51, diversos organismos internacionales se ocuparon con frecuencia de la reforma agraria: entre otros, la fao, la unesco, la cepal, la oit, e inclusive la oea. A mediados de 1960, en la V Conferencia de Agricultura de la oea y la VI Conferencia Regional de la fao, celebradas ambas en la ciudad de México, se reconoció que la reforma agraria era "un problema fundamental", declarándose que: "...el objetivo y la meta final de todas las reformas agrarias es conseguir un campesinado independiente, saludable y vigoroso..." Se ratificó, además, "el principio de la soberanía nacional sobre las cuestiones referentes a la tierra", y se recomendó la adopción de "un sistema de reforma agraria integral".

En el propio año de 1960, en su informe al Consejo Econó-

³ Véase: Moisés Poblete Troncoso, La reforma agraria en América Latina. Santiago de Chile, 1961, p. 194.

⁴ Ibid., p. 194.

⁵ Reforma agraria: defectos de la estructura agraria que impiden el desarrollo; Informe preparado por el Consejo Económico y Social con la cooperación de la OAA (FAO).

mico y Social, y en mayo del año siguiente, en una reunión especial celebrada en Santiago de Chile, un funcionario de la CEPAL expresó:

El latifundismo y el minifundismo presentan características perniciosas y de suma gravedad que tienen repercusiones de importancia en los aspectos económicos, sociales y políticos, no sólo por la desigual distribución de la tierra, sino por su efecto en el uso de ella.

En la misma reunión, el director regional de la FAO, Hernán Santa Cruz, declaró:

Uno de los motivos básicos del estancamiento de la agricultura es la defectuosa estructura agraria vigente que se manifiesta en una desigual e injusta distribución de la propiedad, inadecuados sistemas de tenencia y uso de la tierra y regímenes de trabajo y de contratación de la mano de obra agrícola, que se apartan fundamentalmente del concepto de justicia social. 6

Y en la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social, celebrada en Punta del Este, en agosto de 1961, volvió a plantearse el problema agrario, señalándose en la Declaración a los Pueblos, como uno de los compromisos contraídos por los gobiernos americanos, el de:

Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación, donde así se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, con miras a sustituir el régimen del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad (en el que) ... la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad.

El párrafo anterior se repitió literalmente en la Carta de Punta del Este, al enunciarse los objetivos de la Alianza para el Progreso; subrayándose, además, la necesidad de ciertas "reformas estructurales" y la de "robustecer la base agrícola, extendiendo los beneficios de la tierra en forma cada vez mayor a quienes la trabajan". Y, si en tratándose de otros elementos de la Alianza para el Progreso, es evidente que su inesperada y entusiasta incorporación al nuevo y atractivo ideario de los gobiernos del continente, había resultado del triunfo aplastante de la Re-

⁶ Poblete Troncoso, ob. cit., pp. 204-207.

volución Cubana, en el caso de la reforma agraria, viejo anhelo popular y bandera que a partir de entonces se enarbolaría para dar respuesta a la inquietud y la inconformidad de las masas campesinas, tal evidencia parece en verdad incuestionable. Fue la Revolución Cubana, en efecto, ligada desde luego al descontento de los pueblos latinoamericanos, lo que hizo que, de golpe, se reparara en la existencia de graves problemas y en la necesidad de atacarlos sin demora.

Estructura y Reforma Agraria en América Latina

Las guerras de independencia no se tradujeron, en América Latina, en una inmediata y profunda transformación social. En el orden agrario, en particular, los cambios principales empezaron a producirse años después, al comenzar a intergarse las nuevas estructuras sociales de las nacientes repúblicas. Refiriéndose a la situación de Venezuela, situación, por demás, análoga a la de otros países latinoamericanos, Salvador de la Plaza, escribe:

Heredamos de la colonia, al constituirnos en República independiente, una organización económica agraria —plantaciones y cría—basada en grandes extensiones de tierra acaparadas en pocas manos, en el trabajo de esclavos y en la exportación de frutos. La producción para el mercado interno era accesoria. 7

Mariátegui, a su vez, al recordar la misma fase de la historia de su país, comenta:

Los dos factores que se opusieron a que la Revolución de la Independencia planteara y abordara en el Perú el problema agrario—extrema incipiencia de la burguesía urbana y situación extrasocial, como la define Echeverría, de los indígenas— impidieron más tarde que los gobiernos de la República desarrollasen una política dirigida en alguna forma a una distribución menos desigual e injusta de la tierra.

Durante el periodo del caudillaje militar, en vez de fortalecerse el demos urbano, se robusteció la aristocracia latifundista...⁸

El régimen agrario, empero, fue evolucionando poco a poco aun en los países en que parecía más inflexible y rígido. En donde prevalecían formas esclavistas de explotación del trabajo, los movimientos por la independencia las minaron y empezaron a liquidar.

⁷ Salvador de la Plaza, El problema de la tierra. Caracas, 1947.

⁸ José Carlos Mariátegui, ob. cit., pp. 74-75.

La tierra pasó después de unas manos a otras, a medida que se modificaban la estructura social y las relaciones de clase, y aunque nunca llegó a las manos del pueblo, tuvo sin duda importancia histórica el que se transfiriera de los viejos a los nuevos latifundistas. En los países en que el clero tenía en su poder la mayor parte de la riqueza territorial, la conservó durante varias décadas y, en algunos casos, nunca llegó a perderla del todo.

La reforma liberal, cuyo mensaje renovador pronto se abrió paso en varias naciones, contribuyó grandemente a transformar el régimen de tenencia de la tierra en Latinoamérica, e incluso fue, en buena medida, una reforma agraria. La reforma liberal no consistió, como a menudo se supone, tan sólo en exaltadas y vibrantes proclamas o en expresivos y lúcidos alegatos en favor de la libertad y los derechos humanos, ni tampoco en la adhesión pasiva a los principios filosóficos del liberalismo. En realidad, fue una reforma violenta: un movimiento que costó mucha sangre y que en varios países no se impuso en las aulas, sino en los campos de batalla. La reforma, por otra parte, no sólo trajo consigo la derrota de las fuerzas más conservadoras, empeñadas en preservar sus privilegios y el viejo orden social heredado de la Colonia, sino también el despojo masivo de los campesinos, los que a menudo perdieron en una o dos décadas las tierras que habían logrado retener incluso bajo el largo régimen colonial.

La reforma no significó un mayor impulso al desarrollo económico, porque faltaban en Latinoamérica las condiciones para hacer posible una rápida industrialización: la burguesía era aún incipiente y débil y siempre acabó por transar con la vieja oligarquía; y la creciente penetración del capital extranjero, en el último tercio del siglo xix, tuvo entre otros efectos el de debilitar a las clases emergentes y el de reforzar el poder de los terratenientes.

Si la expropiación de (la comunidad indígena)...—afirma Mariátegui— hubiese sido decretada y realizada por un capitalismo en vigoroso y auténtico crecimiento habría aparecido como una imposición del progreso económico. El indio entonces habría pasado de un régimen mixto de comunismo (primitivo) y servidumbre a un régimen de salario libre. Este cambio lo habría desnaturalizado un poco; pero lo habría puesto en grado de organizarse y emanciparse como clase... La expropiación y absorción graduales de la comunidad por el latifundismo, de un lado lo hundían más en la servidumbre y de otro destruían la institución económica y jurídica que salvaguardaba en parte el espíritu y la materia de su antigua civilización. 9

⁹ Ibid., p. 79.

El despojo de las comunidades indígenas, sin embargo, no sólo sirvió de base a la aparición y consolidación de nuevas formas de latifundios y servidumbre: entrañó también una transferencia y una movilización de la riqueza social, que habrían de contribuir a la creciente explotación del trabajo rural y a la formación del mercado interior y el desarrollo del capitalismo. 10

Los cambios posteriores de la estructura agraria latinoamericana fueron también significativos: mientras en algunos países se arraigó el latifundismo, más o menos extensivo o improductivo, con frecuencia en manos de extranjeros, en otros fue modernizándose la agricultura y surgieron nuevas formas de explotación de la tierra y nuevas clases sociales en el campo. Y, aun en los casos en que la agricultura fue gradualmente volviéndose una agricultura capitalista, de la que tenían que resultar una burguesía y un proletariado, persistieron a menudo viejas formas de tenencia y explotación de la tierra.

La estructura agraria actual de Latinoamérica es compleja. No es, desde luego, lisa y llanamente feudal o siquiera semifeudal, ni tampoco túpicamente capitalista, en el sentido de que corresponda a ciertos patrones tradicionales en varios de los países hoy industrializados. Si bien sigue teniendo como rasgos distintivos el atraso y la baja productividad, en ella coexisten grandes fundos semiociosos y minifundios en los que el campesino sólo puede aspirar a perpetuar su miseria; explotaciones extensivas más o menos primitivas y empresas que suponen el empleo de cuantiosos capitales y de técnica avanzada; unidades consuntivas cerradas —cada vez menos, por cierto— que siguen al margen de una economía monetaria y establecimientos comerciales, que sólo producen para el mercado. Y así como las formas de aprovechamiento de la tierra se han diversificado, las contradicciones sociales se han multiplicado.

Hoy no están frente a frente —como en la agricultura precapitalista de antaño— latifundistas y siervos o peones acasillados. El cuadro es ahora mucho más variado y complejo: comprende campesinos con tierra y sin ella, viejos latifundistas y nuevos empresarios, comunidades indígenas y grupos que han resultado del mestizaje, trabajadores permanentes y estacionales, peones, jornaleros y colonos, propietarios nacionales y extranjeros, burgueses y obreros agrícolas calificados, terratenientes ricos y campesinos miserables. La estructura agraria no es, naturalmente, la misma en todos los países, aunque el denominador común es su carácter propio de un capitalismo dependiente. Mientras en México, por ejemplo —y

10 Véase: Alonso Aguilar M., El marco histórico del desarrollo latino-americano.

sobre todo en Cuba— el régimen agrario se ha modificado notablemente, en casi toda Latinoamérica subsiste una situación que se caracteriza por la supervivencia de grandes latifundios, por la existencia de numerosos minifundios, por el subempleo de los recursos naturales y humanos y porque, en última instancia, la tierra no hallegado a ser de quien la trabaja.

En su Informe de 1959, la CEPAL hacía notar que la agricultura de Los Andes se caracteriza por la "gran concentración de la propiedad en pocas manos; la existencia de abundante mano de obra sujeta a un sistema subhumano de explotación, con arcaicas formas de remuneración que apenas permiten un nivel mínimo de subsistencia; la subutilización de los recursos, especialmente, el suelo y la mano de obra; una limitadísima capitalización que se traduce en prácticas rudimentarias de cultivo y una bajísima productividad de la mano de obra".

La propia CEPAL señala que, en los países productores de artículos de exportación: azúcar, bananos, café, cacao y algodón, predomina la plantación agrícola, que también se caracteriza por la granconcentración de la propiedad, por la insuficiente utilización de la tierra y porque, la relativamente alta productividad de la mano de obra, no beneficia proporcionalmente al trabajador.

Como rasgos propios de la ganadería de tipo tropical, vuelve a estar presente: "...una gran concentración de la propiedad, que viene aparejada a una marcada subutilización del suelo ocupado por pastos naturales de escaso valor nutritivo y bajísimo rendimiento." "Generalmente alejada de los grandes centros de consumo y con escasas vías de comunicación —se añade en el citado Informe— la explotación ganadera se lleva a cabo en forma extensiva, con bajos niveles técnicos, mínima inversión en capitales, y consiguientemente, productividad muy reducida."

Y en otro tipo de explotación rural latinoamericana, a saber: la "agricultura semicapitalista aledaña a centros urbanos o... industriales", coexisten asimismo latifundios y minifundios, en donde se emplean frecuentemente los arrendamientos, las aparcerías, etcétera. En la propia agricultura de cereales, cuyas condiciones suelen ser mejores, "se advierte también gran concentración de la propiedad y el consiguiente predominio de los sistemas extensivos de explotación..."

Pero, veamos cuáles son los principales rasgos de la estructura y de las reformas agrarias en varios países latinoamericanos:

Argentina: "Los afanes por el progreso agrario son tan viejos en Argentina como su instauración republicana. El primer presidente..., Bernardino Rivadavia (1826-27), dictó la llamada Ley de Enfiteusis, mediante la cual se concedían tierras públicas para usufructo durante 20 años, a base del pago de un canon, más o menos elevado, según el tipo de producción a que se dedicasen. Sin embargo, ni ésta ni posteriores legislaciones han logrado evitar uno de los peores males que aqueja a la economía agraria del país: la concentración de la tierra en unas pocas manos.

El régimen peronista incorporó a la Constitución —como antes México, Brasil y otros países—, el concepto de la "función social de la propiedad", estableciendo que: "Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y utilización del campo... en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia... la posibilidad de convertirse en propietario." En 1956, se decretó el "Plan de Transformación Agraria", conforme al cual los arrendatarios podrían adquirir la tierra que trabajaran; pero la medida no tuvo mayor éxito en la práctica.

En 1959, el gobierno de la provincia de Buenos Aires se propuso: "Expropiar los latifundios que están sin trabajar y a los cuales muchos de sus dueños ni siquiera conocen." Tampoco este plan pudo llevarse adelante, pues los latifundistas y sus voceros se lanzaron a atacarlo como un "plan comunista" y una "medida disociadora." ¹²

Según el Censo Agropecuario de 1947, Argentina tenía 173.9 millones de hectáreas laborales en manos de 471 400 personas. El 34.3% de éstas, con extensiones de menos de 25 hectáreas, sólo controlaba el 0.87% de la tierra. El siguiente 27.2% de los "dueños" tenía en su poder el 15.3%, lo que quiere decir que el 61.5% de los agricultores sólo disponía de poco más del 6% de la tierra, en tanto que el 5.4% controlaba nada menos que el 68.3%. Los predios de hasta 100 hectáreas, absorbían el 6.2% de la tierra cultivable, las explotaciones de 101 a 1000 hectáreas el 20% y las de más de 1000 hectáreas cerca del 70%.

Según cifras recopiladas de los documentos del Segundo Seminario Latinoamericano sobre Problemas de la Tierra (FAO), reunido en Montevideo a fines de 1959, mientras los latifundios concentran entre las dos terceras y las tres cuartas partes de la tierra disponible, los minifundios se distribuyen en menos del 1% de esa tierra. De acuerdo con otra información, proporcionada por *Prensa Latina*, en 1956 se estimaba que había 240 000 contratos de arrendamiento y aparcería en vigor, y que "casi el 60% de las

¹¹ Panorama económico latinoamericano, vol. x, núm. 14, 1960.

¹² Ibid., vol. 2, núm. 14.

tierras en producción era explotado por personas que carecían del derecho de propiedad".

En efecto, en tanto que la extensión de la tierra en poder de sus propietarios llegaba a 73.7 millones de hectáreas, la trabajada por arrendatarios, aparceros o bajo otras formas de contratación, excedía de 76 millones. A pesar de ello, los últimos gobiernos argentinos nada hicieron para llevar adelante una reforma agraria, omisión a la que, seguramente, no fue extraño el violento derrocamiento de los regímenes de Frondizi e Illía.

Brasil: En Brasil predomina también el latifundio. La mayor importancia relativa corresponde a los predios de más de 500 hectáreas, siendo de gran significación los de más de 5 000.

Del total de tierras censadas, resulta la siguiente distribución: los predios con menos de 100 hectáreas, a pesar de que representan el 85.3% del total, sólo absorben el 15.3% de la superficie laborable, en tanto que los de 5 000 y más, que apenas constituyen el 1.6% de los predios, cuentan con el 54.6% de las extensiones aprovechables. 13

A diferencia de lo que ocurre en Argentina, las explotaciones más importantes en Brasil —fazendas— se hallan en poder de sus propietarios; sin embargo, 76 millones de hectáreas corresponden a arrendatarios, ocupantes, administradores y diversas clases de mandatarios.

"La población rural es de unos 40 millones de personas. El ingreso personal en el campo, en 1958, se estimó en 90 dólares. (Y según otra fuente apenas pasó de 60.) El salario rural oscilaba entre 12 y 17 dólares mensuales, llegando en algunos caso a 7 dólares. ¹⁴ "En una gran medida, Brasil es todavía una economía de monocultivo, con todas las limitaciones consiguientes. La mitad de la población apenas usa el dinero y no tiene capacidad para comprar bienes manufacturados." ¹⁵

Según un examen de la situación agraria brasileña, hecho por *Prensa Latina*, a pesar de que: "La reforma agraria... está contenida en los programas de todos los partidos políticos y en numerosos proyectos de ley..., en Brasil no hay reforma agraria." En 1934 se estableció una forma de prescripción adquisitiva de la tierra en 10 años, para ocupantes de menos de 10 hectáreas. En 1946 se reconoció que: "El uso de la propiedad estará condicio-

¹³ Segundo Seminario Latinoamericano (FAO), Montevideo, 1959.

¹⁴ Panorama Económi o Latinoamericano, vol. 2, núm. 15, 1960.

^{- 15} Paul Johnson, ob. cit. (Aunque, a la vez, Brasil tiene un importante sector de agricultura moderna).

nado por el bienestar social" y que "la ley podrá... promover la justa distribución... con iguales oportunidades para todos". Pero muchos de estos principios no han llegado a realizarse.

Desde 1946, el presidente Dutra convino en la necesidad de llevar a cabo la reforma; Getulio Vargas insistió en ello en los años siguientes, y Janio Quadros declaró en su campaña presidencial:

"En caso de ser elegido presidente, realizaré una reforma agraria, semejante a la cubana. Brasil necesita una reforma agraria, porque existen 25 millones de campesinos bajo el control de grandes latifundios." Unos meses más tarde, sin embargo, Quadros titubeaba: "La reforma agraria sería un golpe de muerte en nuestra producción agrícola y pastoral..." 16 Pero a partir del Congreso Nacional Campesino de Bello Horizonte, celebrado en 1961, la demanda de reforma agraria pasaría a ser la principal consigna de las masas campesinas. 17

En pocos países de Latinoamérica, el problema es tan grave como en Brasil. Allí están presentes todos los defectos de una estructura agraria inadecuada: el latifundismo, el atraso técnico, la subutilización de la tierra, el desempleo y subempleo de la mano de obra, la baja productividad y una profunda desigualdad social.

En tales condiciones no es extraño que, algunos funcionarios, se expresen como hace unos años lo hacía un ministro de Agricultura brasileño: "O hacemos reforma agraria con las armas de la ley, o los campesinos hambrientos y explotados acabarán por hacerla con las armas de la desesperación y la justicia: con sus propias manos." "Sólo la Revolución Agraria —decía por su parte Jean Paul Sartre, en octubre de 1960— puede decidir el destino de Brasil, y el campesino del noreste, que por su condición de miseria está en situación revolucionaria, es quien puede realizarla."

Los años posteriores a 1960, sin embargo, pondrían de relieve que el destino inmediato de Brasil no estaba aún en manos de los campesinos, y que los grupos dominantes no se decidirían a enfrentarse al grave problema de la tierra. Ni lo hizo Janio Quadros, ni lo hizo tampoco Joao Goulart, incluso en los momentos más eufóricos y prometedores de su breve, frustrada y desafortunada gestión como presidente de Brasil. Y es en verdad revelador e inquietante que, a pesar de no haberse atrevido a poner en marcha la reforma agraria —el propio Goulart era un latifundista— bastarán unas cuantas medidas secundarias en diversos campos y la tolerancia y el respeto de su gobierno hacia los grupos y organizacio-

¹⁶ Panorama..., vol. 2, núm. 15.

¹⁷ Ruy Mauro Marini, "Contradicciones y conflictos en el Brasil contemporáneo", Foro Internacional, México, abril-junio, 1965.

nes que pedían reformas estructurales inaplazables —como condición sine qua non para superar el desquiciamiento económico—para que el ejército, desde dentro, y los grandes intereses extranjeros, desde dentro y desde fuera de Brasil —los mismos intereses que en otro momento provocaron la caída de Vargas y de Quadros— se coaligaran para derrocar al régimen constitucional y para llevar al poder, por medio de la violencia, a otro gobierno castrense en Latinoamérica.

Chile: "La producción desorganizada y de altos costos, el régimen de propiedad de la tierra, el regadío artificial escaso, el defectuoso sistema de créditos, constituyen a nuestro juicio los puntos esenciales que determinan nuestra deficiente estructura agraria." "Nuestro país, presenta abultados los dos males extremos en todo régimen agrario: la propiedad latifundaria y el minifundio." Los minifundios, en efecto, constituyen el 78.7% de los predios y sólo cubren el 8.44%, de la extensión agrícola, en tanto que, en el otro extremo, 1 341 grandes propiedades, que representan el 0.74% del número total de predios cubren el 45.3% de la superficie agrícola. 18 Según informaciones más recientes, el 8.7% de las haciendas absorbe el 86.6% de la tierra, y tan sólo en el 2.2% de las extensiones mayores se concentra el 68.8%, habiendo, incluso, quien estime que la concentración en los valles del centro de Chile es mayor que en ninguna otra parte de Latinoamérica, y que aproximadamente el 90% de la tierra cultivable se distribuye en grandes explotaciones. 19

"La concentración de la tierra es una herencia del pasado. Su compañero, también hereditario, es el método ineficiente de cultivo característico en la mayor parte de los fundos. Una proporción excesiva de la tierra cultivable se deja ociosa o se entrega al pastoreo, y todavía se emplean en forma extendida implementos y prácticas tradicionales..." 20

En todas partes se señala ese hecho: "El problema fundamental de la agricultura chilena —se dice en otro estudio— es el actual sistema de propiedad de la tierra, que concentra la mayor parte de la tierra agrícola en relativamente pocas grandes posesiones, y el cual tiende a perpetuar viejas técnicas agrícolas y un aprovechamiento antieconómico de la tierra." "La enorme concentración de

 ¹⁸ Francisco A. Pinto, Estructura de nuestra economía, Chile, 1947, p. 71.
 19 U.S. Tariff Commission, Agricultural, Pastoral, and Forest Industries in Chile, 1945, y Panorama económico..., 1966, p. 398.
 20 P. T. Ellsworth, Chile, Economic Problems of Latin America.

la tierra en pocas manos es bien conocida, indica por su parte Prensa Latina 20 años después." 21

El contraste en las condiciones de la vida de los patrones y los inquilinos es verdaderamente dramático. Los inquilinos viven propiamente dentro de una organización semifeudal, en la que como alguna vez decía G. M. Cutchen McBride: "La ley y el orden son mantenidos... por la presencia de un destacamento de carabineros." "El patrón es un duque y su feudo un ducado." ²²

Al pueblo de Chile se le habla de reforma agraria desde hace décadas: lo hizo concretamente el primer presidente Alessandri a partir de 1920, y lo hizo de nuevo, en 1960, el segundo Alessandri, al ordenar que la Caja de Colonización Agrícola colonizara ciertas tierras nacionales y privadas, pero las estrechas relaciones del gobierno con los latifundistas frustraron aun los más modestos avances; los patrones no sólo se oponen enérgicamente al reparto de la tierra, sino incluso a toda medida fiscal que pueda afectarles, así sea levemente. "A menos que se afilen los dientes de la Caja—señalaba hace unos años The Economist—, los propietarios de la tierra encontrarán nuevamente la manera de aplazar el cambio." ²³

En efecto, una y otra vez han encontrado la manera de hacerlo, y de hacerlo con éxito. La legislación agraria de 1960, dejó prácticamente las cosas como estaban. La propia enmienda constitucional de 1961, en la que las indemnizaciones previas en caso de expropiación de tierras "...abandonadas... o notoriamente mal explotadas", se reducían al 20%, no logró tampoco impulsar la reforma; y en cuanto a la ley de noviembre de 1962, que convirtió a la Caja de Colonización Agrícola en la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), y amplió apreciablemente el radio de acción del programa agrario, lo más que podría decirse es que estimuló una política de colonización tímida y del todo insuficiente. En sus 35 años de vida, la Caja sólo creó menos de 5 000 unidades agrícolas, no obstante haber estimaciones conforme a las cuales podrían crearse en Chile 300 000 unidades, pues conservadoramente se calcula que hay unos 600 000 campesinos sin tierra. 24

Parece razonable pensar, en consecuencia, que, en el caso de Chile, que el país "...tenga, o no, una reforma agraria básica y profunda es cuestión de poder. El significado de una reforma agra-

²¹ Panorama económico latinoamericano, La Habana, 1966, p. 397.

²² (Chile's Land and Society, 1936).

²³ "Chile's Agricultural Paralysis", abril de 1961.

²⁴ J. Becket. "Problemas de la Reforma Agraria en Chile", en Reformas agrarias en América Latina, edición preparada por Oscar Delgado. México, 1965, p. 578.

ria —en otras palabras— está más en la redistribución del poder que en la redistribución de la tierra." ²⁵

Colombia: Las cosas en Colombia no son mejores. A lo largo del siglo xix se extendió y consolidó el latifundismo, en parte, con base en la desamortización de tierras que anteriormente fueron del clero y, en parte, mediante el despojo, en grande escala, de las masas campesinas. En años recientes, bajo las dictaduras de Laureano Gómez y Rojas Pinilla, el proceso de concentración de la tierra siguió avanzando, al igual que el descontento y la inconformidad de los campesinos, los que a partir de 1948 han sacrificado miles de vidas humanas, en una lucha abierta contra el gobierno y los terratenientes.

Se estima que el 55% de los propietarios poseen el 3% de la tierra, en tanto que el 3% de aquellos disponen del 55% de la tierra. Una insignificante minoría: el 0.5% de los productores, controla el 36.1% de la tierra. "El 60% de la población campesina carece de tierra en absoluto, y un 35% sólo tiene ínfimas e improductivas parcelas, generalmente arrendadas o en litigio." Varias grandes empresas cuentan con enormes latifundios, como la Texas Petroleum Co., que en el Río Magdalena tiene concesiones que abarcan cerca de 200 000 hectáreas. 26

Como en otros países, el problema agrario en Colombia se ha vuelto insoslayable. El gobierno de Lleras Camargo, reconociendo que: "Hay muchas personas que no tienen tierras para cultivar, al lado de latifundios improductivos", empezó a poner en marcha un plan de "colonización y parcelación", así como medidas tendientes a gravar la posesión de tierras ociosas. Como en otros países también, sin embargo, aparte de que las leyes agrarias contienen fórmulas ambiguas y fáciles y cómodas válvulas de escape para los latifundistas, la concepción oficial colombiana de la reforma agraria está bien lejos de corresponder a lo que los campesinos y quienes la defienden, entienden por tal. La política del gobierno descansa principalmente en la colonización de tierras del Estado, en la compra de propiedades privadas y en la posibilidad de obtener ayuda financiera de Estados Unidos. Rechaza la expropiación y la liquidación completa del latifundio con argumentos legalistas, según los cuales, la constitución garantiza la propiedad privada, y no toma en cuenta la necesidad de adoptar numerosas medidas indispensables para crear una nueva estructura agraria. El líder campesino, Juan de la Cruz Varela, ha calificado los proyectos oficiales

²⁵ Ibid., p. 563.

²⁶ Panorama económico latinoamericano, vol. 1, núm. 12, 1960.

de "simples aspirinas para un mal que requiere soluciones quirúrgicas", y Gerardo Molina, rector de la Universidad Libre de Bogotá, ha dicho: "Una Reforma Agraria sin organismos de masas está expuesta a perder su ruta, por la cantidad de intereses que afecta o a volverse una simple expresión de paternalismo." "La Reforma Agraria debe ser creación de los colombianos, no una reforma importada y financiada por los norteamericanos..." ²⁷

Ni el plan de "Colonización y Parcelación", ni el proyecto de "Utilización Económica de la Tierra", que aspiraba a gravar las tierras ociosas; ni la llamada "Operación Colombia", que fundamentalmente se proponía evadir el problema de la reforma agraria y ampliar las posibilidades de ocupación de la población rural excedente a través de programas de obras sociales en las ciudades; ni la Ley Agraria de 1961, o sus disposiciones reglamentarias, han sido capaces de poner en marcha la reforma agraria en Colombia. Lo hecho hasta ahora no ha rebasado el marco de una convencional política de "fomento agrícola", en la que la colonización, el crédito rural y ciertas inversiones públicas, ocupan el lugar principal. Algún observador de la situación colombiana, decía recientemente: "... Hay demasiados intereses creados que defender... el conjunto de valores socioeconómicos y políticos de los grupos dominantes está por el mantenimiento del statu quo..." 28 Otro autor. escribía:

La ley (de 1961) contiene excesivos privilegios al derecho de propiedad rural y pone innumerables obstáculos para expropiar terrenos de propiedad privada; asimismo deja los controles de su ejecución en manos de quienes detentan la propiedad de la tierra...

Y al evaluar las realizaciones agrarias, comentaba:

...sólo se han adquirido por compra —para parcelar— 35 predios... Junto con los proyectos a realizar en 1964 y parte de 1965, si llegaran a ejecutarse, resultarían beneficiadas 6 037 familias del 1 800 000 (de familias sin tierra) que esperan los efectos de la reforma. ²⁹

¡En eso consiste la vigorosa reforma agraria que, después de casi dos décadas de violencia inusitada y de una sorda lucha que ha

²⁷ Panorama... vol. 1, núm. 12.

²⁸ Ernest Feder, "Post Scriptum", en Reformas agrarias en la América Latina..., p. 642.

²⁹ Alberto Aguilar Camacho. "Reforma y contrarreforma agraria", en Reformas agrarias en América Latina..., pp. 660 y 664.

ensangrentado los campos de Colombia, los gobiernos de este país han podido realizar en el marco de la Alianza para el Progresol

Perú: El nivel de vida rural en el Perú, sobre todo en las regiones de la sierra, es de los más bajos de América. Como otros países, Perú ha tratado vanamente de hacer surgir una nueva economía sobre una vieja, viciosa e injusta estructura agraria.

Se calcula que en la pequeña extensión de tierra bajo cultivo de que dispone el país, los predios de hasta 20 hectáreas sólo representan el 20%, mientras que los demás de 100 participan con el 67%, no obstante que apenas constituyen el 4.1% del total

de propiedades agrícolas.

El mayor atraso se observa en las zonas montañosas, en donde sigue prevaleciendo una explotación latifundista de carácter primitivo. La agricultura de la costa ha evolucionado sensiblemente en las últimas décadas, acentuándose los rasgos semicoloniales y la dependencia respecto del mercado exterior. Pero, aun en la fértil zona costera, en la que el desarrollo tecnológico ha sido apreciable, subsiste un régimen de explotación defectuoso y antieconómico y sigue habiendo latifundios que gozan de un tratamiento favorable frente a las pequeñas propiedades desatendidas y pobres. 30

Naturalmente, en Perú se habla hoy día también de reforma agraria: todos proclaman su necesidad y aun convienen en que ha llegado a ser indispensable. En el Segundo Seminario Latinoamericano sobre Problemas de la Tierra, Luis E. Heysen, decía:

Que sepa el señor feudal, o dueño de latifundios, con tierras de cultivo sin trabajar, que nuestro país es algo más que sus feudos o dominio agrario. Que sepa el señor de Lima, que nuestro país es algo más que la Gran Lima. Que sepa el señor de provincia que más allá de ella está el Perú —y agregaba—: Soy un convencido de que, sean los intereses lo más poderoso e insensible que fueren, la Reforma Agraria, devolverá al terruño, a la provincia, a la capital, al país y al continente la dicha perdida. 31

Pese a estos encendidos pronunciamientos, y a que el propio gobierno reitera a menudo su disposición de poner en marcha un programa agrario, las cosas siguen más o menos como siempre:

³⁰ En la Costa, 181 propiedades de más de 500 hectáreas, cubren el 55.68% de la tierra cultivada, mientras que 39.82% propiedades, de hasta 10 hectáreas..., cubren sólo el 10% del área total. "Réplica del Instituto de Reforma Agraria y Colonización del Perú a los Terratenientes", en Reformas agrarias en América Latina, p. 332.

31 Panorama económico latinoamericano, vol. 1, núm. 12, 1960.

subsiste la mala distribución de la tierra, se mantienen grandes extensiones ociosas o prácticamente improductivas, se agudiza la explotación de los campesinos, hay ausentismo, y miles de arrendatarios trabajan la tierra en condiciones onerosas. Pero el gobierno no se resuelve a afectar los latifundios nacionales o extranjeros, y su plan está basado en la colonización, es decir, "en entregar a los campesinos las áreas intrincadas e inhóspitas..., mientras los numerosos latifundios existentes en el país permanecen intactos". Esta "reforma agraria" (así, con minúsculas y entre comillas) tiene toda la simpatía de una sola clase del país: los latifundistas, agrupados en la Sociedad Nacional Agraria..." 32

En efecto, tanto el "Plan Beltrán" como otros proyectos posteriores, han enfatizado la conveniencia de aprovechar mejor las tierras vírgenes y de empezar por repartir algunas de esas tierras en las regiones selváticas más incomunicadas, pobres y de difícil acceso. Entre tanto, los terratenientes se han valido con éxito del más deleznable legalismo para entorpecer y aun frustrar la reforma, una reforma que, según ellos, "... no debe hacerse a través de entes burocráticos autónomos con desmesurados e institucionales poderes, sino mediante los responsables y ordinarios sistemas administrativos constitucionales", y que "debe cautelar debidamente los derechos de los propietarios...". 33 En otras palabras, en vez de una reforma rápida, de cuya celeridad dependiera su éxito, hay que optar por un gradualismo inoperante, tortuguesco y burocrático, que acabe por asfixiar los proyectos de reforma en el papeleo, la inercia y la rutina; y en vez de "cautelar" los derechos de los campesinos que, legítimamente, reclaman la tierra, lo que debe hacerse es proteger a los latifundistas, que casi siempre se han hecho de ella ilícita e inclusive violentamente. Ante esas presiones, el gobierno, en el que están presentes desde luego los intereses de los propietarios de la tierra, ha cedido aun antes de dar la batalla. A propósito de la Ley Agraria, por ejemplo, el presidente León Valencia, en su mensaje al pueblo peruano con motivo de la iniciación del año 1963, expresaba categóricamente su deseo de que: "...la ejecución de la reforma agraria no se llegue a convertir en un peligro que amenace al país desde el punto de vista del derecho de propiedad y desde el punto de vista del minifundio...". 34

³⁴ "La política antirreformista", en Reformas agrarias en América Latina, p. 330.

³² Panorama..., vol. 1, núm. 12, 1960.

³³ La política antirreformista", en Reformas agrarias en América Latina, p. 330.

Y los deseos del mandatario peruano se han cumplido: la reforma, en realidad, no ha amenazado en ningún momento a los propietarios de la tierra, sino que, antes bien, ha funcionado conforme a la idea directriz del "Plan Beltrán", de que: "Los latifundistas sigan engordando y los indios sigan acortando sus perspectivas de vida en regiones inhóspitas y sin medios para enfrentarse a una naturaleza hostil." 36

Venezuela: El proceso agrario de Venezuela se asemeja al de otros países latinoamericanos; en él se aprecian las mismas contradicciones, intereses en pugna, luchas, despojos a los campesinos y frustraciones. Del problema agrario se ha hablado en Venezuela desde la independencia, llegándose, inclusive, en la guerra federal, a intentarse librar a los campesinos de las trabas semifeudales que los ataban. La propiedad de la tierra, sin embargo, se ha mantenido altamente concentrada y el latifundismo se fortaleció bajo las dictaduras de Juan Vicente Gómez y Marcos Pércz Jiménez.

En 1950, se estimaba que el 41.6% de los jefes de explotaciones agrícolas ocupaba el 83.2% de la tierra, en tanto que el 58.4% restante tenía en su poder solamente el 16.8%. En 1961, la situación no había cambiado sensiblemente: el 44.4% de los predios absorbía el 84.2% de la tierra, y la masa de campesinos, arrendatarios, aparceros y ocupantes sólo explotaba el 15.8%. Abundan, por otra parte, las extensiones de más de 1 000 hectáreas, que representan el 74% de la tierra disponible. ³⁶

Aparte de la concentración de la tierra, en la estructura agraria venezolana han estado presentes el ausentismo y el parasitismo consistente en el pago de rentas —en especie o en dinero— por los pequeños agricultores, arrendatarios, aparceros y medieros. Una gran parte de la tierra se ha mantenido ociosa o sólo se ha aprovechado deficientemente, y como consecuencia de ello, ha habido un desaprovechamiento de la fuerza de trabajo y del potencial agrícola del país.

Bajo la presión de los sectores populares y de los grupos progresistas, el Partido Acción Democrática ha iniciado la reforma agraria, reconociendo que: "La influencia del latifundismo en el atraso material y espiritual del pueblo venezolano es innegable." En numerosas declaraciones, Acción Democrática ha reiterado la necesidad de llevar adelante la reforma. "Propiciamos —han

³⁶ Gumersindo Martínez Amengual, Presencia de la Reforma Agraria en América. La Habana, 1962, p. 122.

³⁶ Censos agropecuarios de 1950 y 1961.

dicho sus dirigentes- una reforma agraria integral, que implique la ruptura definitiva del sistema de tenencia y usufructo de las tierras laborales por unas cuantas decenas de latifundistas..." "Este sistema debe ser erradicado de Venezuela para siempre y sustituido por otro que se inserte sobre el principio básico de que la tierra debe ser para quien la trabaja."37

El programa agrario del gobierno no corresponde, sin embargo, a la exigencia de un desarrollo económico independiente: exhibe titubeos y vacilaciones respecto a la necesidad de liquidar rápidamente el latifundio, excluye la representación campesina de los órganos agrarios, deja en pie la aparcería, el arrendamiento y otras formas de explotación; admite el pago parcial en efectivo de los latifundistas, lo que reduce grandemente la capacidad financiera del gobierno para realizar la reforma, y somete la dotación de tierras a procedimientos intrincados y difíciles. La Ley de Reforma Agraria "...está delineada para efectuar modificaciones lentas, tímidas y superficiales en el campo". 38

Según estimaciones del Instituto Agrario Nacional, en 1960-63, el gobierno pagó en promedio 99 dólares por hectárea a los terratenientes afectados por la reforma, precio a todas las luces desproporcionadamente alto, y que, como en Colombia, Perú y otros países, ha hecho del reparto de la tierra un problema artificialmente financiero. Como resultado de la complacencia de las autoridades, el costo del programa agrario se ha vuelto prohibitivo: en los años antes mencionados, el gobierno pagó 57 millones de dólares, tan sólo por poco más de medio millón de hectáreas, mientras que México, Bolivia y Cuba, destinaron a indemnizaciones menos de 24 millones de dólares por 61 millones de hectáreas. 39 O sea que, en tanto que estos países pagaron en promedio 39 centavos de dólar por hectárea, Venezuela indemnizó a los terratenientes con casi 100 dólarés, es decir, 250 veces más.

La reforma agraria venezolana adolece de otras graves fallas: la mayor parte de las tierras destinadas a los campesinos ha procedido de terrenos nacionales baldíos. De los 18 millones de hectáreas en poder de latifundistas, sólo se ha afectado el 2%. "Más de un 55% de la superficie entregada a los campesinos —estima el Colegio de Economistas de Venezuela- provienen de las disponibilidades nacionales y municipales, muchas de ellas impro-

³⁷ Comisión Agraria Nacional del Partido Comunista de Venezuela, Sobre la cuestión agraria en Venezuela, 1960.

³⁸ *Ibid.*, p. 81.

^{39 &}quot;El poder político como instrumento de reforma", en Reformas agrarias en la América Latina..., pp. 199-201.

ductivas, apartadas de las vías de comunicación y de los mercados consumidores..." "La concentración del ingreso agrícola en manos de una minoría dueña de la tierra... no ha sido modificada por la Reforma Agraria, puesto que la tierra, principal factor de concentración de ingresos, sigue en manos de los latifundistas..." 40 Ante tal situación, se comprende fácilmente lo que ha dicho *Prensa Latina*: "Como están las cosas... los latifundistas están encantados; los campesinos disgustados... y el gobierno en difícil posición."

Guatemala, Bolivia y México: A diferencia de lo que acontece en los países hasta aquí considerados y en otros en que el problema de la tierra es aún más grave, en Guatemala, Bolivia, México, y desde luego en Cuba, la reforma agraria ha logrado sensibles progresos en diversas etapas.

Guatemala: Hasta 1952, prevalecieron en Guatemala métodos prácticamente semifeudales de explotación de la tierra. A lo largo de siglos los campesinos vivieron bajo regímenes de servidumbre, a pesar de numerosos intentos revolucionarios como el que en 1871 encabezó Justo Rufino Barrios, destinado a quebrantar el poder territorial del clero y crear un nuevo tipo de estructura agraria. Bajo las tiranías de Estrada Cabrera y Jorge Ubico, los latifundios se fortalecieron y la agricultura guatemalteca se volvió más y más semicolonial.

En 1950 (cifras del Censo Agropecuario de ese año), el 76.2% del total de explotaciones, formadas por predios de 3½ hectáreas, participaban únicamente con el 9% de las superficies censadas. El 2.2% de las fincas, en cambio, disponían del 72.2% de la tierra, y 22 grandes explotaciones contaban con 500 000 hectáreas, de las que cerca de la mitad correspondían a la United Fruit Co. (UFCO). 41 Las propiedades de esta sola empresa representaban casi el doble de la tiera cultivada por 161 501 agricultores, que a su vez constituían más del 47% de los campesinos y agricultores. 42

Entre 1952 y 1954, el gobierno democrático de Jacobo Arbenz llevó a cabo una reforma tendiente a "liquidar la propiedad feudal en el campo y las relaciones de producción que la originan..." La ley no afectó las propiedades de menos de 90 hectáreas ni las de más de 200 cuando, en este último caso, "...estu-

⁴⁰ Diagnóstico de la economía venezolana. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1964, p. 34.

⁴¹ Panorama económico latinoamericano, vol. 1, núm. 11, 1960. 42 Guillermo Toriello, ¿A dónde ya Guatemala?, 1956, p. 80.

vieran cultivadas por lo menos en sus dos terceras partes o destinadas racionalmente a la crianza o el engorde de ganado". 43

Contra la cerrada y creciente oposición de los latifundistas, en menos de dos años se expropiaron más de 395 000 hectáreas a particulares y se distribuyeron alrededor de 915 000 entre 100 000 familias campesinas. Pero a pesar de que "un 71.34% del total expropiado correspondió a guatemaltecos y otras nacionalidades, y un 28.66% a la urco, el mayor terrateniente del país", los enemigos nacionales y extranjeros de la reforma la calificaron de "atentatoria" y "comunista". 44

A partir del golpe de Estado de 1954, del artero y criminal asalto que John Foster Dulles habría de considerar una "gloriosa victoria", se inició la contrarreforma agraria en Guatemala. "Inmediatamente que los 'liberacionistas' asaltaron el poder -escribe Toriello- suspendieron la Ley de Reforma Agraria. Expulsaron a los campesinos de las tierras que habían recibido, ejercitando contra los que opusieron resistencia toda clase de atropellos y asesinatos..." "La clase oligárquica y feudal del país y la United Fruit Co., habían logrado su primer triunfo: recuperar sus tierras. Castillo Armas emitió decretos especiales con ese fin. Luego promulgó un Estatuto Agrario de contenido claramente reaccionario y proteccionista para los terratenientes." 45

Y "el gobierno de Castillo Armas no sólo devolvió las tierras expropiadas a la United Fruit —así como a todos los latifundistas sino que amplió las concesiones a este monopolio (Convenios de 1954-56) y abrió las puertas para que otras empresas norteamericanas llegasen a invertir en la agricultura del país". Así fue como en el breve lapso de dos años, Guatemala logró el mayor avance social de su historia, para luego iniciar lo que acaso ha

sido también el mayor retroceso hasta ahora.

El caso de Guatemala es uno de los más dramáticos y reveladores en la historia reciente de América Latina. Es el caso de un país sometido secularmente a la servidumbre y a la tiranía, que al frente de un gobierno democrático, apoyado por el pueblo, intenta romper las cadenas que lo han esclavizado. Es un caso que descarnadamente exhibe el papel que el imperialismo norteamericano ha jugado y juega en la vida de nuestros pueblos, y una demostración concreta de que -como ha dicho Cardoza v Aragón—, cuando el tránsito del semifeudalismo al capitalismo afecta a Wall Street, se vuelve "comunismo".

⁴³ Panorama ..., vol. 1, núm. 11.

⁴⁴ Luis Cardoza y Aragón, La Revolución Guatemalteca, 1956, p. 30. 45 G. Toriello, ob. cit., pp. 81-82.

Bolivia: El atraso agrario de Bolivia ha sido secular. El latifundio constituyó tradicionalmente la base de la explotación agrícola, concentrándose la mayor y mejor parte de la tierra en unas cuantas familias: Patiño, Hochschild, Aramayo, y otras. Los campesinos bolivianos han vivido realmente a un nivel de subsistencia y sujetos a diversas formas de servidumbre.

En 1953, se inició el primer proceso serio de reforma agraria, proscribiéndose el latifundio y dictándose varias medidas tendientes a dotar y restituir a los campesinos las tierras que les habían sido despojadas.

Hasta mayo de 1960, la reforma había beneficiado a 264 600 personas (alrededor de 44 000 familias) con poco más de un millón y medio de hectáreas; pero a pesar del innegable progreso que el reparto de la tierra ha significado, se estima que la reforma sólo se ha aplicado hasta ahora "en menos de la mitad del territorio nacional: el altiplano y los valles circundantes", 46 y que únicamente se ha beneficiado a poco más del 10% de las familias existentes.

...la mala distribución de la población y la imposibilidad de retirar a corto plazo por lo menos parte de ella de la región altiplánica y los valles para llevarla ya sea a otras zonas o a actividades ajenas a la agricultura, han creado en muchas regiones ---y especialmente en el valle de Cochabamba y en la zona ribereña del lago Titicaca— un grave problema de minifundio que si no se corrige a tiempo puede crear dificultades económicas tanto o más serias que el latifundio. Se han formado allí unidades de explotación en pequeñas superficies —a veces de menos de una hectárea— de tierra poco fértil y de agricultura aleatoria que, aun en el caso de que lograran dedicar a cultivos semiintensivos o intensivos, no podrán permitir a su propietario un ingreso muy superior al que tenía antes de la reforma y lo mantendrán en un grado acentuado de subocupación. 47

Entre las fallas y obstáculos que se advierten en el desarrollo de la reforma agraria boliviana se han señalado, frecuentemente, la ausencia de un plan cuidadosamente elaborado, que evite la improvisación, la lentitud del reparto de tierras, el insuficiente apoyo económico y financiero a los campesinos y el peligroso crecimiento del minifundio, que parcialmente se ha tratado de contrarrestar con la organización de cooperativas agropecuarias.

Otros defectos y limitaciones parecen consistir en la contradic-

⁴⁸ Panorama económico latinoamericano, vol. 1, núm. 3.

⁴⁷ CEPAL, Estudio aconómico de América Latina, 1959.

ción entre "el carácter radical y antilatifundista de la doctrina agraria" y la naturaleza "formal y conservadora" de las normas empleadas para aplicarlas; en que sólo se haya repartido una pequeña proporción de las tierras censadas, en el "débil desarrollo de la colonización como política colateral", la falta de suficiente estímulo a las cooperativas, la insuficiencia o carencia de medios instrumentales y la debilidad con que, en ocasiones, se ha procedido respecto a la indemnización de las tierras afectadas por la reforma y frente a los procedimientos legalistas que defendían los terratenientes. 48

Pero, acaso el defecto más grave de todos, como indica Martínez Amengual, es de "origen externo", y consiste en que: "No se reaccionó con decisión contra el cerco imperialista." ⁴⁹ Como toda reforma agraria genuina, la de Bolivia tropezó a poco andar con la explicable resistencia y la enconada hostilidad de los intereses extranjeros, a los que, sin embargo, más que la tierra preocupaba la suerte del estaño. En los últimos años, las relaciones con Estados Unidos llegaron a un punto crítico, y todo parece indicar que a partir de allí y del momento en que los gobiernos bolivianos, en vez de afirmar y llevar adelante sus reivindicaciones nacionales, optaron por una línea débil y contemporizadora, la reforma agraria empezó a detenerse y desviarse, y el desarrollo económico y social del país quedó en definitiva apresado en el marco desfavorable de la dependencia respecto al exterior, y de una economía atrasada en la que los sectores no agrícolas, en vez de ser un factor dinámico del desarrollo y de la propia reforma agraria, han sido en realidad uno de sus principales frenos.

México: El caso de México es de los más singulares y complejos de América Latina. México fue sin duda el país que abrió la brecha de la reforma agraria, de una reforma que no se concibió en el gabinete, sino en el campo y que acabó por imponerse en los campos de batalla al precio de cientos de miles de vidas humanas.

La reforma agraria mexicana se inició propiamente en 1915, con la ley expedida el 6 de enero de ese año, que anulaba las ilegales transacciones hechas en las seis décadas anteriores con tierras de los campesinos, y prometía a éstos la entrega o restitución de las tierras de que habían sido desposeídos. Los principios de la Ley del 6 de Enero se incorporaron a la Constitución

49 G. Martínez Amengual, ob. cit., p. 148.

^{48 &}quot;La Revolución y la Reforma Agraria", en Reformas agrarias en la América Latina..., p. 444.

de 1917, o sea la Carta en que se sintetizó el ideario de la revolución democrática iniciada en 1910.

Durante los primeros años, posteriores al triunfo del movimiento revolucionario, el reparto de tierras fue lento: los latifundios que la Constitución había proscrito se dejaron en pie y sólo una pequeña parte de los campesinos empezaron a recibir la tierra que habían conquistado con las armas. En 1927, al dictarse la primera Ley Agraria basada en el nuevo orden constitucional, comenzó a activarse la reforma contra la evidente hostilidad de los terratorientes; pero el mayor impulso correspondió al gobierno de Lázaro Cárdenas, que en el breve lapso de 3 a 4 años, puso en manos de los campesinos más tierra que la que éstos habían conseguido en los 20 años previos. El gobierno de Cárdenas estimuló, además, fuertemente el crédito agrícola y la organización de los campesinos, con el fin de mejorar sus condiciones de vida y de librarlos de los intermediarios y especuladores. La celeridad del reparto de la tierra y la diversidad de medidas adoptadas para proteger a los ejidatarios y genuinos pequeños agricultores, determinaron profundos cambios en la estructura agraria y agrícola, y sobre todo en el régimen de aprovechamiento de las tierras laborales.

A partir de 1940-41, las cosas empezaron a tomar otra dirección: la reforma se detuvo y sus enemigos volvieron a la ofensiva, alentados por la ausencia de vigilancia y aun por la complicidad de las autoridades. La falta de crédito, de asistencia técnica y de una adecuada organización, condicionaron desfavorablemente el desarrollo de una nueva agricultura; muchos campesinos se vieron imposibilitados para cultivar su tierra y muchos otros no llegaron siquiera a adquirirla. Después de 1946, bajo el gobierno de Miguel Alemán, la reforma agraria se volvió claramente un intento de reforma agrícola, que ya no pretendía atacar los vicios de fondo de la estructura agraria y que sólo se preocupaba por aumentar la producción, aunque ello implicara la creciente explotación de los campesinos, la dependencia cada vez mayor del mercado exterior e incluso toda una contrarreforma agraria, como en rigor fue la enmienda al artículo 27 constitucional, decretada en diciembre de 1946.

Al amparo de tal política comenzó de nuevo a concentrarse la tierra, a reaparecer el ausentismo y a cobrar importancia los llamados agricultores nailon, o sea un nuevo tipo de propietario agrícola que no trabaja directamente, y a veces tampoco indirectamente, la tierra. Se generalizó la negociación ilícita y la especulación con predios ejidales —despojándose de hecho de sus tierras a miles de ejidatarios—, se convirtieron las propiedades transito-

riamente declaradas inafectables en la etapa anterior, en falsas "pequeñas propiedades"; se garantizó la no afectación de enormes extensiones dedicadas a la ganadería, que en la práctica han servido en muchos casos para crear nuevos latifundios agrícolas; se otorgó el derecho de amparo a los terratenientes afectados por las leyes agrarias; y en vez de que una genuina reforma agraria alentara el mejoramiento de la población campesina y el fomento de la industrialización, la agricultura se fue inclinando rápidamente al mercado exterior, agudizándose así la dependencia económica del país.

Bajo el gobierno del presidente López Mateos, las autoridades volvieron a mostrar cierto interés por la reforma agraria: anunciaron que las nuevas tierras de riego que se abrieran al cultivo se destinarían a los campesinos; se fraccionaron algunos latifundios y se repartió más tierra que en los doce años previos; se dictaron medidas para evitar la especulación con tierras ejidales y se reconoció la necesidad de mejorar la organización de las explotaciones campesinas y de darles los medios de trabajo de que hasta entonces habían carecido. A pesar de todo ello, la política agraria oficial no correspondió a una verdadera reforma agraria: el gobierno respetó los intereses de los terratenientes, sobre todo en las zonas de riego, que en México concentran las mejores tierras agrícolas; la casi totalidad de las extensiones repartidas fueron de temporal, y a menudo no susceptibles de utilizarse para la agricultura o para otras explotaciones agropecuarias. Y todavía en 1960, la mayor parte de la tierra se distribuía entre numerosos minifundios y, sobre todo, entre un buen número de grandes propiedades que la reforma agraria no lograba aún destruir. Según el Censo Agropecuario respectivo, mientras 899 108 predios de 5 hectáreas o menos, tenían en conjunto una superficie de 1 328 107 hectáreas, 22 600 explotaciones de más de 1 000 hectáreas cada una absorbían más de 132.5 millones de hectáreas. Frente a tal estado de cosas, un conocedor de la reforma agraria diría con razón: "No obstante que han transcurrido más de cincuenta y cinco años desde que estallara la Revolución Mexicana... todavía existen decenas de millones de hectáreas en unas cuantas manos y más de dos millones de campesinos carentes de parcela, pese a la acción redistributiva de la tierra ejercida por el gobierno continuamente..." 50

A ello podría añadirse que la mayoría de los campesinos carecen

⁵⁰ Emilio López Zamora, "El Programa de Reforma Agraria Mexicana". El Día. México, 11 de agosto de 1966.

de una organización que les permita defender eficazmente sus intereses, por lo que siguen dependiendo de los intermediarios y especuladores, que son quienes obtienen los mejores frutos. Los asalariados agrícolas tampoco están organizados; en muchos casos dependen directa e indirectamente de organizaciones burocráticas creadas por el gobierno, y cuando han pretendido establecer sindicatos independientes, se les ha hostilizado y aun perseguido violentamente de múltiples maneras. El programa oficial de reforma agraria tiende cada vez más hacia el fomento agrícola; la expropiación de latifundios es vista como una medida innecesariamente violenta y las justas y a veces enérgicas demandas de tierra de los campesinos se presentan y denuncian como una forma peligrosa de agitación y perturbación de la paz en el campo.

La reforma agraria contribuyó grandemente al desarrollo económico que México logró en las últimas tres décadas. El régimen de propiedad de la tierra que hoy existe en el país ha dejado en definitiva de ser un régimen semifeudal, para volverse claramente un sistema capitalista de explotación de la tierra, aunque en las zonas más pobres subsiste un atraso tecnológico impresionante, que no se riñe, sin embargo, con el carácter capitalista dominante de la agricultura. Pero el problema agrario sigue en pie y en ciertos aspectos es más grave que antes. Después de cincuenta años de haberse iniciado la reforma agraria, aún quedan comunidades indígenas que viven en condiciones increíblemente primitivas y miserables; aún quedan numerosos viejos latifundios v se han creado muchos nuevos; abunda el subempleo de la mano de obra: la distribución de la tierra de riego es sumamente defectuosa e inequitativa y el comercio de varios de los principales productos agrícolas continúa bajo el control casi total de unos cuantos grandes consorcios extranjeros. El crédito rural sigue siendo insuficiente y buena parte del excedente agrícola se desaprovecha en manos de un vasto sector parasitario. Hasta 1965, año po: año dejaban el país cientos de miles de braceros -a partir de entonces el gobierno norteamericano les ha cerrado la fronteraque emigraban hacia Estados Unidos tras del ingreso que no podían obtener en México. Hay todavía muchos campesinos sin tierra -en términos absolutos quizás tantos como en 1910- y la estructura toda de la agricultura -y en particular la organización del ejido— sigue acusando graves defectos y fallas que impiden elevar el nivel de vida de la población rural y sentar las bases adecuadas para un desarrollo industrial acelerado de la nación.

El economista Fernando Paz escribe al respecto:

La agricultura, que no es sino una de las partes que forman el cuerpo económico, que proporciona ocupación a la mitad de la fuerza de trabajo del país, presenta serias trabas para su desenvolvimiento en su misma estructura...; la tenencia de la tierra, el uso del agua, la distribución y propiedad de la maquinaria, equipo e instrumentos de producción, la subsistencia de cultivos tradicionales en regiones pobres en recursos..., los sistemas de realización de las mercancías..., el escaso financiamiento, el alto costo de los créditos y su canalización deficiente, el alto costo de los insumos, las relaciones desfavorables de comercio tanto en el interior como en el exterior, la descapitalización, la presencia de intereses extranjeros que controlan el manejo de algunos de los principales productos de exportación, el lento ritmo a que se realiza el proceso de acumulación..., determinan el bajo nivel del ingreso... y han puesto a la agricultura mexicana en situación difícil... 51

Desde su campaña electoral, el actual presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz, reconoció la gravedad del problema rural y anunció que bajo su administración se activaría la reforma agraria. Posteriormente ha asegurado que, al término de su gobierno, en 1970, se habrá repartido toda la tierra afectable en beneficio de los campesinos, aun cuando éstos no la soliciten.

El cumplimiento de esta promesa no sería en modo alguno imposible; pero la experiencia recogida hasta ahora no autoriza a ser optimista. La verdad es que, llevar adelante la reforma agraria en las condiciones imperantes en México, no es una tarea fácil: supone enfrentarse con decisión a los terratenientes, a los intermediarios y especuladores, a las grandes empresas extranjeras que manejan muchos de los productos de exportación, a los funcionarios que se han convertido en "rancheros" o que medran a costa de los campesinos y, en general, a las corrientes de opinión conservadoras, según las cuales la reforma agraria ya cumplió su misión, que supuestamente debía consistir en transferir una gran proporción de la tierra de una vieja oligarquía terrateniente a una moderna burguesía agrícola.

Nuestra reforma agraria es por demás lenta, incompleta y defectuosa, y no puede ser motivo de satisfacción para nadie... el apotegma zapatista de que la tierra quede exclusivamente en manos

⁵¹ Fernando Paz, Estructura y desarrollo de la agricultura en México, Tesis profesional. México, 1964.

de quienes la trabajan... es todavía una promesa de la Revolución, a la que no se ha sabido dar eficaz cumplimiento. 52

Y de seguir las cosas como en los últimos años, y no reenderezarse e impulsar de nuevo y pronto la reforma agraria, el problema de la tierra no podrá tal vez resolverse en México en lo que resta del presente siglo.

LA REFORMA FISCAL

La reforma agraria es, probablemente, aquella a la que más atención se presta en los estudios y en los pronunciamientos recientes de política económica en Latinoamérica. A menudo, sin embargo, se alude también a la necesidad de una reforma fiscal o tributaria, e incluso de revisar el funcionamiento de la administración pública, el sistema educativo y otros aspectos institucionales de la economía de nuestros países.

Nos limitaremos a una breve referencia a la reforma fiscal y a una rápida mención de lo que ocurre en materia educativa, para evaluar en seguida, en conjunto, el intento de realizar lo

que ha dado en llamarse reformas "estructurales".

Desde los años cincuenta, empezó a subrayarse en Latinoamérica la conveniencia de modernizar los sistemas tributarios y de vincular estrechamente y aun convertir la política fiscal en un instrumento de la política de desarrollo. En la Reunión de Punta del Este se mencionó con frecuencia el problema fiscal, y en los documentos finales se hizo referencia a la política que, a partir de entonces, se pondría en marcha en esa materia. En la Declaración a los Pueblos de América, al enunciar los compromisos contraídos por los países del continente, se consignó el de:

Reforzar las leyes tributarias para exigir más a quienes más tienen. Castigar severamente la evasión de impuestos (y) redistribuir la renta nacional en favor de los sectores más necesitados...

En la Carta de Punta del Este, por otro lado, se apuntó que los programas de desarrollo deberían implicar un esfuerzo para:

Movilizar y utilizar en forma más eficaz, racional y justa los recursos financieros, mediante la reforma de la estructura de los sistemas tributarios, que incluya impuestos adecuados y equi-

⁵² Moisés T. de la Peña, "La situación agrícola mexicana; Antecedentes y perspectivas". Comercio Exterior. México, febrero de 1964.

tativos sobre los ingresos elevados, a los bienes raíces, así como la aplicación estricta de medidas para mejorar la administración fiscal—se señaló, además, que— los programas... deberán comprender la adaptación de las erogaciones presupuestarias a las necesidades del desarrollo...⁵³

La estructura de los sistemas tributarios y el carácter de la política fiscal, varían, naturalmente, de un país a otro en Latinoamérica. Con todo, puede afirmarse que al margen de inevitables diferencias hay ciertos rasgos comunes, tales como los siguientes:

Los ingresos fiscales, en general, absorben en la mayor parte de los países una proporción muy pequeña del producto nacional, y la carga fiscal por habitante es también baja. En los últimos años, ello ha sido así especialmente en Brasil, México, Colombia, e incluso Argentina, en tanto que las proporciones han sido considerablemente más altas en Venezuela, Chile y Perú.

La mayor parte de los ingresos fiscales procede de impuestos indirectos, los que con frecuencia contribuyen con más del 60% del total.

Debido, entre otras causas, a las dificultades a que, desde hace varias décadas, ha tenido que enfrentarse la exportación de los países subdesarrollados, los impuestos al comercio exterior han perdido importancia relativa como fuentes de ingresos fiscales.

Los impuestos directos sobre la propiedad y el ingreso, son en casi todos los países latinoamericanos todavía secundarios. La organización del impuesto sobre la renta es defectuosa, predominando el sistema cedular, que fragmenta el ingreso en beneficio del contribuyente e impide gravar en forma adecuada el ingreso global. La distribución de los ingresos fiscales es muy desigual; los gobiernos centrales o nacionales absorben una alta proporción de los mismos, mientras las autoridades locales o provinciales y municipales perciben a menudo ingresos irrisorios.

Particularmente en las leyes locales y a veces en la práctica, al margen de la ley, subsisten los impuestos alcabalatorios, que aparte de ser gravámenes injustos y muchas veces inconstitucionales, dificultan el tráfico comercial y obstruyen el desarrollo económico. La práctica frecuente de eximir total o parcialmente del pago de impuestos a ciertas empresas con el fin de fomentar la industrialización, agudiza el problema de la insuficiencia de los ingresos públicos y, paradójicamente, beneficia en buena medida a empresas que desde su establecimiento obtienen utilidades.

En igual sentido actúan con frecuencia las medidas tendientes a estimular la reinversión de utilidades y a facilitar la expansión o

⁵³ Carta de Punta del Este, título segundo, capítulo n.

modernización de la industria, mediante la reducción de los plazos legales de amortización de las inversiones en bienes de capital.

Los ingresos de los organismos descentralizados y empresas públicas que forman el sector paraestatal, son comúnmente pequeños. Con frecuencia, tales empresas operan con déficit, lo que más que obedecer a una incapacidad supuestamente inherente a la administración pública, se debe a que la política de precios de las mismas tiende a favorecer a la empresa privada aun a costa del sano funcionamiento de las empresas del Estado. Ello, sin perjuicio de que, en muchos casos, influyan en sus resultados financieros fallas de organización, burocracia y malos manejos.

El sistema tributario es casi siempre regresivo, en cuanto a que grava fuertemente a los sectores de bajos ingresos, y no suficientemente a los ricos. Los impuestos suelen ser, además, poco flexibles y de progresividad muy limitada. ⁵⁴

Como consecuencia de lo anterior, del alto margen de evasión fiscal, sobre todo en los estratos de ingresos superiores —que por cierto es otro de los rasgos comunes— y de la proyección del gasto público, el sistema fiscal poco o nada contribuye a redistribuir el ingreso nacional, y en ocasiones, incluso es uno de los factores que influyen en su defectuoso e inequitativo reparto.

El gasto público, por su parte, es insuficiente y deja sin atender muchas necesidades económicas y sociales de primer orden y cuya satisfacción corresponde al sector público.

A pesar de ser insuficientes los gastos gubernamentales, podría decirse que se advierte una tendencia general, de hecho crónica, al desequilibrio presupuestal, sobre todo si se considera la totalidad del sector público.

La composición del gasto público exhibe una gran importancia relativa de los gastos corrientes y, en particular, de erogaciones poco o nada productivas. En muchos países, por ejemplo, el sostenimiento de costosos e innecesarios ejércitos absorbe entre el 15% y el 30% de los gastos presupuestales efectivos. 55

La proporción que de los gastos públicos se destina a la inversión, y concretamente a la inversión productiva, es generalmente pequeña.

Con independencia del destino del gasto, el manejo del mismo suele ser ineficiente y costoso. Hay despilfarro en muchos casos, mala administración e inmoralidad o francamente corrupción de

54 Según un reciente estudio de la CEPAL, mientras que la carga tributaria promedio absorbe el 18.4% del ingreso personal, la que corresponde al sector de más altos ingresos es apenas de 20.5%. En muchos países industrializados, en cambio, excede con frecuencia del 40%. Véase: El desarrollo de Amrica Latina en la postguerra..., p. 74.

55 Véase: University of California, Statistical Abstract of Latin America, 1963, p. 76 y V. L. Urquidi, Viabilidad Económica..., p. 47.

parte de funcionarios, contratistas de obras y servicios públicos y empresarios privados.

Los subsidios al consumo de ciertos bienes suelen ser excesivos e injustificados, y aunque teóricamente pretenden proteger a los consumidores de más bajos ingresos, con frecuencia favorecen también a otros que podrían pagar precios e impuestos más altos, y casi siempre limitan sus beneficios a las grandes ciudades.

La administración fiscal es defectuosa y burocrática, hecho que por sí sólo alienta la evasión en el pago de los impuestos y la inmoralidad administrativa.

Los ingresos y gastos se mantienen muy por abajo del potencial impositivo y los desequilibrios presupuestales tienden a cubrirse con el incremento de la deuda pública interna y externa, expediente que, a la postre, sólo contribuye a acentuar los desajustes financieros y de balanza de pagos.

Y en fin, la política fiscal se emplea en la práctica más con fines anticíclicos y de estabilidad monetaria, que como un arma fundamental de una política de desarrollo a largo plazo, lo que, no significa que se coordine adecuadamente con la política monetaria, ni que sea eficaz como expediente antinflacionario. En rigor, el régimen de bajos impuestos y de gastos en buena parte improductivos, alienta en última instancia la inflación y no contribuye a acelerar el desarrollo.

Con motivo de todo ello, en los últimos años se ha reiterado que la reforma fiscal es impostergable, aunque en la práctica los avances han sido hasta ahora bien modestos.

Los principales han consistido en un intento de mejorar y modernizar los sistemas de recaudación, así como en el empleo y el control de los gastos a través de programas de inversión del sector público. A partir de 1961, algunos países han revisado y modificado su legislación fiscal, logrando que los ingresos tributarios aumenten en los tres años siguientes al ritmo del ingreso nacional, o sea, en 11% en conjunto. Al parecer, los mayores progresos en el índice de las recaudaciones correspondieron a Bolivia, Perú y Nicaragua, seguidos de Venezuela, México y Brasil. ⁵⁶

Se han mejorado, asimismo, los sistemas administrativos, reducido los coeficientes de evasión y aumentado levemente la significación del impuesto sobre la renta en la recaudación tributaria. A este respecto, se estima que, entre 1960 y 1963, los ingresos

56 Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Fiduciario de Progreso Social. Cuarto informe anual, 1964, p. 109.

obtenidos a través del sistema del impuesto sobre la renta pasaron del 25.7% al 36.1%, correspondiendo, en 1963, el 73.4% a Venezuela, el 51.1% a Colombia y el 46.5% a México, países en los que la importancia relativa del impuesto sobre la renta ha llegado a ser mayor. ⁵⁷

Como consecuencia del aumento en los ingresos tributarios e incluso de la mejoría en el funcionamiento de las empresas estatales, se ha advertido cierta tendencia al incremento del ahorro público, el que, sin embargo, es todavía muy pequeño en la mayor parte de los países latinoamericanos. En 1963, dicho ahorro representó el 8% del producto interno bruto en Venezuela, el 4.1% en Nicaragua, el 4% en Perú y el 3.1% en Costa Rica. En Argentina, Brasil, México y Chile, las proporciones respectivas variaron entre el 1.2% y el 1.7%. ⁵⁸

El bajo nivel del ahorro público no es, en última instancia, sino un reflejo de la ineficiencia de los sistemas impositivos y de la incapacidad de la política fiscal para absorber mayores recursos con fines de desarrollo. Como bien dice el profesor Kaldor, aunque la "tributación potencial" de un país pobre es generalmente inferior a la de un país rico, "más importante aún... es el bajo 'coeficiente de utilización' de ese potencial —debido a leyes impositivas malas, a deficiente administración tributaria, o a ambas—lo que a su vez sólo parcialmente puede ser explicado por falta de conocimiento, capacidad o competencia administrativa, ya que es también el resultado de la resistencia de poderosos grupos de presión que bloquean el camino a una efectiva reforma impositiva. Acelerar el desarrollo en todos estos casos es predominantemente un problema político..." ⁵⁹

Y en lo que atañe a la reforma fiscal, podría decirse también, que salvo ciertos aspectos técnicos, en el fondo de importancia secundaria, todos los demás son problemas políticos de no fácil solución en las condiciones actuales de Latinoamérica, ya que, la cuestión decisiva es cómo trasladar al sector público una proporción sustancial de los altos ingresos que se concentran en una minoría privilegiada de nacionales y extranjeros, y cómo utilizar de modo menos irracional esos recursos, a fin de que el gasto gubernamental contribuya en forma cada vez más eficaz a impulsar el desarrollo.

⁵⁷ Ibid., p. 111.

⁵⁸ Ibid., p. 113.
59 Nicolás Kaldor, El papel de la tributación en el desarrollo económico.
Texto presentado al Congreso de la Asociación Económica Internacional, celebrado en Viena en agosto-septiembre de 1962.

LA REFORMA EDUCATIVA

Otra de las reformas institucionales en cuya necesidad se ha insistido en años recientes, es la educativa. La Carta de Punta del Este señala, como uno de los principales objetivos de la Alianza para el Progreso:

Eliminar el analfabetismo en los adultos del hemisferio y para 1970, asegurar un mínimo de seis años de educación primaria a todo niño en edad escolar de la América Latina; modernizar y ampliar los medios para la enseñanza secundaria, vocacional, técnica y superior; aumentar la capacidad para la investigación pura y aplicada, y proveer el personal capacitado que requieren las sociedades en rápido desarrollo. 60

Las fallas de que adolecen los sistemas de enseñanza e investigación en Latinoamérica son innumerables. Aunque el problema de la educación tiene matices propios en cada país, podría decirse que, en general: faltan escuelas, abunda el analfabetismo, los profesores en los diversos niveles de la enseñanza son insuficientes en número y deficientes en calidad, los sistemas de trabajo son usualmente anacrónicos y las facilidades de adiestramiento a los obreros y campesinos son casi inexistentes; el acceso a las universidades es realmente un privilegio de una pequeña minoría, su nivel académico es casi siempre insatisfactorio, su estructura suele ser tradicionalista y su vida interna cerrada y antidemocrática; mientras las exigencias diarias se multiplican y apenas si pueden atenderse en forma más o menos defectuosa, la investigación genuinamente científica se descuida y, a consecuencia de ello, muchos estudiantes y profesores se limitan a repetir y, a menudo, incluso a tratar de trasplantar mecánicamente lo que se dice y hace en el extranjero.

Ante tal situación, en los más diversos círculos parece convenirse en que el problema educativo debe ser atacado sin demora. Algunos postulan que en esta materia pueden hacerse las "inversiones humanas" más productivas, en tanto que otros llegan incluso al extremo de pretender que la reforma educativa sea el centro y el punto de partida de cualquier intento serio de transformación social. En uno y otro caso, al igual que cuando la discusión se desplaza a otros aspectos del problema, las diversas posiciones en torno al carácter y alcance de la reforma educativa, exhiben diferencias y corresponden a intereses que están lejos de

⁶⁰ Carta de Punta del Este. Título primero, numeral 7.

ser meramente académicos o bizantinos. En realidad, como ocurre en relación a la reforma agraria, a la integración económica, la planificación o el financiamiento del desarrollo, alrededor de la cuestión educativa se enfrentan fuerzas sociales y políticas en pugna, incluso en aquellos casos en que parecen coincidir en el propósito de alcanzar ciertas metas.

Se repite con frecuencia, por ejemplo, que la educación superior debe contribuir a satisfacer las necesidades de cada país, que los sistemas de enseñanza deben modernizarse, los profesores deben contar con mayor preparación, la educación debe planificarse y, en suma, que es preciso llevar a cabo con rapidez una reforma universitaria que haga de los más altos centros culturales de Latinoamérica verdaderos pilares del avance científico y del progreso económico y social. La demanda de una reforma universitaria, en que tanto se insiste hoy en nuestros países, no es nueva: es una vieja reivindicación latinoamericana. Está ya presente en los escritos de Gabino Barreda, Justo Sierra y Narciso Bassols en México; lo está en el llamado de Martí a "estudiar física, en vez de metafísica"; en el movimiento renovador de la Universidad de Córdoba; en las páginas profundas de José Carlos Mariátegui y en las valientes jornadas de Julio Antonio Mella. Está presente en las luchas que los estudiantes libran contra la opresión, las viejas ideas y los valores convencionales en todas partes.

Pero las discrepancias en torno a la reforma universitaria son manifiestas aun entre quienes parecen estar de acuerdo en ella. Para unos, la reforma de la educación superior ha de consistir en un superficial y tecnocrático proceso de modernización, que junto al empleo de mejores instrumentos de enseñanza —lo que no siempre implica el uso de métodos científicos más rigurosos y adecuados—, permita que la escuela sirva con mayor eficacia los intereses de los empresarios y de los grupos en el poder. Conforme a tal concepción, la reforma educativa significaría esencialmente más planteles escolares, empleo de técnicas más modernas, personal más calificado, mayores créditos y asistencia extranjera para fines educativos, mejores instalaciones materiales, contacto estrecho con diversas fundaciones y universidades principalmente estadunidenses, reorganización administrativa y adopción no sólo del tradicional y deleznable pragmatismo yanqui, sino incluso de muchos de los valores que, al amparo de la guerra fría v del anticomunismo, los propagandistas del imperialismo presentan como esenciales a la civilización occidental.

Para otros, en cambio, para los millares de estudiantes y profesores progresistas que en Argentina y Perú, en Chile y Venezuela, México y Colombia tratan de abrir paso a una genuina reforma universitaria, ésta debiera consistir esencialmente en una mayor y más estrecha adecuación de las universidades y centros de enseñanza superior a las necesidades nacionales, en más altos niveles académicos, en nuevos sistemas de estudio y nuevas carreras, en la posibilidad de que los jóvenes de origen humilde se preparen profesionalmente, en una profunda democratización de la enseñanza, en un régimen de auténtica libertad de cátedra e investigación, en un esfuerzo que no sólo permita asimilar con rapidez las mejores técnicas extranjeras, sino también crear, a partir del examen sistemático de nuestras complejas realidades, nuevos enfoques teóricos que ayuden a abrir caminos más anchos y prometedores en el campo de la ciencia y del desarrollo económico. Una reforma, en fin, que incorpore a las universidades y escuelas inferiores a la lucha por el progreso y la plena independencia nacional, y que comprenda que en el contexto más amplio de esa lucha es en donde habrá de surgir la nueva universidad v en dónde habrán de resolverse muchos de los viejos problemas que hoy parecen insolubles.

Obstáculos al cambio social

Podríamos continuar examinando las vicisitudes de la reforma fiscal, educativa y de las demás reformas institucionales; pero quizás resulte más útil y esclarecedor recordar la razón de ser de esas reformas, evaluar los obstáculos que impiden o retardan su realización y examinar algunas de las contradicciones en que a estas horas se debate la política latinoamericana de desarrollo.

¿Por qué es menester realizar la reforma agraria? "...porque, por mucho que avance la industrialización —nos dice un experto en la materia— la actual población campesina de América Latina, que hoy día es de más de 100 millones de personas ejercerá una demanda de ocupaciones que, si no se resuelve positivamente, conducirá a problemas sociales y políticos de carácter verdaderamente explosivos..." "Y hay que decirlo muy claramente ... no es posible solucionar estos problemas... en el marco de la actual estructura agraria." 61

Podría afirmarse, en realidad, sin temor a exagerar, que la reforma agraria y otras análogas son necesarias, inclusive indispensables, para hacer posible un desarrollo que libre a nuestros países del

⁶¹ Jacques Chonchol, "Razones económicas, sociales y políticas de la Reforma Agraria", en Reformas agrarias en la América Latina, pp. 109-10.

atraso y a nuestros pueblos de la miseria y el abandono; en otras palabras, que son necesarias para superar la estrechez del mercado interno y hacer posible la industrialización, para elevar la productividad en todos los campos de la economía, para modificar los patrones de distribución de la riqueza y el ingreso sociales, para corregir la tendencia crónica al desequilibrio interno y externo, para absorber plenamente el potencial productivo y superar el subempleo de recursos naturales, hombres y máquinas que hoy padecemos, y en fin, para elevar a corto y largo plazo el excedente económico y utilizarlo de un modo más racional, así como para abrir los canales de intercomunicación social y de acceso del pueblo al poder, que por ahora mantienen obturados las fuerzas antidemocráticas del continente.

Pero, entendámoslo bien, tales transformaciones pueden ser capaces de liberar y permitir el aprovechamiento más adecuado de los recursos de que disponemos y de los que en el futuro podamos crear, en tanto no sean meros ajustes formales, epidérmicos e inocuos que dejen los obstáculos más graves en pie.

Uno de los mayores avances que en los últimos años se ha logrado en el examen de los problemas del desarrollo en Latinoamérica, consiste, probablemente, en el reconocimiento cada vez más extendido de que tales problemas no son circunstanciales o de conyuntura sino estructurales, orgánicos, permanentes y a veces seculares; y de que, en consecuencia, para atacarlos con éxito será menester afectar el andamiaje en que se sustentan.

¿Por qué es necesario —inquiere Prebisch— transformar la estructura social si ha de cumplirse esta nueva etapa de desarrollo acelerado? —Y responde—: Por razones de mucho peso: La estructura social influye adversamente sobre el desarrollo en dos aspectos de primordial significación: a) en el surgimiento de los elementos dinámicos de la sociedad, y b) en la forma en que esos elementos cumplen su función en el proceso productivo. 62

De ahí que, subraya con firmeza el propio autor: "...no habrá aceleración del desarrollo económico sin transformación de la estructura social..." 63

Es verdad —escribe a su vez el economista chileno Sunkel— que existe consenso en lo que se refiere a la necesidad del desarrollo, pero desarrollo significa cambio estructural y cambio estructural significa que algunos serán afectados. Las políticas de desarrollo,

⁶² Raúl Prebisch, Hacia una dinámica..., p. 54. 63 Ibid, p. 21.

por lo tanto tendrán que afectar necesariamente ciertos intereses privados y tendrán que imponer patrones de comportamiento... compatibles con el desarrollo y el cambio. Esto no se conseguirá simplemente con la planificación económica, que no es más que un instrumento de acción racional. Se requerirá una nueva filosofía de las funciones del Estado... y una reorganización profunda en las formas y medios de la acción gubernamental, de manera que ésta sea capaz de movilizar todos los recursos nacionales para llevar a buen término la guerra del desarrollo. 64

¡He ahí el problema fundamental! El desarrollo económico supone cambios estructurales, y tales cambios afectan poderosos intereses que no están dispuestos a ceder, al menos sin dar la batalla. "La resistencia a las reformas estructurales reconocidas en la Carta de Punta del Este —nos recuerda Prebisch— es bien notoria en el seno de nuestros países." ⁶⁵ Y, podría añadirse: incluso en el seno de los propios gobiernos que con frecuencia se ostentan como defensores de esas reformas. Ante tal estado de cosas "cabría preguntar —como lo hace Furtado— si un sistema de poder orientado a la conservación del statu quo, tiene condiciones para formular y ejecutar una política de desarrollo en un país en que el desarrollo requiere necesariamente modificaciones en la propia estructura social". ⁶⁶ Y la respuesta no sería dudosa.

En el marco de la Alianza para el Progreso, a cada momento se habla de la necesidad de reformas; y, a veces, los planteamientos verbales, que en parte responden a viejas aspiraciones latinoamericanas, se antojan inobjetables. La proyección y la significación real de las reformas, sin embargo, no depende de consideraciones retóricas sino de los intereses en juego y a veces en pugna, del marco conceptual que sirve de base y referencia a los programas de la ALPRO y del escenario social en que los hechos se producen.

La Álianza propone una reforma agraria, pero sin afectar en el fondo la propiedad privada de la tierra y de los demás medios de producción y sin lesionar los intereses extranjeros, en donde tales intereses —como acontece en Centroamérica— son acaso el obstáculo más tenaz a una genuina reforma agraria. Se aspira, utópicamente, a una reforma peculiar, de gabinete, burocrática, en la que en vez de una lucha dura y resuelta de los campesinos contra los latifundistas nacionales y extranjeros, sean los gobiernos,

⁶⁴ Oswaldo Sunkel, Cambio social y frustración en Chile. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile, 1965, p. 47.

<sup>Raúl Prebisch, Hacia una dinámica...p. 21.
Celso Furtado, Dialéctica del desarrollo, p. 23.</sup>

asesorados por expertos internacionales, quienes solucionen paternalmente los problemas y proyecten ciertos cambios que en vano buscan la aceptación de los terratenientes. Se sugieren reformas fiscales, sin repararse en que: "El más importante obstáculo para el establecimiento de un sistema efectivo de impuestos sobre los ingresos provenientes de la propiedad, es el anonimato de la propiedad mueble, debido al sistema prevaleciente de valores al portador..." y sin advertir que: "Mientras no se tomen las medidas necesarias para impedir que los ricos se escondan en el anonimato, será imposible el establecimiento de un sistema impositivo justo." ⁶⁷

Es sin duda significativo que, a pesar de los planteamientos cauteloses y suaves, persuasivos y tranquilizadores que hacen los defensores de las reformas; a pesar de que Dean Rusk aclara que la Alianza no es sino un instrumento de la política hemisférica de "defensa del mundo libre", y de que Teodoro Moscoso puntualiza, por su parte, que: "Al apoyar a la Alpro nada tienen que temer los miembros de la clase dominante tradicional...", "quienes deben escoger entre los objetivos de la Alianza y exponerse a una revolución destructiva del tipo de la de Fidel Castro"; a pesar de todo ello, se tropieza con la enconada resistencia de quienes se empeñan en defender el statu quo y los privilegios que de él derivan. Lo que pasa con las reformas agraria y fiscal sucede también con las demás, las que una a una se aplazan y frustran, mientras los problemas se agravan y la inconformidad se extiende y profundiza.

Ello no significa, empero, que todo siga igual en Latinoamérica. Al amparo de la Alianza para el Progreso se están produciendo cambios: se advierte, por ejemplo, una mayor preocupación por los problemas del desarrollo y por atacarlos con instrumentos más adecuados que los tradicionales; hoy se destinan fondos más cuantiosos que antes para tratar de satisfacer necesidades sociales como las de vivienda, educación y salud pública; se reparten aquí y allá pequeñas extensiones de tierras hasta ahora ociosas, improductivas o marginales, que en realidad no interesa mantener bajo su control ni a los viejos ni a los nuevos terratenientes; se hacen intentos iniciales de planificación y programación, que exhiben un creciente desarrollo del capitalismo de Estado y un interés por evitar o reducir al menos los más graves desperdicios; se ha creado una zona de libre comercio y fortalecido la convicción de que nuestros países deben enfrentarse juntos a ciertos problemas comunes, y se

^{· 67} Nicolás Kaldor, "Las reformas al sistema fiscal en México. Comercio Exterior, abril de 1964.

han puesto en marcha algunas reformas fiscales, más o menos inocuas, que sin lesionar a los estratos sociales más altos, contribuyen a elevar los ingresos fiscales y a aliviar la constante presión sobre las haciendas públicas, todo lo cual, en conjunción con factores externos menos desfavorables que actúan sobre las balanzas de pagos, ha traído consigo una leve mejoría en la situación de los últimos dos años.

Con todo, los problemas más graves siguen en pie y los obstáculos fundamentales al desarrollo están aún por removerse. Los pueblos esperan pacientemente los beneficios ofrecidos y la "Década del Progreso", proclamada por las Naciones Unidas, transcurre de prisa, sin que sus frutos puedan empezar a recogerse. La Alianza no propone, en realidad, reformas estructurales: postula más bien reformas "superestructurales" y cambios en la llamada "infraestructura"; es decir, ajustes institucionales que, en todo caso, afectarían la cúpula o los alrededores de la estructura socioeconómica. Y como, aun esos posibles y pequeños cambios concitan enconada resistencia y tropiezan con todo género de escollos, ello parece indicar que los intereses sociales dominantes no quieren cambios, ni siquiera aquellos que sólo afecten la cúpula o incluso la fachada del edificio en que se albergan. ¡Y no se diga si se trata de cambios que impliquen remover los cimientos o los muros del edificio!

La experiencia reciente de la República Dominicana y del Brasil es aleccionadora y dramática. El simple intento del pueblo dominicano de restablecer el orden constitucional y la perspectiva de un fácil triunfo de las fuerzas progresistas sobre la vieja oligarquía, fueron suficientes para que Estados Unidos y los militares del Pentágono lanzaran sobre el pequeño país hermano a miles de infantes de marina, como en los tiempos sombríos del primer Roosevelt y de William Taft. Y cuando Brasil se disponía, bajo el gobierno del presidente Goulart, a realizar varias reformas que, seguramente, habrían alentado el desarrollo económico y social, los grupos nacionales y extranjeros opuestos a ellas prefirieron pasar sobre la Constitución e imponer un nuevo y brutal "gorilato", que garantizara el respeto a los intereses creados. Ello fue tan obvio, que ni siquiera se recurrió, como en otras ocasiones, al fantasma del "comunis-

mo internacional" para justificar el golpe de Estado.

El sistema de la Alianza para el Progreso se debate en contradicciones profundas e insalvables. La experiencia del último lustro demuestra que, aun las reformas institucionales de que se habla, sólo podrían lograrse mediante ciertos cambios y afectando arraigados intereses. Los únicos cambios que esos intereses permiten son: o aquellos que los benefician y se traducen de un modo u otro en mayores privilegios, o aquellos, de tal manera secundarios o intrascendentes, que en rigor no les lesionan, pero que en nada contribuyen tampoco a resolver los graves problemas existentes. En cuanto a las reformas propiamente estructurales, lo que ocurre no podría ser más elocuente y significativo: si se trata de cambios que perjudiquen a los grupos nacionales que están en el poder, los gobiernos no los promueven: los encarpetan y archivan en alguna oficina burocrática o se empeñan en desprestigiarlos y en convencer a la opinión pública de su supuesta inutilidad o de los graves peligros que entrañan. Si, por el contrario, se trata de reformas que amenacen lesionar a los poderosos intereses extranjeros, que a menudo explotan lo mejor de nuestras riquezas, la respuesta viene entonces de fuera y consiste, unas veces, en repetir el vulgar estribillo de que, cualquier medida que afecte a los inversionistas extranjeros, es desfavorable para el desarrollo, y otras en intervenir ilegalmente en los asuntos internos y aun en violar el territorio del país de que se trate, pisoteando el principio de autodeterminación de los pueblos.

Las reformas que podrían ser más útiles para impulsar el desarrollo, resultan así imposibles en la práctica, pues a ellas se oponen en unos casos ciertos sectores nacionales, las grandes empresas extranjeras, en otros, y con frecuencia ambos, a través de una nueva "Santa Alianza" a la que en el fondo sólo interesa preservar el orden de cosas imperante.

Lo que ocurre es que las fuerzas sociales y políticas que postulan y aun reiteran la necesidad de las reformas, no sólo se enfrentan a serios obstáculos interpuestos por otros sectores, sino que ellas mismas son incapaces de realizar los cambios requeridos. En el orden interno, las llamadas "clases medias", o sea la nueva oligarquía en el poder, tropiezan con la resistencia de lo que aún queda de la vieja oligarquía, y con su propia indecisión, sus titubeos, sus intereses, sus compromisos y, en última instancia, su deseo de dejar esencialmente las cosas como están. La idea de que esas clases medias habrán de ser factor decisivo de grandes transformaciones, en el mejor de los casos parece una simplificación superficial inaceptable y un planteamiento político utópico.

Las clases medias —señala muy bien un profesor chileno— han estado en el poder durante tres o cuatro décadas... en las que obviamente han participado en el proceso general de industrialización; pero... a la vez han sido responsables de que se mantenga y aun fortalezca la estructura tradicional y han conducido a varios de

los principales países a un estado de estabilidad institucional y estancamiento económico.

Por ello, concluye el propio autor, y dado el "contrato social" que han llegado a establecer la nueva y la vieja oligarquía en Latinoamérica, puede afirmarse que: "Si los programas de cambios institucionales básicos se dejan al celo reformador de las clases medias urbanas, difícilmente podrán tener éxito." 68

En cuanto al papel de las fuerzas externas supuestamente interesadas en la reforma social latinoamericana, podría decirse en esencia lo mismo. Los grupos dominantes de Estados Unidos, y aun de Europa Occidental, probablemente contribuirían a realizar ciertas transformaciones en que sus intereses no resultaran perjudicados; pero —como antes dijimos— apenas surja el peligro de que esos intereses sean lesionados de un modo u otro, la dificultad de realizar cualquier reforma aflorará de inmediato y se volverá evidente.

En resumen, las fuerzas que, desde el poder, en Latinoamérica y Estados Unidos, se pronuncian por la reforma, están demasiado comprometidas con el mantenimiento del statu quo. Los extranjeros tienen razón en que los grupos dominantes nacionales no quieren en el fondo ningún cambio; y éstos, a su vez, la tienen también cuando señalan que no es difícil advertir que las grandes empresas extranjeras y el gobierno de Estados Unidos, no sólo no buscan seriamente una transformación social, sino que incluso están dispuestos, como lo acredita la amarga y dramática experiencia latinoamericana, a impedirlos por medio de la violencia.

Más bien parece que:

...los elementos olvidados de la sociedad latinoamericana, los obreros y campesinos, muy bien pueden alinearse con la *inteligencia* disidente y asumir la responsabilidad de llevar a cabo los cambios estructurales... que se necesitan tan urgentemente. ⁶⁹

⁶⁸ Claudio Veliz, Obstáculos al cambio en América Latina. Introducción, pp. 2 y 8.

⁶⁹ Claudio Veliz, "Obstáculos sociales y políticos para las reformas", en Reformas Agrarias en la América Latina, p. 242.

En busca de nuevos caminos

Al llegar al fin de este libro acaso resulte útil hacer una brevísima recapitulación, así como algunas reflexiones en torno al camino a seguir, que libren al lector de la impresión de que nuestra postura es negativa, pesimista o escéptica respecto al porvenir de nuestros pueblos.

Latinoamérica no goza, como a menudo se sugiere en actitud superficial y demagógica en discursos y documentos convencionales, de una envidiable prosperidad. Atraviesa, en realidad, por una situación difícil, en muchos aspectos grave y aun verdaderamente crítica, lo que no obedece a factores cíclicos ni tiene un carácter meramente transitorio o circunstancial. La mayor parte de nuestros males son viejos, a veces seculares, y tanto los viejos como los nuevos problemas dejan ver casi siempre fallas profundas y vicios estructurales. No ignoramos, desde luego, que prácticamente en todos los países del continente ha habido cambios y aun progresos económicos aislados de importancia en las últimas décadas; tenemos conciencia de ello y de que la América de hoy no es ya la de hace treinta o cuarenta años. En cuatro o cinco países, el ritmo de crecimiento económico ha sido inclusive bastante rápido en ciertas etapas; pero aun así, la verdad es que Latinoamérica está en conjunto quedando más y más a la zaga de las grandes naciones industriales de oriente y occidente; que siguen en pie los obstáculos que con más fuerza detienen e impiden nuestro progreso y que, aun en los países cuyas condiciones pudieran considerarse mejores, los avances materiales no se han traducido en una rápida y satisfactoria elevación del nivel de vida de las grandes masas, las que en general continúan viviendo en condiciones deplorables desde México y Guatemala hasta Brasil, Bolivia o Chile.

Cuando decimos que los problemas que debemos encarar son problemas de fondo, no decimos nada nuevo ni original. En años recientes, bajo la influencia de múltiples factores internos y externos, se ha avanzado en la comprensión de la problemática del subdesarrollo latinoamericano. Los diagnósticos que se hacen de los más graves problemas son a menudo certeros y más que limitarse a expresar ideas particulares o exclusivas de tal o cual grupo o sector, recogen, en cierta medida al menos, planteamientos objetivos y generalizados, que frecuentemente proceden incluso de las corrientes de ideas más avanzadas; pero del buen diagnóstico al empleo de una terapéutica eficaz hay una gran distancia. A cada momento se postula que los males de fondo requieren soluciones

de fondo, y en el mejor de los casos, se adoptan en la práctica medidas que no pasan de ser soluciones de forma. ¿Será que no se comprenden realmente los problemas fundamentales?, ¿o querrá decir, más bien, como algunos suelen sostenerlo en planos derrotistas, que lo que ocurre es que nuestros problemas no tienen solución? El asunto no es, en modo alguno, sencillo; y sin embargo, es menester examinarlo.

Lo que acontece, a nuestro juicio, no es que no se comprendan los problemas y no se tenga claridad, en consecuencia, respecto a cómo actuar eficazmente sobre ellos. Cuando se procede del modo más empírico es probable que los grupos en el poder lo hagan sin saber a punto fijo a dónde van, y que sus medidas no estén precedidas de ningún examen medianamente riguroso y serio sino determinadas por la inercia y la rutina. Con más frecuencia, empero, lo que ocurre es que la política de desarrollo no se propone siquiera vencer los obstáculos de mayor importancia, bien porque responde a concepciones y planteamientos teóricos erróneos, o porque expresa, cualquiera que sea su base conceptual o doctrinaria, el propósito de no tocar aquello que, aun siendo un obstáculo decisivo al desarrollo económico, implique afectar de un modo u otro los intereses de los grupos sociales dominantes.

El progreso económico de Latinoamérica, o aun la idea más ambiciosa de lograr un desarrollo económico rápido, en beneficio de las grandes mayorías de la población, no es algo abstracto, irrealizable, quimérico. Si algo nuevo y prometedor empieza a abrirse paso en la conciencia latinoamericana, es precisamente la convicción de que si bien es cierto que el presente es difícil, también lo es que el futuro puede y debe ser mejor. Empieza a comprenderse que el atraso y la miseria no son estados absolutos inherentes a determinados pueblos, sino categorías transitorias susceptibles de liquidarse a través de un esfuerzo deliberado y perseverante. Empieza a comprenderse que no hay pueblos superiores ni inferiores, y que lo único inferior e indigno de un ser humano es tolerar indefinidamente el abandono, la explotación, la servidumbre y el atropello de sus derechos más sagrados.

El desarrollo económico de América Latina se desenvuelve hoy en un marco estrecho e inaceptable. La política con la que pretende impulsársele es una política equivocada, débil, incapaz de librar a nuestros pueblos del subdesarrollo. Una política, además, que descansa en una estrategia inadecuada y que se sustenta sobre una base teórica deleznable, y sobre una constelación de fuerzas en la que predominan los intereses de los sectores empeñados en el fondo en dejar las cosas como están.

Latinoamérica requiere con urgencia de una nueva política económica. La que, con variantes inevitables, está actualmente en vigor, puede acaso resolver ciertos problemas secundarios y de poca monta, pero difícilmente podrá transformar las condiciones existentes. Es una política de alcances sumamente limitados, casi siempre titubeante y contradictoria, y en última instancia incapaz—conviene subrayarlo— de enfrentarse con éxito, a corto y largo plazo, a los obstáculos que frenan, desvían y en muchos aspectos frustran el desarrollo.

El hecho de que la política económica tienda a ser menos pasiva que antes, el que su radio de acción sea ahora más amplio, el que sea menos parcial o fragmentaria, el que ciertos enfoques macroeconómicos exhiban en general una mayor comprensión de la problemática del subdesarrollo o el que hoy se empleen mejores instrumentos técnicos, no es suficiente.

En vez de una política que fundamentalmente se exprese en medidas reguladoras de carácter indirecto, que centre su acción en torno a los aspectos financieros del desarrollo y no al empleo más racional de los recursos reales; en vez de una política que se conforme con ciertos ajustes de forma y deje de lado los cambios de estructura, haciendo depender, por ejemplo, la suerte de la reforma agraria de la anuencia de los viejos y nuevos latifundistas; en vez de una política que se enfrente a los síntomas y a los factores secundarios, mas no a las causas determinantes y más profundas del atraso; que proyecte la integración latinoamericana como una peculiar y peligrosa "empresa mixta" de los pequeños capitales nacionales y los grandes consorcios extranjeros; que persista en el propósito de atraer al capital del exterior para compensar la escasez de ahorro interno y que pretenda que bastará una programación supuestamente "neutra", inocua y de gabinete para superar el subempleo crónico y la irracionalidad en el manejo de los recursos productivos; en vez de todo ello, Latinoamérica reclama sin demora una nueva política económica; una política vigorosa, que encare resueltamente y sin vacilaciones los obstáculos reales del desarrollo, obstáculos que sin duda están ligados íntima e indisolublemente a la estructura social interna de nuestras economías y a la estructura de sus relaciones internacionales, que esencialmente se expresa a través del fenómeno de la dependencia.

Con la política existente, lo más probable es que nuestros países sigan creciendo como hasta hoy: en forma lenta, inestable, desigual, dependiente, en un clima antidemocrático y sin que las grandes masas de la población reciban, en consecuencia, los frutos de su esfuerzo y los beneficios del progreso. Para crecer de otra mane-

ra y con otra proyección; para desarrollarse a un ritmo realmente acelerado, se requerirán condiciones distintas a las actuales, condiciones nuevas que, es preciso entenderlo, no habrán de surgir de una vieja política ni tampoco de los habilidosos intentos de remozarla en el contexto de la Alianza para el Progreso.

Latinoamérica necesita elevar en conjunto sustancialmente su tasa de acumulación de capital; reorientar todo el proceso de inversión y asegurar la mayor prioridad a las actividades más productivas; necesita promover un rápido avance tecnológico que permita elevar el nivel de productividad en toda la economía y especialmente en aquellas ramas y sectores en los que aún se trabaja en condiciones primitivas, del todo ineficientes; necesita impulsar en mayor medida un desarrollo industrial genuinamente nacional y dar a la industria pesada y a la agricultura todo el apoyo posible; necesita, en fin, utilizar mejor el potencial productivo actual—hombres, máquinas e instalaciones, recursos técnicos y financieros— y poner fin al despilfarro y a la constante succión del excedente económico que las clases dominantes de dentro y las naciones extranjeras de las que más se ha dependido, le han impuesto prácticamente desde siempre.

El logro de tales objetivos no puede ser espontáneo ni fácil; el aumento, la adecuada movilización y el mejor empleo de los recursos productivos, requieren, entre otras cosas, de una buena dosis de planificación y de una política económica más activa y dinámica, más abierta y flexible, más independiente y democrática y que contribuya en forma directa y decisiva a superar los más graves obstáculos al desarrollo. Y la posibilidad de superar esos obstáculos supone entre otras cosas una previa y correcta evaluación teórica, ya que es obvio que si se parte de un diagnóstico que no llegue a establecer con precisión las causas del atraso latino americano, no podrá aspirarse a formular una estrategia capaz de

impulsar satisfactoriamente el desarrollo.

En el marco de una nueva política económica sería indispensable reorientar y acelerar la reforma agraria, rescatar numerosos recursos y actividades que todavía se hallan en poder de grandes empresas extranjeras, modernizar y, por lo menos en parte, nacionalizar la banca y los sistemas de seguros, adoptar una firme política antimonopolista y antiimperialista, llevar mucho más lejos que hasta ahora la intervención estatal en la vida económica y revisar y modificar la filosofía en que tal intervención descansa; poner en marcha una política fiscal genuinamente progresiva y que asegure al Estado el mínimo de recursos que le son necesarios para afrontar sus crecientes responsabilidades; romper la hegemonía comercial que

ejercen unas cuantas grandes potencias y abrir nuevas rutas al comercio exterior; sujetar a un control eficaz el endeudamiento externo de los gobiernos y el empleo de las divisas disponibles; enfrentarse con decisión y claros propósitos defensivos a la aparentemente incruenta, pero sin duda peligrosa y gravísima invasión que entraña la inversión extranjera y alentar el desarrollo de verdaderas organizaciones de masas, cuya acción es esencial para aspirar fundadamente a un mejor reparto del ingreso social y para que una política económica progresista cuente con el apoyo popular, del que en última instancia depende su viabilidad.

Pero, será realmente posible tal política en las condiciones actuales de América Latina? En las condiciones actuales, podría responderse de inmediato, seguramente que no; de lo que no sería lícito, sin embargo, deducir que, en tal virtud, habría que dejar las cosas como están. Pretender confinar el complejo y dinámico proceso del desarrollo económico, o en otras palabras el proceso histórico mismo, al marco inflexible y estático de un presente concebido no como una fase de ese proceso, sino como un estado de cosas absoluto, intocable, como un parámetro rígido que la comunidad debe aceptar sumisa y resignadamente, es lo más extraño e inaceptable para toda teoría o política del desarrollo que pretenda ser digna de tal nombre. En un momento dado, las condiciones existentes suelen ser casi siempre un mayor o menor obstáculo al progreso; pero sería enteramente irracional renunciar por ello al propósito de lograr el bienestar, en vez de decidirse a rebasar las múltiples barreras que, con frecuencia, aun el logro de las metas más modestas supone vencer.

La nueva política de que hablamos no surgirá en América Latina como por encanto. Tendrá que descansar en una estrategia del desarrollo diferente a la actual y ésta, a su vez —como hemos dicho antes— en enfoques teóricos rigurosos, que no sólo permitan buenos diagnósticos, sino que ofrezcan verdaderas salidas y no meros callejones sin salida. Tendrá que impulsar y hacer posibles, y al propio tiempo, derivar de cambios estructurales, sin los que el desarrollo sería por fuerza más lento, difícil e inestable.

Una estrategia económica adecuada, capaz de servir de pauta orientadora a una política económica realista y eficaz, debería a nuestro juicio descansar, entre otras, en las siguientes ideas o supuestos principales:

Comprender que los obstáculos más graves que se oponen al progreso económico de Latinoamérica son de naturaleza estructural, y que sólo podrán superarse, en consecuencia, mediante una profunda transformación socioeconómica. Abandonar la idea de que el capitalismo latinoamericano ha de repetir o revivir las hazañas de que el sistema fue capaz en sus mejores tiempos, y de que asegurará, a largo plazo, el desarrollo de nues-

tros países.

Comprender, en tal virtud, que más que una perspectiva de largo alcance de desarrollo capitalista, lo que Latinoamérica parece tener por delante es un periodo de transición, cuyas modalidades sería à todas luces aventurado tratar de anticipar, y en el que habrá de lucharse, de un lado, por la preservación del status imperante, y del otro, por reformas y cambios que hagan posible el tránsito hacia una nueva y mejor forma de organización social.

Comprender, asimismo, que en las condiciones presentes se ha liquidado en Latinoamérica, en mayor o menor medida, la posibilidad de que la empresa privada nacional y extranjera sea el motor de un rápido desarrollo, y que, por tal razón, el papel principal y más activo en la gestión económica habrá de corresponder al Estado, y que incluso en un marco capitalista deberá extenderse el control social de muchos de los medios de producción y de los recursos y actividades que hasta ahora han sido objeto de propiedad privada. Reapreciar objetivamente y con espíritu crítico el contexto en que se desenvuelve la política latinoamericana de desarrollo y, en particular, tener presente que, a la luz de la experiencia a veces verdaderamente amarga de nuestros pueblos, nada autoriza a pensar que el imperialismo, que hasta ahora ha sido acaso el principal obstáculo a nuestro progreso, deje de ejercer influencia o incluso se convierta en un factor positivo del desarrollo latinoamericano.

Dada la importancia fundamental que en los próximos años habrá seguramente de corresponder a ciertas reformas y cambios estructurales que afecten las relaciones sociales y económicas internas v externas de cada país, quizás valga la pena, aun a riesgo de volver brevemente sobre algunas ideas ya expresadas en páginas previas, hacer un paréntesis sobre el alcance y significado de esas reformas.

Con frecuencia se postula que una transformación estructural consistiría en lograr la universalización del capitalismo en nuestra vida económica y social. La idea que subyace a tal planteamiento es la de que los países de América Latina no han llegado a contar con un sistema social definido, sino que más bien descansan en estructuras duales o plurales, en las que coexisten rasgos propios de varias formaciones socioeconómicas que se entrelazan en una compleja y singular yuxtaposición. Según este esquema teórico, el capitalismo va ganando terreno gradualmente a las formas precapitalistas, sin que hasta ahora haya llegado a imponerse cabalmente sobre ellas.

El desarrollo del capitalismo no es nuevo en América Latina: es un hecho al que está íntimamente ligada toda nuestra historia moderna. Las formas y las relaciones de producción capitalistas empezaron a penetrar en nuestros países desde el régimen colonial, chocando a menudo violentamente con las estructuras tradicionales que se habían configurado a lo largo de siglos. Pero el capitalismo mexicano, al igual que el del Perú, Brasil o Chile, nunca fue un capitalismo vigoroso y pujante que, como el de Inglaterra o Francia, liquidara en poco tiempo el viejo orden social. Nuestro capitalismo fue siempre incipiente y débil, y aun después de convertirse en el sistema socioeconómico dominante, ha seguido siendo inestable, pobre y dependiente.

El hecho de que nuestros países scan conómicamente atrasados no significa, en consecuencia, que no sean capitalistas: significa más bien que el capitalismo ha adoptado en ellos modalidades propias, distintas y aun a veces antagónicas a las que fueron características del modelo teórico tradicional; una de las cuales consiste en haber dejado subsistentes, como elementos orgánicos del sistema, formas anacrónicas que en gran parte resultan del carácter profundamente dependiente del capitalismo en los países hoy atrasados y de la imposibilidad de remover esos y otros obstáculos en el marco del imperialismo.

Comprender claramente estas cuestiones es esencial para encontrar el camino que ha de llevarnos adelante. El capitalismo ha llegado a ser lo que es en nuestros países tras de un largo y complejo proceso histórico, un proceso que viene de muy atrás: de la Colonia v la descomposición inevitable del régimen colonial, del movimiento de Independencia y la lucha de clases que el esfuerzo cinancipador agudiza y vuelve más profunda; de la reforma liberal, que no sólo abre el paso a nuevas instituciones y valores culturales, sino que alienta el crecimiento de las fuerzas productivas, despoia de la tierra a millares de campesinos y alimenta el mercado de trabajo con una mano de obra barata y fácilmente explotable; del imperialismo que impulsa la producción mercantil de bienes v servicios v retarda y frustra a la vez el desarrollo industrial que en los países independientes adquiere gran vigor en las postrimerías del siglo xix; y en fin, de los movimientos renovadores de principios del siglo xx, que por caminos diversos traen consigo nuevas formas institucionales en los países del Río de la Plata, Chile, Brasil, México y otras naciones latinaomericanas.

Hablar —como suelen hacerlo ciertos autores— de que el cambio estructural que se plantea con mayor urgencia en Latinoamérica, consiste en convertir nuestras economías, supuestamente feudales

o semifeudales, en economías capitalistas, implica olvidarse de la realidad y tender a crear nuevas y falsas ilusiones. Economías capitalistas —repetimos— lo son desde hace tiempo la de Brasil o Venezuela, la de México y Chile, la de Uruguay, Argentina, Colombia o Panamá. El hecho de que en ellas sobrevivan rasgos precapitalistas y aun formas primitivas de organización de la producción, que mantienen a ciertos sectores de la población rural en la miseria más desoladora y dramática, sólo demuestra que el capitalismo en los países dependientes no es capaz hoy, como no lo fue en rigor en los últimos cien o ciento cincuenta años, de extirpar en definitiva esas formas anaerónicas de producción y lograr, digamos, los cambios profundos que Cuba ha puesto en marcha en menos de una década.

¿Significa lo anterior que una transformación estructural profunda, debería consistir a estas horas en Latinoamérica en sentar las bases del socialismo? En un sentido estricto, un cambio de estructura, entendida ésta como sistema o modo de producción, supondría en efecto la transformación de todo el orden social, incluyendo naturalmente su régimen económico y su organización política. Y en un plano objetivo, por otra parte, cabría decir sin ambages que la solución cabal de los graves problemas sociales y económicos a que nos enfrentamos, no podrá lograrse en el marco del capitalismo y menos de un capitalismo como el que, sin exageración, padecemos en los países latinoamericanos.

Discutir a estas alturas si el socialismo habrá de ser o no la siguiente etapa del proceso histórico, equivaldría a renunciar a la ciencia y al uso de sus mejores instrumentos de análisis en el campo social, para caer en la magia; significaría dar la espalda al hecho quizás más elocuente y apasionante de nuestro tiempo y desentenderse de la realidad en que ya vive la tercera parte del género humano. La etapa en que el socialismo era tan sólo una hermosa "utopía", una "ciudad del sol" o un falansterio, ha quedado definitivamente atrás. Y a pesar de los problemas que inevitablemente acompañan al establecimiento de un nuevo orden social, hoy es una concreta y alentadora realidad que se consolida y gana terreno día a día desde el centro de Europa liasta el Mar Caribe y el Lejano Oriente.

El socialismo, sin embargo, no surgirá espontáneamente de la descomposición del sistema capitalista, como el fruto que cae del árbol cuando ha madurado. Bajo el peso de los intereses y privilegios de los grupos dominantes de América Latina, de su cada vez más estrecha asociación con los grandes consorcios extranjeros y de la creciente aceptación de una estrategia anticomunista

que, en rigor, esencialmente amenaza y pone en grave peligro nuestras más caras libertades ciudadanas, la descomposición del sistema puede llevar desde luego a crisis agudas, pero que lejos de traducirse en avances de las fuerzas populares, culminen en nuevas formas de represión y de violencia y en la proliferación de dictaduras fascistizantes y de regímenes castrenses del tipo de los que, por desgracia, están ya en plena acción en el continente.

Y qué hacer mientras Latinoamérica pueda vivir bajo una nueva y mejor organización social? ¿Bastará sostener con firmeza que el presente estado de cosas es inaceptable y postular que el socialismo será sin duda mejor? Sería imposible, en realidad, predecir el momento en que nuestros países hayan de superar en definitiva la presente fase de su desarrollo. Acaso lo más que podría decirse es que, en una perspectiva histórica de largo alcance, ya se hallan en cierto modo en un periodo inicial de transición, en que las propias leyes del proceso social los enfrentan a la necesidad de buscar nuevos caminos.

Parece claro, además, que el proceso de cambio será más rápido y menos difícil en la medida en que, en vez de cruzarse de brazos y esperar pasivamente mejores tiempos, los pueblos se entreguen a la tarea de empujar hacia adelante y de ayudar activamente a que las cosas marchen mejor y más de prisa. Y aquí es donde, en un enfoque más restringido y de más corto alcance que el que antes hemos utilizado, la necesidad de reformas estructurales como condición de cualquier desarrollo cobra una actualidad y una importancia indiscutibles. El hecho de que ciertos cambios no entrañen el advenimiento de un nuevo sistema social de producción, sino tan sólo modificaciones que afecten la estructura socioeconómica existente, no los vuelve en modo alguno desdeñables. Antes al contrario, el lapso inevitable que habrá de transcurrir entre este momento y aquel en que a la postre sea posible implantar el socialismo, dependerá en cierto modo de lo que se haga o deje de hacer para acortar o prolongar el camino. Si las reformas son profundas y no superficiales, si se entienden como meros episodios de un proceso y no como la culminación del mismo, si se enmarcan en una estrategia revolucionaria y no oportunista, si se conquistan a través de la lucha popular v no mediante componendas o habilidosas y comprometedoras concesiones de los grupos en el poder, tales reformas ayudarán sin duda a reforzar las posibilidades de cambio, a romper o por lo menos debilitar los factores del subdesarrollo, a alterar sensiblemente la constelación y el peso relativo de las fuerzas en pugna y a agudizar —en vez de tratar de mitigar— ciertas contradicciones. de modo que ello resulte en la consolidación de los grupos que han de actuar como factores políticos decisivos de cualquier transformación de cierta envergadura. Sería, en consecuencia, un grave error, adoptar una actitud desdeñosa y de menosprecio hacia esas reformas, tan sólo porque su realización no ha de traer consigo soluciones totales y absolutas, sin reparar en que a pesar de ello pueden ser, económica y políticamente, un factor importante en las primeras fases del proceso de transformación.

¿Ŷ quién, y en su caso, cómo podría realizarse tal transfor-

mación?

Lo primero que desearíamos establecer es que no parece viable, a nuestro juicio, que las fuerzas que hoy detentan el poder en Latinoamérica sean capaces de llevarla a cabo. Los gobiernos actuales, aun en países como México y Chile, en que tienen una base constitucional más sólida y un carácter más o menos liberal -v no digamos en Brasil, Nicaragua o Paraguay- son gobiernos en los que predominan grupos conservadores demasiado comprometidos con los intereses creados, gobiernos al parecer incapaces de enfrentarse con decisión a los obstáculos fundamentales del desarrollo. Al hablar de intereses creados, no aludimos exclusiva o siquiera principalmente a los de las oligarquías tradicionales que, en general, siguen presentes en el panorama social latinoamericano; pensamos más bien en los de la nueva oligarquía, en los intereses de la burguesía en el poder, de una burguesía que, en conjunto, lejos de ser partidaria de una profunda transformación, exhibe un creciente temor y hace todo lo posible por evitarla. Aun en México, en donde el fortalecimiento de la burguesía estuvo ligado a lo largo de varias décadas a un proceso revolucionario, la clase dominante sólo tiende a aceptar -y aun ésos, con frecuencia a regañadientes— los cambios estructurales ya realizados, los que hizo posible la Revolución Mexicana, mas no los que en estos momentos serían imprescindibles para acelerar un desarrollo independiente. A estos cambios se opone enarbolando las viejas banderas de la Revolución, como si la estructura socioeconómica creada por ella fuera intocable y la República pudiera vivir eternamente de la herencia del movimiento iniciado en 1910.

Lo mismo parece ocurrir en el resto de América. El fracaso reciente de los sectores liberales dominicanos, los tropiezos constantes y el dramático y revelador derrocamiento del gobierno del presidente Goulart, en Brasil; los titubeos y continuas frustraciones de la política de "revolución sin sangre" de Frey en Chile, los obstáculos insuperables a que en las condiciones existentes

se enfrenta toda acción renovadora, demuestran la imposibilidad práctica de que, en el marco de la Alianza para el Progreso, los sectores dominantes nacionales y los poderosos intereses extranjeros a que están ligados, sean capaces de adoptar y poner en ejecución una política del tipo de la que es necesaria para impulsar el desarrollo latinoamericano.

Tendrán que ser otras fuerzas, esencialmente las fuerzas del pueblo -de los campesinos y los obreros, de los estudiantes e intelectuales, de ciertos sectores de la clase media y aun miembros aislados de la burguesía— las que puedan acometer con éxito la tarea de abrir mejores y más anchos horizontes a nuestra América. Tendián que ser, además, fuerzas conscientes y disciplinadas, y no meros movimientos espontáneos e intermitentes, los que se requieran para lograr avances significativos. Y aun así, para asegurar el triunfo, será preciso también abandonar esquemas acartonados e inservibles y reemprender empeñosamente y en actitud creadora la búsqueda de nuevas formulaciones estratégicas, que deriven del análisis objetivo y profundo de nuestras realidades. Será indispensable superar prejuicios y posturas derrotistas, despojarse de vanas ilusiones y, en fin, renovar formas de acción y mecanismos de organización que hasta ahora han resultado ineficaces e incluso han contribuido a que las fuerzas populares pierdan terreno y sufran derrotas que podrían haberse evitado. Todo eso será necesario, porque si el desarrollo económico ha de acelerarse, si ha de contribuir a afirmar nuestra independencia y a ofrecer a las masas condiciones de vida verdaderamente dignas, ello sólo podrá obtenerse al precio de una lucha difícil, penosa, acaso larga y muy probablemente violenta.

Esto no significa que tal lucha haya de ser violenta en todas sus fases o en todos los países, y menos aún, que el pueblo haya de elegir necesariamente la vía violenta como la mejor y más eficaz. En la etapa de lo que en un sentido estricto correspondería a la conquista del poder, quizás no sería imposible que el triunfo de las fuerzas populares se obtuviera en algún país —desde luego entre fricciones y antagonismos crecientes e inevitables— utilizando al máximo los mecanismos democráticos y la acción cívica y política en planos pacíficos; mas apenas un nuevo gobierno intentara cumplir sus promesas y poner en ejecución una política progresista y reivindicadora de los mejores intereses nacionales y populares, se enfrentaría a la inmediata, creciente y tenaz oposición de los viejos grupos dominantes, los que aun al precio de sacrificar enormes riquezas materiales y millares de vidas huma-

nas, recurrirían a la violencia para tratar de preservar sus privilegios y las instituciones en que tales privilegios descansan.

Si hubiera manera de elegir libremente el camino, seguramente ningún pueblo tomaría el más difícil, o sea el de la violencia. Pero como en otros momentos decisivos de su historia política, si en la crisis porque hoy atraviesa Latinoamérica se plantea la necesidad de emplear medios violentos, será porque los poderosos intereses que cierran el paso al progreso no están dispuestos a ceder sin antes utilizar todas las armas a su alcance.

La perspectiva de una lucha cruenta en el futuro más o menos inmediato de nuestra América, no debiera, sin embargo, exagerarse, ni hacer abrigar temores y dudas respecto a la suerte final del proceso. La violencia ha sido un dato dramático constante en la vida latinoamericana. Nuestros pueblos fueron víctimas de la violencia durante la conquista europea y, sobre todo, a lo largo del periodo colonial; la vivieron en las luchas por su independencia política; conocieron más de una vez la agresión extranjera y sufrieron el despojo de vastos territorios y enormes riquezas; toleraron la depredación imperialista y aun el desgarramiento de sus propias entrañas, cuando de ellas fue posible extraer petróleo, plata, cobre o estaño que las grandes potencias de Occidente requerían para afianzar su hegemonía.

El signo de la violencia está presente en todas partes y de mil maneras en Latinoamérica. Está presente en el abandono de millones de niños desnutridos que inexorablemente mueren cuando apenas empiezan a vivir; en los insultantes y dramáticos contrastes de riqueza y miseria, en el atraso secular de grandes porciones de campesinos en cuyas débiles espaldas se sostiene una pesada herencia de latifundismo, atraso y corrupción; la violencia se exhibe en los gobiernos castrenses y en las dictaduras tropicales, en la explotación desenfrenada e irracional de seres humanos y recursos naturales, en la represión y supresión de derechos y libertades que nuestros pueblos han conquistado con sangre y sacrificios inenarrables.

Pero la violencia sólo engendra a la postre más violencia. Y si los grupos dominantes acaban por obturar totalmente los posibles conductos de un progreso democrático en América Latina, tarde o temprano tendrán que enfrentarse, en todas partes, al descontento del pueblo convertido en violencia revolucionaria.

INDICE DE AUTORES

A

Aguilar Monteverde, Alonso 60n; 92n; 174n; 186n; 195n; 248n Aguilera Camacho, Alberto 256n Ahumada, Jorge 35n; 42n; 145 Alvarez Z., Guadalupe 189n Anguiano, Eugenio 170n Arnault, Jacques 88n

В

Bauer, P. T. 15; 16n; 20n Baldwin, R. 16n; 25n; 34n; 38n; 7ln Bagú, Sergio 86n; 98n; 87 Barre, Raymond 26; 27n: 59n Baltra Cortés, Alberto 145 Balogh, Thomas 35; 36n; 37n Baran, Paul A. 53n; 64n; 66n; 73n; 79n; 94n; 97n; 170n; 173n; 231n; 234n; 236n Basch, Antonin 230n Bassols, Narciso 243n; 275 Becket, J. 254n; 255n Black, Eugene 239n Bledel, Rodolfo 143n Bettelheim, Charles 103n: 107n Beveraggi, Walter M. 233n Bolívar, Simón 87n Bonilla Sánchez, Arturo 110n Bonné, Alfred 26n Boeke, J. H. 28 Brittain, Robert 50n Buchanan, Norman S. 30n; 53n Bruton, Henry, J. 23n; 24n; 55n Bujarin, Nicolás 93n

C

Cardoza y Aragón, Luis 262n

Carmona de la Peña, Fernando 96; 97n; 106n; 108n; 183n Castro, Josué de 7n Cairncross, A. K. 37n; 65n; 70; 71n Ceceña, José Luis 107n Constanzo, G. A. 142n Cox, Oliver C. 104n Chonchol, Jacques 276n

D

De la Peña, Moisés T. 269n Delgado, Oscar 254n; 257n; 258n; 260n; 264n De la Plaza, Salvador 246n Dell, Sidney 167n; 175n; 178n; 183n Dobb, Maurice 55n; 61n; 88n; 94n Domar, E. D. 23; 141 Dutt, Palm 97n

E

Ellis, Hcward 30n; 33n; 53n Ellsworth, P. T. 253n Egretaud, Marcel 107n Fncina, Francisco A. 88n; 128n; 129n Engels, Federico 173n Enríquez Gamón, Efraín 5n

\boldsymbol{F}

Fanon, Frantz 48n Farba, Jorge 227n Frank, A. Gunder 49n; 60n; 66; 99n; 109n; 110n; 180n; 230n; 231; 232n Frey, Eduardo 164n Feder, Ernest 256n Ferrer, Aldo 87n; 89; 90n; 99n Figueres, José 212n Flores de la Peña, Horacio 69n; 70n; 202n Furtado, Celso 29n; 66n; 82n; 99n; 117; 278n

G

Galbraith, John 20n; 22n; 45n; 85n Garner, Roberth L. 15; 92 García Reynoso, Plácido 157n; 162n; 164n Germain, Jacques 57n González Casanova, Pablo 62n; 63n; 110n Gordon, Wendell C. 207n; 218n; 226n; 230n; 238n Guerra, Ramiro 99n Grunwald, Joseph 141n

Н

Haberler, G. 37n; 71n; 73; 75n Hagen, Everett E. 17n; 48n Harrod, R. F. 23n; 140 Heilbroner, Robert L. 15n; 16n; 22n Herrera, Felipe 152n; 164; 165n; 166n; 177n; 179n; 182n; 184n; 186n; 237n Hilferding, Rudolf 93 Higgins, Benjamín 28n; 30n; 31n; 71n Hirschman, Alberto 16; 17; 25n Hosbawn, E. J. 66n Hoselitz, Bert F. 17; 18n; 49 Huntington, Ellsworth 13n

I

Johnson, Paul 8n; 251n

K

Kaldor, Nicholas 54n; 273n; 227n; 279n Kalecki, Michael 119n Keynes, John M. 19n; 49; 68n; 131 Kindleberger, E. P. 22n

I.

Lacoste, Yves 86n
Lagos, Ricardo 107n
Lange, Oscar 67n
Lenin, Vladimir I. 94n; 168n; 174n; 175n
Lewis, Arthur W. 15n; 56n; 69n; 70; 73; 202n
Leibenstein, Harvey 33n; 34n; 67
List, Federico 126; 127n
López Zamora, Emilio 266n

M

Marini, Ruy Mauro 252n
Martínez Amengual, Gumersindo 259n; 264n
Martínez Estrada, Ezequiel 48n; 97n
Marx, Carlos 79; 173n; 174n
Mariátegui, José Carlos 87n; 99n; 243n; 246n; 247n; 275
Magallón, Alfonso 178n
Mayobre, José Antonio 152n; 164; 165n; 166n; 177n; 182n; 184n; 186n; 197; 198n; 200n
McCutchen McBride, G. 254
Marrama, Víctor 72n

Mikesell, Raymond F. 163n; 183n Mynt, H. 30; 31n; 33; 34n; 71 Myrdal, Gunnar 4n; 26; 27n; 37n; 59n; 71n; 85n; 104 Mc. Clelland, David C. 13n; 18; 19n; 49 Meier, G. 16n; 25n; 28; 29n; 34n; 38n; 71n; 170n Mountjoy, Alan B. 26n Moscoso, Teodoro 279

N

Napoleoni, Claudio 30n; 47n Navarrete, Alfredo 230n Navarrete, Ifigenia M. de 202n Nehru, Jawaharlal 64; 85 Novic, Nathan 227n Noyola Vázquez, Juan 64n; 145n Nurkse, Ragnar 24n; 25; 26n; 27; 57; 58; 171n; 172n

O

Ohlin, B. 53

P

Palacios, Alfredo L. 144
Palerm, Ángel 99n
Parsons, T 49
Paz Sánchez, Fernando 268n
Perlo, Víctor 231n
Perroux, François 59
Prebisch, Raúl 29n; 38n; 42n; 76; 77n; 116n; 136n; 137n; 138; 139n; 145; 146n; 152; 164; 165n; 166n; 177n; 181; 182n; 184n; 186n; 193; 194n; 200; 201n; 203n; 212n; 223; 224n; 277n; 278n
Pinto, Francisco A. 253n

Pinto, Anibal 65n; 106n; 145n Poblete Troncoso, Moisés 7n; 244n; 245n Powelson, John P. 179n

R

Rao, V. K. R. V. 216n; 236n Ray, Philip 238 Ramírez Gómez, Ramón 77n Ramírez Necochea, Hernán 87n Rivadavia, Bernardino 250 Robinson, Joan 54n; 56n; 82n; 89n; 170 Roel, Virgilio 207n Rostow, W. W. 19; 31n; 32n; 33; 49n; 66 Rosenstein-Rodan, P. N. 32; 33n; 54n; 70n; 205n Ruiz Galindo, Antonio 235n

S

Sanz de Santamaría, Carlos 152n; 164; 165n; 166n; 182n; 184n; 186n; 197n Sánchez Navarro, Juan 232n Santa Cruz, Hernán 245 Sartre, Jean Paul 252 Sachs, Ignacy 62n; 72n; 86n; 200n Seers, Dudley 79n; 130n; 132; 133n; 145; 146n Singh, V. B. 86n Singer, Hans W 21n; 24n; 38; 95n; 233n Say, Juan Bautista 172 Scitovsky, Tibor 70 Schumpeter, Joseph A. 21; 177 Schemeliov, M. P. 74n; 173n; 226n; 230n Stark, Harry 14; 15n; 46 Staley, Eugene 15n Sunkel, Oswaldo 42n; 145; 277; 278n

Schultz, Theodore W. 51n; 52n Sweezy, Paul 94n; 231n

\boldsymbol{T}

Tinbergen, Jan 69n; 202n Torres Gaytán, Ricardo 161n Toynbee, Arnold 13n Trachtenberg, I. 19n Toriello, Guillermo 261n; 262n

U

Urquidi, Víctor L. 6n; 40n; 107n; 147n; 166n; 167n; 181n; 212n; 219n; 221n; 226n; 271n

V

Véliz, Claudio 282n Viner, Jacob 20n; 22n; 37n; 73; 171 Vuskovic, Pedro 227n

W

Waterston, Albert 198n Ward, Bárbara 22n; 23 Weber, Max 13n Wionczek, Miguel S. 179n; 184

Y

Yamey, B. S. 15; 16n; 20n

INDICE ANALITICO

A

Acta de Bogotá: 208, 149, 191.Acta Económico-Social de Río de Janeiro: 153ss.

ahorro (véase también capital, acumulación de, y excedente económico): potencial de, 14; exigua capacidad de, 22ss, 25-ss; nivel de, 23; destinado a actividades improductivas o al exterior, 27, 147, 199; desperdicio del potencial de, 205-206, 223ss; tesis respecto a la escasez de, 220-221; necesidad de fomentar el, interno, 239-242; aumentos en el, público, 273.

Alianza para el Progreso: objetivos de la, 40-41; fallas estructurales y la, 75ss; la política de la, 148-155, 194n; la integración y la, 185-187; los problemas de financiamiento y la, 207-211, 221n; la reforma educativa en la, 274-276; las reformas estructurales en la, 276-280; imposibilidad práctica de la, 280-282, 292-293.

América Latina (véanse también los nombres de los países): situación económica de, 1-8; proceso de empobrecimiento de, 3-8; primeros intentos de programación en, 190ss; rasgos comunes de la planificación en, 204-206; la reforma agraria en, 246-269; la reforma fiscal, 269-273; aspectos semejantes en materia tributaria, 270-272;

situación de la educación en, 274-276.

Argentina: la situación agraria en, 249-251.

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: propósitos de la, 158-160; avances y problemas en el proceso de integración, 161-165; la, como centro de atracción para la inversión extranjera, 178ss; la planificación y la, 183-185; exclusión de Cuba de la, 186-187.

В

balanza de pagos: composición de la, 105-106; salida de divisas como pago por la tecnología, 108-109; impacto de la inversión extranjera en la, 231-233.

Banco Interamericano de Desarrollo: 106, 208; el, como banco de la integración, 237-238; 272n, 273n.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento: 15, 92, 106, 134n, 143, 236, 237, 239n.

Bolivia: situación agraria e intentos de reforma en, 263-264.

Brasil: intentos de reforma agraria en, 251-253.

C

Carta de Altagracia: 151n. Carta de Punta del Este: 149, 159, 177, 191, 192n, 196ss, 208n, 209n, 210, 215n, 245, 270n, 274n, 278.

capital (véanse también ahorro y excedente): técnica con alta intensidad de, 30; tendencia a la concentración de, 112-116; acumulación de, 22-25, 26-27, 56-57, 118-121, 132, 140-141, 194; escasez de, 167, 219ss; penetración del, extranjero, 247.

capitalismo: 28, el desarrollo del, en América Latina, 98-103, 168; diferencias del, en América Latina y en Europa, 101; el, de estado, 129-130, 203; penetración deformadora del, 247ss; desarrollo del, en Latinoamérica, 288ss.

CEPAL: 2n, el subdesarrollo en América Latina, 38, 41-43, 39n, 41n, 43n; la relación de intercambio según la, 72; obstáculos al desarollo desde el punto de vista de la, 76-77; 107n, 138n, 139n, 141n, 150n; la acumulación de capital, 140-141, 146n, 152n, 165n, 167n, 181n, 182n; necesidad de planificación, 190-195, 190n, 194n, 218n, 219n, 221n; la agricultura, 249ss; 263n, 271n.

Chile: el consumo excesivo en, 226-228; organización agraria en, 253-255.

Colombia: la "planificación" en, 207; situación agraria en, 255-257.

colonialismo: 85-89; impacto del, en América Latina, 86-89.

comercio internacional: el librecambismo, 126ss; especialización de América Latina en el, 95; importancia del, y su efecto en las economías subdesarrolladas, 96; presencia de la dependencia en el, 105-106; diversificación económica, 149; posición respecto al, de los países latinoamericanos, 151.

Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso: 202n, 208, 219n, 220n, 222n.

competencia: desaparición de la, 176ss, 199, 201.

Confederación de Trabajadores de América Latina: documentos al Tercer Congreso, 134n.

Conferencia de Comercio y Empleo (La Habana): 138.

Conferencia de Chapultepec: 138.

Conferencia Interamericana de Punta del Este: 40, 148, 149, 153, 154, 155n, 184, 183, 191, 193, 195, 197, 209.

Conferencia Interamericana Extraordinaria (II): 153, 154n, 180.

Conferencia Mundial sobre Comercio y Desarrollo: 38, 150.

Consejo Interamericano Económico y Social: 140n, 196, 209n, 210n, 211n, 245.

consumo: suntuario, 24, 224ss, 226ss; bajo nivel de, 26; contradicción entre producción y, 173ss.

Cuba: exclusión de, de la ALA-LC, 186-187.

D

Declaración de Brasilia: 150n. dependencia: 82-85; tecnológica, 96-97, 108-109; estructural, 103-105; económica, 105-108; cultural, 109-111; política,

111-112; militar, 112; el problema de la, en el proceso de integración, 178-180.

desarrollo: obstáculos al, 11-43; la integración en el proceso de, 187; necesidad apremiante de acelerar el, 192ss, 204-206; obstáculos fiscales al, 270-272; problemas para llevar a cabo reformas estructurales y con ello acelerar el, 276ss.

Doctrina Johnson: 112.

Doctrina Monroe: 111.

dualismo: 17, 18-19, 28-31; tecnológico y financiero, 30-31; sociedades du ales, 59-65; otras variantes del, 113-114.

Ε

"economías externas": 129; las, y el proceso de integración, 169ss.

economías de escala: 170, 176-177.

efectos de "empobrecimiento" y de "difusión": 27.

"efecto demostración": 24-25, 56-57.

Estado: intervención del, 142ss, 146-147, 189-190, 192, 200ss, la integración y el papel del, 184.

Estados Unidos: inversiones de, en América Latina, 216ss.

estructura: deformación de la, 97, 107-108; intentos de modificar la, 131ss; la inflación como resultante de la, 145-146; la, como freno al proceso de cambio, 170; la, económica y dependiente, 206; necesidad de cambiar la, 277ss. excedente económico: definición

de, 53; concepto teórico de, 53; sustracción del, por el imperialismo, 97, 210, 229ss; fuga al exterior del, 105-108; dilapidación del, 118-120, 199, 205-206, 224-228; necesidad imprescindible de reformas estructurales para aumentar el, 276ss.

Eximbank: 106, 230n, 237.

F

FAO: 244n, 250, 251n.

Fondo Monetario Internacional: 106, 141, 143, 147, 160, 193, 217, 230, 236.

financiamiento externo: 106-107; relaciones entre la planificación y el, 207-211; distribución del, 216; rasgos del, en América Latina, 216-220; métodos para calcular las necesidades de, 222ss, el, en forma de créditos indirectos, 236-239.

G

gasto público: incremento del, 131; formas improductivas del 225ss; la política fiscal y el, 271-272.

Guatemala: situación agraria e intentos de reforma en, 261-262.

I

imperialismo: la no presencia del, en los esquemas teóricos actuales, 82ss; papel obstaculizador del desarrollo del, 91-97; negación de la existencia del, 92; definiciones y características del, 93-94; principales efectos del, en América Latina, 94-97, 103-116; el proceso de integración y el, 186ss; la inversión extranjera como arma del, 228ss; comprensión adecuada del fenómeno del, 235-236.

industrialización: papel de la, en el subdesarrollo, 121; política de, 131ss; necesidad de la, 136ss; la, en razón de buscar mercados más amplios, 166; relaciones entre el mercado y la, 169ss; necesidad de reformas estructurales para fomentar la, 276ss.

inflación: presión crónica de la, 25, 132, 133, 135; medidas contra la, 141ss; la, como fenómeno estructural, 145-146; la, como medio para financiar el desarrollo, 239-240.

Informe del Grupo de Expertos sobre la Planificación del Desarrollo Económico y Social de la América Latina: 197n. infraestructura económica: 26-27, 120, 127, 129, 190.

ingreso: por habitante, 14, 20, 22, 23, 24, 149; bajo nivel de, 26; reparto desigual del, 29; distribución del, 176; distribución del, latinoamericano, 115-116.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social: 226.

integración: 152ss; recomendaciones generales para la, 157; primera fase de la, 158-159; puntos principales de la Alpro, 160; ventajas de la, 160-162; desarrollo del proceso de, 162; principales problemas de la, 162-164; funcionamiento de la, en la presente etapa 164; problemas de la, centroamericana, 165; evaluación de la política, de 165ss; la, regional y el mercado, 165ss, 169ss; la planificación y el proceso de, 181ss; reformas estructurales y la, 183ss; el imperialismo como factor limitante a la, 186ss.

inversión: posibilidades de, 14; escasez de, 22-24; pequeño estímulo a la, 26-27; bajo nivel de, 119-121, 205-206; distribución de la, 120-121; coeficiente de, 141, 149; la, en bienes de producción, 173ss; la, "humana", 274-275.

inversión extranjera: canalizada a la exportación, 26-27, 95-96, 105; papel de la, en la dependencia, 106-107, 139; distribución en América Latina de la, 216ss; la, como complemento a la escasez de ahorro, 219ss; papel deformador del desarrollo de la, 228ss; el subdesarrollo y la, 234ss; papel real de la, 239-242.

L

librecambismo: impacto deformador del, en las economías latinoamericanas, 89-91; el, como marco generador del imperialismo, 92-95, 126ss, 137-138.

M

mano de obra: baja calidad de la, 20; subempleo de la, 51; excedente de, 29.

mercado: estrechez del, 26-27, 166ss; ignorancia de las con-

diciones del, 34; imposición del monopolio en el, 95-96; funcionamiento defectuoso del, 34ss, 101-102; formación de un, regional, 157ss; ampliación del, 159-160; relaciones de la integración y la industrialización con el, 169ss; necesidad de reformas estructurales para superar la estrechez del, 276ss.

monopolio: las imperfecciones del mercado y el, 34ss; el, en la Colonia, 87, 101-102; conversión de la libre competencia en, 93-94; exportación de, 95-96; integración del, 177-180.

N

Naciones Unidas: 7, 16, 72n, 111, 134n, 138n, 151, 231n, 244, 280; Consejo Económico y Social de las, 244n, 244-245.

0

Organización de los Estados Unidos Americanos: 72, 75n, 97, 111; Carta de la, 149, 153, 154, 186, 197, 244.

P

países subdesarrollados: hábitos y costumbres en los, 16; distribución del ingreso en los, 23-24; los, como parte de la estructura del imperialismo, 104-105.

Panorama Económico Latinoamericano: 6n, 250n, 251n, 252n, 253n, 254n, 255n, 256n, 257n, 258n, 261n, 262n, 263n. planificación económica: 153; indicativa, 171, 193; papel de la, en el proceso de integración, 181ss; las reformas estructurales y la, 183ss, 206ss; intentos en México de, 189-190; la, en América Latina, 193ss; la, a medio y largo plazo, 195-196; avances y limitaciones de la, 196-198; diferentes conceptos de, 198ss; relación entre el financiamiento externo y la, 207-211; evaluación de los planes de desarrollo, 209-210; obstáculos a la, 212-213.

población: tasa de crecimiento de la, 14; diversidad de la,

agrícola, 248-249.

política económica: 11-12, 125ss, 130ss; la keynesiana, 131-133, 140ss; la, de la Alpro, 148-155; la, del desarrollo latinoamericano, 204ss; el papel del financiamiento externo en la, 207ss; necesidad de una nueva, 284ss; supuestos para lograr la nueva, 287ss. precapitalismo: 28-31, 59-65.

precios: inelasticidad de los, 34; los, de los productos de exportación, 105-106; alza de, durante la 2a. guerra, 133-135; política de estabilización de, 149.

productividad: nivel máximo de, 23, 136-137, 149; necesidad de elevar la, 276ss.

programación: intentos de, en América Latina, 190ss; la, como política para evitar la planificación, 212-213.

proteccionismo: 127ss.

R

recursos productivos: empleo

irracional de los, 19; escasez y deficiente calidad de los, naturales, 19-20; importación de la tecnología, 20-21; pleno empleo de los, 23; combinación de los, 25; subempleo "estructural" de los, 29; inmovilidad de los, 34; explotación exhaustiva de los, 96; subutilización crónica de los, 117-118; reformas indispensables para lograr un mejor aprovechamiento de los, 276ss.

reformas estructurales: la integración y las, 183ss; necesidad imprescindible de, 205-206, 206ss; obstáculos a las 276ss; ineficiencia de las, propuestas por la Alpro, 280-282; influencia de las, en las relaciones sociales y económicas de y económicas de cada país, 288ss.

institucionales: 129, 153; neccsidad de un mínimo de, 179-180.

agraria: 149; la reforma, condición para llevar a cabo la planificación, 189-190; bases teóricas de la, 243-246; América Latina y la, 246-269.

fiscal: 269-273.

educativa: 274-276; debate en torno a la, en el nivel superior, 275-276.

relación de intercambio: desfavorable, 2, 105; deterioro de la, 139-140, 158.

S

socialismo: condiciones para el, en América Latina, 290ss. subdesarrollo: política económica para el, 11-12; necesidad de investigar las causas del, 12-13; diversas teorías sobre el, 13-43; hacia una teoría del, latinoamericano, 81-121; factores determinantes del, y determinados por el, 116-121.

principales posiciones teóricas respecto al, y su evaluación según la realidad:

factores no económicos 13-19, 45-50.

deficiencias de los recursos productivos: 19-21, 50-53.

escasez de capital y de ahorro: 22-25, 53-57.

círculos viciosos del,: 25-28, 57-59.

diversas formas de dualismo: 28-31, 59-65.

falta de impulso en etapas decisivas: 31-34, 66-67.

imperfecciones del mercado: 34-36, 68-70.

factores internacionales: 36-39, 70-75.

anacronismo institucional y fallas estructurales: 39-43, 75-79.

T

Tratado de Montevideo: 159n, 160, 164, 177, 186.

Tratado General de Integración Económica Centroamericana: 160.

U

United Fruit Co.: 244, 261, 262.



En la Imprenta Universitaria, bajo la dirección de Rafael Moreno, se terminó la impresión de este libro el día 17 de marzo de 1967. La edición estuvo al cuidado del autor y de Maruja Valcarce. Se hicieron 5,000 ejemplares

Portada de Gustavo Sainz y José Mendoza

AGUILAR MONTEVERDE



TEORIA Y POLITICA
DEL DESARROLLO
LATINOAMERICANO

