

IGNACY
SACHS



OBSTACULOS
AL
DESARROLLO Y
MANIFIACION

HC59/S322



389



UNIVERSITY MICROFILMS
SERIALS ACQUISITION
300 N ZEEB RD
ANN ARBOR MI 48106-1500
U.S.A.

DESARROLLO ECONOMICO

Ignacy Sachs

OBSTACULOS AL DESARROLLO Y PLANIFICACION



EDITORIAL NUESTRO TIEMPO

I G N A C Y S A C H S

Obstáculos al desarrollo y planificación

editorial nuestro tiempo, s. a.

Colección: Desarrollo Económico

Primera edición en español, 1967

derechos reservados conforme a la ley

© Editorial Nuestro Tiempo, S. A.

Domicilio provisional: Cleveland 61

México 18, D. F.

Traducción del inglés:

Roberto Castañeda R. C. y

Martha D. Chávez

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
Presentación	7
Prefacio a la Edición Mexicana	9
1. Las Fuentes del Subdesarrollo Económico	11
2. Barreras al Crecimiento	29
3. El Comercio Exterior y la Elección de la Estrategia del Desarrollo	36
1. Estrategia del desarrollo en una "economía de exportación"	37
2. El comercio exterior y la transformación del patrón de la oferta de mercancías	40
3. Estrategia del desarrollo en una "economía sensible a las importaciones"	48
4. El significado de la sustitución de importaciones	66
4. Importancia del Sector Comercial Externo y Estrategia de la Planeación del Comercio Exterior	71
1. Importancia del comercio exterior	73
2. El comercio exterior como un obstáculo al crecimiento	82
3. Planeación del comercio exterior	87
4. Justificación de la ayuda exterior	92
5. El Mecanismo de Acumulación de Capital	103
6. Modelos de Sector Público	119

	<i>Pág.</i>
7. En Torno al Potencial de Crecimiento, el Crecimiento Equilibrado y el Crecimiento Deformado	131
8. Problemas en la Ejecución de Planes Industriales	141
1. Observaciones preliminares	141
2. Ejecución de programas de industrialización dentro de la planeación integral	144
3. Ejecución de los planes de industrialización en una economía mixta	153

PRESENTACIÓN

En las últimas dos décadas se ha generalizado el interés por los problemas del desarrollo económico. La brecha cada vez mayor entre los países industriales y las naciones económicamente atrasadas, la aspiración de éstas a industrializarse y vivir mejor, y la convicción de que, como lo demuestra la experiencia de los países socialistas, el subdesarrollo puede superarse en el curso de una o dos generaciones, han sido factores decisivos en la formación de una nueva conciencia que empieza a abrirse paso en todas partes.

El tema del desarrollo, proscrito por mucho tiempo incluso del campo de la economía teórica, vuelve a atraer la atención de los estudiosos y toma su lugar entre las cuestiones sociales y políticas que más preocupan hoy a la humanidad. Pero aunque la literatura y, en general, la información en el campo del desarrollo se multiplican, faltan todavía estudios sistemáticos, suficientemente rigurosos, que expliquen con objetividad las causas del atraso económico que muchos pueblos sufren y ofrezcan caminos para librarse de ese atraso en un breve lapso.

En el presente volumen, con el que la Editorial Nuestro Tiempo inicia su Colección sobre Desarrollo Económico, el distinguido economista polaco Ignacy Sachs, quien por varios años ha colaborado estrechamente con los maestros Oskar Lange y Michal Kalecki, plantea algunas cuestiones de especial interés para quienes trabajan en Latinoamérica en torno a problemas del desarrollo y la planificación. Cuatro de los ocho capítulos de este libro proceden de dos de las principales obras del autor; y los cuatro restantes*

* *Patterns of Public Sector in Underdeveloped Countries* y *Foreign Trade and Economic Development*, ambas publicadas en inglés por Asia Publishing House, a la que, al igual que al profesor Sachs, agradecemos su autorización para verter al español los ensayos que recoge este volumen.

son estudios más recientes que el Dr. Sachs ha elaborado para sus cursos en la Escuela Central de Planificación y Estadística de Varsovia, y para otros fines. A pesar del diverso origen de los materiales, creemos que la versión que ahora ofrecemos a los lectores de habla española tiene bastante unidad, así como una secuencia lógica que permite avanzar gradualmente en el examen del tema central.

Entre otras importantes cuestiones, el profesor Sachs subraya el carácter histórico del subdesarrollo y el impacto desfavorable del colonialismo en la actual situación de los países atrasados, señala algunos factores estructurales e institucionales que inhiben o frenan el crecimiento económico y estudia la forma peculiar en que se desenvuelve el proceso de acumulación de capital en los países subdesarrollados.

En la parte propiamente de política económica contrasta dos modelos de organización y funcionamiento del sector público, examina los problemas que el proceso de desarrollo plantea en el campo del comercio exterior y bosqueja la estrategia más aconsejable en lo que él denomina una economía mixta, así como la forma de sortear los problemas que supone la ejecución de los planes, pues la verdadera planificación, indispensable para hacer crecer con rapidez las fuerzas productivas y para utilizar mejor los recursos disponibles, no sólo supone formular planes más o menos ambiciosos sino sobre todo asegurar, en la mayor medida posible, que se cumplan en la práctica.

EDITORIAL NUESTRO TIEMPO, S. A.
México, D. F., julio de 1967.

PREFACIO A LA EDICIÓN MEXICANA

La economía del desarrollo continúa siendo una rama muy imperfecta de la ciencia económica. Durante mucho tiempo se insistió en aplicar pura y simplemente los resultados obtenidos en las condiciones totalmente distintas que existen en los países industrializados. La presente recopilación de ensayos es una modesta contribución al estudio de los problemas específicos de las *economías mixtas* que caracterizan a los países del Tercer Mundo. En estas economías aparece un sector público dinámico junto a un extenso sector privado en el que coexisten el subsector moderno y el subsector tradicional; en este último las relaciones de producción se caracterizan por supervivencias importantes de formaciones sociales precapitalistas.

Fundamentalmente, las economías mixtas ven limitado su desarrollo por la insuficiencia de la oferta, mientras que en las economías capitalistas desarrolladas se da el caso inverso, o sea que el límite de la tasa de crecimiento se origina en una demanda efectiva insuficiente, situación que se observa en economías subdesarrolladas sólo excepcionalmente en algunas ramas de la industria, pero que no caracteriza al sistema en su conjunto.

Es verdad que las economías socialistas tienen en común con las economías subdesarrolladas la característica de estar limitadas por la oferta, pero tampoco se puede aplicar la teoría del crecimiento de una economía socialista al caso de las economías mixtas debido a una distribución social del ingreso totalmente diferente. En la medida en que las economías socialistas son igualitarias, la aceleración de la tasa de crecimiento exige de las masas populares un sacrificio temporal en el terreno del consumo. En las economías mixtas, en cambio, aún es posible concebir una vía de desarrollo en la cual la tasa de crecimiento se acelere sin afectar la expansión del consumo popular. Esto puede lograrse mediante medidas

de redistribución del ingreso que tiendan a limitar el consumo sunuario y el gasto superfluo de las élites privilegiadas y remplacen el crecimiento deformado resultante de la acción de las fuerzas del mercado en el contexto de un país subdesarrollado, por un proceso de expansión económica y social armoniosa y planificada.

Ante la diversidad de las condiciones de los países del Tercer Mundo se plantea la pregunta siguiente: ¿Es posible hablar de una teoría general del desarrollo? En la opinión del autor sería vano, o por lo menos prematuro, tratar de construir modelos generales de la economía subdesarrollada. La matriz de las variables es tan extensa que sería necesario establecer un número de variantes quizá mayor que el número de los países del Tercer Mundo. Pero es posible y necesario un esfuerzo teórico tendiente por un lado a la generalización de las experiencias en curso de realización y por otro a la elaboración y refinamiento de los métodos e instrumentos del análisis.

El enfoque de esta recopilación de ensayos es fundamentalmente metodológico y lo que ambiciona es proporcionar al economista planificador una serie de conceptos y esquemas que puedan orientarlo en su tarea práctica.

¿Hasta qué punto estos conceptos y esquemas son aplicables a América Latina? El autor cree haber logrado aprovechar su experiencia directa de trece años de residencia en Brasil y tres en la India. Pero le toca al lector responder a la pregunta planteada.

IGNACY SACHS

*Escuela Central de Planificación
y Estadística, Varsovia, julio de
1967.*

LAS FUENTES DEL SUBDESARROLLO ECONÓMICO

El subdesarrollo económico —o si uno lo prefiere, el crecimiento retardado o, aun el franco atraso—¹ se expresa frecuentemente por medio de índices de producción o de consumo *per capita*. Algunas definiciones empíricas del subdesarrollo no van más allá de una descripción de los bajos niveles de vida a través de una serie de informaciones económicas y sociales. Por ejemplo, el conocido demógrafo francés A. Sauvy propone los siguientes diez rasgos para comprobar el subdesarrollo:

1. Alta mortalidad y breve esperanza de vida de 30-40 años;
2. Alta fertilidad, cercana a la fertilidad fisiológica, aparejada a la ausencia de control de la natalidad;
3. Dieta deficiente, de menos de 2 500 calorías diarias por persona e ingestión insuficiente de proteínas;
4. Alta proporción de analfabetismo, en algunos casos de más del 80 por ciento de la población adulta;
5. Ausencia del pleno empleo debido a escaseces en el *stock* de capital;
6. Fuerte preeminencia de la agricultura y la pesca sobre las industrias manufactureras;

¹ Parece inútil trabajar sobre las diferencias semánticas entre conceptos tales como: "atraso económico", "crecimiento retardado" o "subdesarrollo"; sin embargo, G. Myrdal acertadamente señaló que el término "atraso" utilizado para describir un estado de miseria estática en los países coloniales y dependientes antes de la Segunda Guerra Mundial, ha sido remplazado por el de "subdesarrollo", dado que la descolonización es uno de los más importantes elementos de nuestros tiempos. Véase: G. Myrdal, *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, capítulo 1.

7. Bajo *status* social de la mujer y utilización de mano de obra infantil;
8. Falta o escaso desarrollo de las clases medias;
9. Regímenes políticos autoritarios, e
10. Inexistencia de instituciones democráticas.²

El ingreso nacional *per capita*³ resultaría ser el indicador aislado menos inconveniente para la clasificación de los diferentes países de acuerdo con sus niveles de desarrollo. Por medio de tales índices puede observarse en qué medida se hallan deprimidos los niveles de vida de los países subdesarrollados, en comparación con los niveles alcanzados por los países desarrollados. Las dimensiones actuales de la brecha que separa a los países desarrollados de los subdesarrollados quedan ilustradas por los siguientes datos tomados de un documento presentado por P. C. Mahalanobis a un congreso internacional de científicos:⁴ Aproximadamente el 50 por ciento de la población mundial o más de 1 300 millones en los países subdesarrollados percibe como ingreso 85 mil millones de dólares al año. Esto equivale a poco más del 8 por ciento del ingreso nacional de todo el mundo; mientras que 400 millones de personas que viven en los países capitalistas más industrializados disfrutan de un ingreso de aproximadamente 550 mil millones de dólares, lo que corresponde al 55 por ciento del ingreso mundial.⁵

² Alfred Sauvy, *Teoría General de la Población*, Editorial Aguilar, S. A. Madrid.

³ En la literatura polaca este problema, así como muchos otros considerados en el presente capítulo, han sido tratados por J. Rudzinski, *Polityka gospodareza w krajach zacofanych* (Política Económica en los Países Subdesarrollados), Varsovia, 1959, y por J. Kleer, *Kilka uwaz o koncepcii zrownowazonego wzrostu krajow gospodarczo nierozwinietch.* (Algunas consideraciones en torno al concepto del crecimiento equilibrado de los países subdesarrollados), *Studia Ekonomiczne*, Varsovia, N° 5, 1961. Es obvio que todos los promedios *per capita* de la población ocultan diferencias agudas de la distribución del ingreso entre clases y regiones.

⁴ Documento sobre "Relaxation of Tensions Through the Industrialization of the Underdeveloped Countries", leído en el Congreso Internacional de Científicos de Kitzbuechel-Viena en septiembre de 1958.

⁵ Argentina y Japón han quedado incluidos en la categoría de los países subdesarrollados. De acuerdo con los mismos datos, el ingreso de los países socialistas sumaba aproximadamente 300 mil millones de dólares con una población de 900 millones.

Esta miseria comparativa resulta aún más impresionante cuando se toma en consideración que, en términos generales, todos los países subdesarrollados tienen recursos naturales no utilizados, por lo cual no carecen de las condiciones objetivas adecuadas para el mejoramiento de sus dificultades económicas. Este aspecto ha sido enfatizado por Buchanan y Ellis. Para ellos, "el subdesarrollo significa un funcionamiento económico inadecuado, tal como el mostrado por los promedios comparativamente bajos de consumo y de bienestar material de la gente; además de una potencialidad de mejoramiento mediante la aplicación de medios conocidos",⁶ p. ej. la utilización de los recursos que se conocen, pero que aún yacen inexplorados.

Parece, sin embargo, que el establecimiento de la potencialidad de desarrollo en términos de recursos subempleados es mucho menos significativo, tanto desde el punto de vista práctico como político, que las brechas existentes entre los grados de desarrollo de los recursos productivos en los diferentes grupos de países. El último punto es más importante, dado que el mejoramiento de los niveles de vida en los países subdesarrollados se plantea en sí como un problema político, que debe ser analizado no tanto mediante índices estadísticos de atraso comparativo, sino en sus dimensiones históricas, es decir, como el de la creciente brecha entre las "tenencias" y las "carencias". La siguiente declaración del Primer Ministro de la India, Jawaharlal Nehru, reconoce plenamente esta realidad básica del mundo contemporáneo:

"Existen dos factores fundamentales que debemos tener en mente. Uno, el tremendo crecimiento de la capacidad productiva en algunos países y, consecuentemente, de la riqueza y el poderío como resultado del avance de la ciencia y la tecnología. Y el otro, la gran disparidad entre estas naciones ricas y poderosas y los países subdesarrollados. Esta disparidad tiende a incrementarse y, de hecho, se ha incrementado considerablemente en años recientes, a pesar de los esfuerzos por elevar el nivel de los países subdesarrollados."⁷

P. N. Rosenstein-Rodan ha llamado la atención con respecto a una tendencia de funcionamiento a largo plazo orientada a través

⁶ N. S. Buchanan y H. Ellis, *Estudios sobre Desarrollo Económico*, Ed. Aguilar, Madrid, p. 4.

⁷ Jawaharlal Nehru, "India Today and Tomorrow", *AICC Economic Review*, vol. 10, núm. 22, marzo 15 de 1959, p. 6.

de los últimos ciento cincuenta años hacia el continuo empeoramiento de la disparidad entre los países desarrollados y subdesarrollados. De acuerdo con los datos presentados por él, el incremento decenal promedio del ingreso nacional entre los "carentes" ha sido de 15-20 por ciento, lo que, para finalidades prácticas, ha sido casi totalmente nulificado por un incremento medio de la población de 15 por ciento. En los países más ricos la tasa de crecimiento por decenio promedió 25-30 por ciento.⁸ Estos cálculos estadísticos pueden no ser muy exactos, pero ilustran sin lugar a dudas la dirección general de los cambios dentro de la economía mundial.

Algunos estudiosos y políticos han señalado una tendencia que se auto-perpetúa, orientada hacia la ampliación de la brecha entre "los que tienen y los que no tienen". Permítasenos citar una vez más a Jawaharlal Nehru: "Si se permite el libre juego de las fuerzas económicas y de otro tipo, convertirán en más ricas y más poderosas a las naciones ricas mientras las otras se debatirán angustiosamente para satisfacer sus necesidades básicas."⁹ Este hecho fue claramente comprendido por el gran economista hindú del siglo diez y nueve, Mahadev Govind Ranade. Pronunciándose en contra de la aplicación de las doctrinas del libre comercio en las relaciones económicas entre la metrópoli inglesa y la colonia hindú, escribía que Asia se hallaba condenada a "una industria que está bajo el peso de la ley de los rendimientos decrecientes, mientras que el resto de Europa se apropia para sí misma, aquellos tipos de industria que no están sujetos a tal ley". Y continuaba: "El punto de vista ortodoxo, pues, condena a los pobres a volverse más pobres y ayuda a los ricos a volverse más ricos —le da mucho a aquel que tiene y le quita a aquel que no tiene lo poco que tiene."¹⁰

Varios estudios recientes insisten en mostrar cómo las economías subdesarrolladas se hallan presas en una trampa de equilibrio

⁸ P. N. Rosenstein - Rodan, "Les besoins des capitaux dans les pays sous-développés". *Economie Appliquée*, enero-junio, 1954, p. 77.

⁹ Jawaharlal Nehru, *op. cit.* Véase también G. Myrdal, *op. cit.* F. Perroux maneja el problema en términos de "polos de desarrollo", *La Coexistencia Pacífica*, Fondo de Cultura Económica, México.

¹⁰ Citado por P. K. Gopalakrishnan, *Development of Economic Ideas in India*, Nueva Delhi, 1959, pp. 120-1.

a bajo nivel. El atraso económico, según ellos, debe ser considerado como un estado de equilibrio casi estático a un bajo nivel de desarrollo de las fuerzas productivas.¹¹ Este fenómeno puede ser verificado empíricamente, aunque se tengan serias aprensiones en cuanto a la conveniencia de algunos instrumentos y modelos nekeynesianos para su explicación. Myrdal está completamente en lo cierto cuando define la política de desarrollo como un esfuerzo dirigido hacia el rompimiento del círculo vicioso de la rigidez, que se presenta siempre en las economías subdesarrolladas.¹²

Razonando en el mismo sentido, A. Bonné establece una distinción entre “crecimiento económico” —definido como un proceso autoinducido de expansión económica— y “desarrollo económico” —que describe la clase de crecimiento que requiere promoción consciente y activa”.¹³ El valor de un enfoque tal reside en el desplazamiento del énfasis de el problema de la disponibilidad de recursos naturales hacia problemas relativos a las esferas institucionales y organizacionales. Esto implica una desviación de ciertos hábitos mentales que se hallan ampliamente difundidos en los círculos académicos occidentales. Bonné explica la necesidad de la planeación del desarrollo económico en los países subdesarrollados en función de la falta de crecimiento autoinducido en el pasado.

Volviendo a los aspectos morfológicos del atraso económico, debe prestarse especial atención a las estructuras de la población y del empleo. Ellas reflejan, por un lado, las condiciones demográficas del país y, por otro, el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y de la organización económica.

Los recientes avances espectaculares de las ciencias médicas han

¹¹ Véase, por ejemplo, R. R. Nelson, “A Theory of Low Level Equilibrium Trap in Underdeveloped Economics”, *The American Economic Review*, vol. 46, núm. 5, 1956, pp. 894 y ss. Véase también R. Nurkse, *Problemas de Formación de Capital en los Países Subdesarrollados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963 y M. Leibenstein, *Economic Backwardness and Economic Growth: Studies in the Theory of Economic Development*, Nueva York, 1957.

¹² G. Myrdal, *Solidaridad o desintegración*, Fondo de Cultura Económica, México, 1962.

¹³ A. Bonné, *Studies in Economic Development*, Londres, 1957, p. 7. Frecuentemente se hace una distinción entre el crecimiento, analizado en términos de cambios en el valor de los parámetros económicos en condiciones institucionales dadas, y el desarrollo, en que los cambios en el valor de los parámetros económicos se ve acompañado e incluso precedido por cambios institucionales.

contribuido indudablemente a la disminución de las tasas de mortalidad en varios países subdesarrollados. Esto, unido a una tasa estable de natalidad, conduce a una verdadera “explosión demográfica”. De acuerdo con A. Sauvy, en muchos países las tasas de natalidad son similares a las que se tenían en Europa a mediados del siglo XVIII, mientras que las tasas de mortalidad han disminuido a niveles que Europa sólo alcanzó hace medio siglo. Nos encontramos, pues, con una brecha de al menos ciento cincuenta años entre las tasas de natalidad y de mortalidad en los países subdesarrollados.¹⁴

H. W. Singer señala una característica común a todos los países subdesarrollados, tanto los escasos como los densamente poblados: la desfavorable composición por edades de la población, que resulta de la acción conjunta de altas tasas de natalidad y mortalidad. De acuerdo con él, tal composición estorba el proceso de desarrollo en mayor medida que lo que lo hace la alta tasa de natalidad, dado que determina una gran proporción de niños dentro de la población total, y de los cuales únicamente una parte llega a la edad productiva para “pagar” a la sociedad por medio del trabajo el costo social de su mantenimiento y educación. El crecimiento de la población, pues, adopta formas “de desperdicio”.¹⁵ Una ojeada a los datos demográficos muestra que en muchos países subdesarrollados los niños menores de 15 años constituyen aproximadamente el 40 por ciento de la población, mientras que en los países desarrollados la proporción de personas incluidas dentro de la misma categoría de edad varía de 20 a 30 por ciento. En la categoría de 15 a 64 años —la edad productiva— la situación se invierte: en los países subdesarrollados comprende del 55 al 60 por ciento de la población, mientras que en los países desarrollados llega a más del 70 por ciento. La estructura ocupacional es aún más desfavorable. En todos los países subdesarrollados se observa un porcentaje muy alto de empleo en la agricultura y otras actividades afines. T. Balogh llega a estimar en 80 u 85 por ciento la propor-

¹⁴ A. Sauvy, *op. cit.*, p. 244.

¹⁵ H. W. Singer, *Problems of Industrialization in Underdeveloped Countries*, citado en la traducción polaca de *Problemy Wzrostu Ekonomicznego Krajow Sabo Rozwinietych*, Varsovia, 1958, pp. 326-7.

ción de personas productivas empleadas en la agricultura.¹⁶ El cuadro siguiente presenta datos de países con distintos niveles de desarrollo.¹⁷

CUADRO 1

OCUPACIÓN EN LA AGRICULTURA EN RELACIÓN AL
TOTAL DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>%</i>
Congo Belga	1955	85
India	1951	71
Pakistán	1954-56	64
Egipto	1947	63
Brasil	1950	61
México	1950	58
Japón	1957	39
Dinamarca	1955	23
Holanda	1947	19
Nueva Zelanda	1956	16
Australia	1954	13
Estados Unidos	1950	12

Un rasgo sorprendente, que surge de los datos anteriores, es el bajísimo porcentaje de empleo en la agricultura entre los principales productores de cereales y en los países de ganadería intensiva, tales como Dinamarca y Holanda.

Todos los países altamente desarrollados tienen un alto porcentaje de empleo en las industrias manufactureras y en los servicios. Esto resulta cierto también para países conocidos como exportadores agrícolas, como son Dinamarca y Australia. Por lo cual, desde

¹⁶ T. Balogh, "Agricultural and Economic Development", *Oxford Economic Papers*, febrero 1961, p. 27.

¹⁷ Calculado con información presentada por la O.I.T. Anuario de Estadísticas de Trabajo, Ginebra, 1959.

el punto de vista de la estructura de la ocupación, el grado de industrialización puede considerarse idéntico al nivel de desarrollo.

En este punto podemos recordar las patéticas declaraciones del presidente de Colombia, A. Lleras Camargo, en la Conferencia Interamericana de Inversiones celebrada en Nueva Orleans en 1955: "Millones y millones de seres humanos, que hasta principios de este siglo difícilmente contaban como productores o como consumidores y que eran clasificados por los economistas como población inactiva, ahora desean ser tomados en cuenta y luchar por alcanzar una capacidad de consumo a pesar de las muy serias desventajas educacionales, que no les permiten incrementar su productividad en la misma medida que sus nacientes ambiciones. Estas masas están necesitadas de una revolución industrial que rompa el Círculo Cerrado del consumo mínimo resultante de una productividad mínima. En la medida en que cerca del sesenta por ciento de la población de América Latina se dedique exclusivamente a faenas agrícolas, existirán pocas esperanzas de desarrollo económico en esa parte del mundo".¹⁸ El énfasis en la industrialización no significa el descuido de los requerimientos alimenticios, como parte del proceso de desarrollo. Al contrario, implica el reconocimiento del hecho histórico —al menos en nuestro tiempo— de que el desarrollo económico no puede depender exclusivamente de la producción alimenticia. De acuerdo con A. W. Lewis: "Los países tropicales no pueden depender para un mayor desarrollo únicamente de los ingresos derivados de las exportaciones agrícolas. Ni pueden alcanzar la prosperidad simplemente produciendo más alimentos para el consumo doméstico, ya que en ausencia de crecimiento en los otros sectores esto solamente provocaría la quiebra de los agricultores."¹⁹ Así pues, la escasez de alimentos puede ser considerada como un cuello de botella potencialmente importante en un desarrollo económico rápido, pero al mismo tiempo es imposible pensar en una ofensiva en contra del atraso económico sin asignar una alta prioridad a la industrialización.

¹⁸ *The New York Times*, marzo 6 de 1959. A. L. Camargo tenía en ese entonces un alto puesto dirigente en la Organización de Estados Americanos.

¹⁹ A. W. Lewis, "The Shifting Fortunes of Agriculture: The General Setting", documento leído en la Décima Conferencia Internacional de Economía Agrícola, Mysore, agosto de 1958. El autor tiene en mente la caída de los precios, que resultaría de una mayor oferta con una demanda baja e inelástica.

Si uno ve la situación de los países subdesarrollados a través del prisma del empleo —además de los problemas estrictamente económicos que derivan de la tasa de formación de capital—, se debe dedicar especial atención a problemas sociológicos como el de la formación de los nuevos grupos profesionales y aun de los nuevos estratos sociales. Son bien conocidos los casos de ausencia casi total de técnicos locales en las antiguas colonias. En 1959 la Asociación Indonesia de Ingenieros tenía una membresía de escasamente 204, mientras que las necesidades actuales de ingenieros han sido estimadas en 7 500.²⁰ En casi todos los países africanos la situación es peor aún.

Un aspecto peculiar del desarrollo socialista es la alta tasa de expansión de las facilidades educacionales en los campos de la investigación científica y de la ciencia aplicada. Por el contrario, la forma de pensar capitalista conduce a un énfasis excesivo en la formación de los llamados “empresarios”. Por razones políticas se solicita un fuerte apoyo para los capitalistas medianos y pequeños, tanto urbanos como rurales, ya que se considera que esto constituye una garantía para la estabilidad del orden capitalista y, hasta cierto punto, un contrapeso frente a los intelectuales y a los trabajadores de cuello blanco, considerados como peligrosamente radicales en su manera de pensar.²¹ El significado político de tales teorías sobre la necesidad de ampliar numéricamente las clases medias es demasiado obvio.

Una rápida ojeada a los niveles actuales de empleo y a la fuerza de trabajo potencial proporciona un cuadro aún más claro de la naturaleza del subdesarrollo. El desempleo crónico aparece como un aspecto característico de las economías subdesarrolladas, resultante de la falta de desarrollo adecuado de los medios de producción y de una estructura social atrasada. Tal desempleo es distinto de la situación que normalmente se presenta en los países capitalistas

²⁰ Datos citados por el doctor Djuanda, ex Primer Ministro de Indonesia y reproducidos por E. D. Hawkins, “Prospects for Economic Development on Indonesia”, *World Politics*, octubre de 1955, p. 99.

²¹ Como ejemplo de tal tratamiento reaccionario del tema, que a propósito ignora la división de clases en la sociedad, se pueden citar las conclusiones de la conferencia convocada por el Instituto Internacional de Civilizaciones Diferentes (INCIDI), *Development d'une classe moyenne dans les pays tropicaux et sub-tropicaux*, Bruselas, 1956.

desarrollados que padecen una subutilización del potencial productivo existente como consecuencia —entre otras cosas— de la contradicción fundamental entre producción y consumo.

No es fácil citar datos precisos del desempleo en los países subdesarrollados, ya que todas las estimaciones del desempleo disfrazado en el campo contienen una fuerte dosis de arbitrariedad. Es extremadamente difícil, por ejemplo, expresar cuantitativamente el tiempo perdido cuando tres pastores cuidan a una oveja o cuando un campesino se detiene a cada momento a contar los pájaros que vuelan sobre su cabeza, de acuerdo con la sugestiva imagen de A. K. Sen.²² Recordemos aquí que la llamada “mano de obra superflua” en las áreas rurales de la Polonia de preguerra se estimaba entre dos y ocho millones de personas de acuerdo con diferentes autores. Basándose en Buchanan y Ellis, J. Nowicki, autor de una monografía sobre el tema del pleno empleo en los países subdesarrollados, afirma que en los más densamente poblados sería fácil sustraer de la agricultura cerca del 25 por ciento de la fuerza de trabajo sin afectar la producción.²³

P. C. Mahalanobis, al escribir sobre las dificultades para analizar adecuadamente el problema del desempleo en la India, señalaba que “con una fuerza de trabajo de cerca de 160 millones de personas, la India sólo tenía a cerca de 30 millones ocupadas en empleos de tipo que es usual en los países adelantados”.²⁴ De acuerdo con estimaciones semificiales llevadas a cabo en 1955, cerca de 2.2 millones de los 160 millones que constituyen la fuerza de trabajo de la India se encontraban desempleados, en el sentido técnico en que el término se entiende en los países adelantados. Desde entonces esta cifra ha crecido considerablemente. Pero en tales análisis se enfrenta uno a la tarea más importante aún de evaluar la fuerza de trabajo potencial desperdiciada de millones

²² Tales metáforas son utilizadas por A. K. Sen en *Choice of Techniques*, Londres, 1960.

²³ J. Nowicki, *Zagadnienie penego zatrudnienia w Krajach Ekonomicznie Nierozwinietych* (Problemas del Pleno Empleo en los Países Subdesarrollados), *Zeszyty Naukowe SGPiS, Monografia i opracowania*, núm. 2, Varsovia, 1960, p. 39.

²⁴ P. C. Mahalanobis, “Science and National Planning”, *Sankhya*, vol. 20, septiembre de 1958, p. 80.

y millones de campesinos, artesanos, e incluso comerciantes.²⁵ De acuerdo con los mismos datos elaborados por Mahalanobis, el número de personas que en la India se hallan completamente desempleadas o que trabajan menos de la mitad del número normal de días de trabajo es de 25 a 30 millones. Otras estimaciones hablan de 50 a 70 millones de campesinos sin trabajo durante 8 meses, o de 110 millones que no tienen trabajo tres meses al año.²⁶ Ya en 1921 Gandhi resumía, en forma por demás gráfica, la situación: "Imagínense un país que trabaja en promedio únicamente cinco horas al día y no voluntariamente, sino forzado por las circunstancias, y tendrán un cuadro realista de la India."²⁷

Es importante señalar que aun en los países escasamente poblados, de acuerdo con los estándares demográficos usuales, el sector de subsistencia habitualmente provee una amplia reserva de fuerza de trabajo. Así pues, el nivel de los salarios agrícolas muestra una tendencia a permanecer deprimido y, como consecuencia, los precios de las exportaciones agrícolas se mantienen bajos. Surge así una situación que R. Prebisch describe como una transferencia sistemática de las ganancias que resultan de los mejoramientos técnicos de los países exportadores subdesarrollados a los países importadores desarrollados.²⁸ A partir de las consideraciones anteriores podemos ver que el tipo y la estructura del empleo nos proporcionan, además de los niveles de producción y consumo *per capita*, una buena imagen del grado de subdesarrollo. Ciertamente es posible, de acuerdo con una idea de Carlo Levi,²⁹

²⁵ El comercio en la India y en muchos otros países asiáticos se halla extremadamente fragmentado. Los tenderos emplean casi todo el día y la noche para realizar unas cuantas transacciones insignificantes. El desempleo disfrazado en el comercio difícilmente puede ser medido.

²⁶ La primera cifra fue citada por el Presidente de la Comisión de Planeación de la India V. T. Krishnamachari el 12 de enero de 1958. La segunda está tomada de R. B. Gregg, *A Philosophy of Indian Economic Development*. Ahmedabad, 1958, p. 213.

²⁷ Young India, noviembre 3 de 1921.

²⁸ "Ensayo en torno a la interpretación del proceso de desarrollo económico", de R. Prebisch publicado en la *Revista Brasileira de Economia* de marzo de 1951. En ese tiempo Prebisch era Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

²⁹ El conocido novelista italiano hacía esta sugestión en un discurso sobre los "campos de concentración de la miseria", publicado con el expresivo título de *Work, a Measure of Freedom*, la traducción francesa apareció en *La nouvelle Critique*, Paris, núm. 100, noviembre de 1959.

proyectar las áreas de desempleo en un mapamundi, en la misma forma en que Josué de Castro elaboró su *Geografía del Hambre*. No cabe duda de que estas dos geografías —la del hambre y la del desempleo— tendrían mucho en común. Es por esto que resulta extremadamente importante utilizar en forma adecuada el excedente actual de mano de obra y transformarlo en la fuerza motriz del desarrollo económico.

Hasta ahora hemos visto los aspectos básicos del subdesarrollo económico. Trataremos a continuación de definir su naturaleza.

Muchos autores, sobre todo en los países escandinavos, identifican la debilidad del subdesarrollo con un círculo vicioso de la pobreza: "El disponer de una muy pequeña cantidad de capital real en forma de equipo de capital por habitante de la población redonda en una muy baja productividad que, consecuentemente, significa bajos ingresos reales y bajos niveles de vida, que a su vez puede dar lugar a muy pequeños ahorros netos. El crecimiento de la población y el escaso crecimiento del capital real impiden una elevación apreciable en la productividad con lo cual el círculo continúa."³⁰

A esta teoría se le puede criticar. En primer lugar, el problema del atraso no debe verse en forma tan fantasiosa. Además, no es posible considerar esta causación circular acumulativa sin indicar el eslabón de la cadena en que puede ser roto el círculo. Después de todo, el subdesarrollo es en menor proporción una consecuencia de la miseria, que la miseria una consecuencia de la falta de desarrollo. Y, lo que es más, las teorías del "círculo vicioso", adoptando un punto de vista mecánico en relación al atraso, no ponen suficiente énfasis en los factores históricos y sociales del fenómeno. Como resultado de ello, esta teoría asume los rasgos de una apología del sistema capitalista.

Por ello en nuestra opinión es preferible empezar con el siguiente diagnóstico formulado por Oskar Lange: "Una economía subdesarrollada es una economía en la cual el *stock* disponible de bienes de capital no es suficiente para emplear a la fuerza de trabajo total disponible sobre la base de las técnicas modernas de

³⁰ E. Lundberg, "Capital Formation and Economic Progress", *Far Eastern Economic Review*, Hong Kong, 15 de marzo de 1956. Véase también R. Nurkse, *op. cit.*

producción.”³¹ Elaborando aún más esta definición, Lange ha mostrado que en las condiciones prevaecientes en una economía subdesarrollada, el empleo total puede elevarse únicamente en una de las dos siguientes formas: ya sea reduciendo la intensidad del capital en la producción y manteniendo la economía a bajos niveles de productividad, ya desarrollando una intensa acumulación de capital.

Obviamente, a largo plazo sólo el segundo enfoque podrá tener éxito al eliminar las dificultades con que actualmente se enfrentan los países subdesarrollados. De lo que se concluye que la acumulación de capital, entendida como “un crecimiento en el acervo de instrumentos de capital, un crecimiento que es a la vez cualitativo y cuantitativo”,³² constituye lo esencial de la teoría de desarrollo económico. Esta concepción de la formación de capital considera al progreso técnico como un factor interno y como parte integrante del proceso de acumulación de capital y no como algo “externo”. La afirmación anterior, sin embargo, no significa que el desarrollo económico puede ser reducido a términos del crecimiento del producto por habitante. El proceso de acumulación de capital no puede considerarse como separado de las condiciones sociales e institucionales. Maurice Dobb está en lo correcto cuando enfatiza que “el problema esencial de la industrialización no es financiero, sino de organización económica”.³³ El conocimiento de este hecho se difunde más y más en los círculos económicos de los países subdesarrollados. Como ejemplo puede citarse la opinión del conocido erudito K. N. Raj, quien ha señalado que “Probablemente es mucho más importante concentrarse en la estructura institucional del desarrollo económico que en los diversos coeficientes que resultan de determinados puntos de partida.”³⁴ En opinión nuestra, no debe descuidarse la adecuada proporción entre el análisis economi-

³¹ O. Lange, *Essays on Economic Planning*, Calcuta, 1959, p. 33. Este diagnóstico no se encuentra totalmente desprovisto de dificultades semánticas; lo que se entiende por pleno empleo y por técnicas modernas de producción es hasta cierto punto arbitrario. Sin embargo, resulta perfectamente clara la idea general de la definición de Lange.

³² M. Dobb, *Some Aspects of Economic Development*, Delhi, p. 7.

³³ M. Dobb, *op. cit.*, p. 37.

³⁴ K. N. Raj “Relations Between Population Growth and Capital Formation and Employment Opportunities in Densely Populated Underdeveloped Countries”, *Proceedings of the World Population Conference*, ONU, 1954, vol. v, p. 721.

co y el enfoque sociológico en el estudio del proceso de desarrollo; el papel fundamental le corresponde al análisis económico, pero éste de ninguna manera es exclusivo.

El concepto ampliado de formación de capital, introducido por Dobb, con su énfasis en los aspectos institucionales y organizacionales de la cuestión, nos permiten eliminar las definiciones de desarrollo que corrientemente se utilizan en algunos círculos académicos, basados en los conceptos de Schumpeter de "innovación" y de "empresariado". No cabe duda que la innovación y el empresariado juegan un papel pero sólo son facetas del proceso de acumulación de capital.³⁵ Aparte de estas reservas generales, debe establecerse que, sobre bases puramente empíricas, resulta ilógico esperar que el capitalista de un país subdesarrollado se comporte como el empresario ideal de los libros de Schumpeter, dado que se le plantean infinidad de oportunidades de obtener altas ganancias sin necesidad de ninguna "innovación". Como señala D. P. Mukerji: "esperar que los empresarios de la India actúen como se espera que actúen en el sistema Schumpeteriano no es sino un deseo piadoso".³⁶

Dado que los obstáculos institucionales y organizacionales juegan un papel frenador en el fenómeno del desarrollo económico, la cuestión debe enfocarse desde un ángulo histórico, en busca de una respuesta a por qué el impacto de tales obstáculos se ha hecho sentir tan fuertemente en Asia, África y América Latina, en comparación con los países de Europa Occidental y de América del Norte.

La mera forma de plantear el problema sugiere ya dónde debe localizarse la respuesta. Históricamente hablando, el problema del subdesarrollo económico se halla indisolublemente ligado al surgi-

³⁵ La brillante construcción de Schumpeter está sujeta a muchas objeciones. Su "empresario" parece ser una fórmula algebraica, y ni siquiera es fiel a las realidades del mundo capitalista. En su teoría incluso puede encontrarse una petición de principio. De acuerdo con él las innovaciones son los motores del progreso económico. Pero ¿cuáles son los determinantes de las innovaciones? ¿En qué forma las variables independientes en las nuevas producciones se identifican con las innovaciones resultantes? Estas "mutaciones económicas" tienen que ser explicadas mediante un análisis de la división del trabajo, del desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción. Pero para entonces las innovaciones dejan de ser un factor exógeno de crecimiento.

³⁶ D. P. Mukerji, "Una teoría económica para la India", en *Diversities*, Delhi, 1958, pp. 97-8.

miento del sistema colonial como una etapa particular del desarrollo del capitalismo, y al mantenimiento de una estructura social anacrónica, en los países coloniales. Por lo que toca al problema del progreso y el desarrollo económico en los países atrasados, constituye una parte muy importante del esquema más amplio de la liquidación del sistema colonial, lo que está sucediendo en nuestros días.

No es nuestro propósito aquí engolfarnos en un profundo análisis del sistema colonial. Sólo se mencionarán unos cuantos puntos particularmente pertinentes para este trabajo.

El identificar al sistema colonial como la raíz del presente atraso en los países subdesarrollados no debe, de ninguna manera, conducir a una visión unilateral de las consecuencias históricas de este sistema. En sus "artículos sobre la India", Marx nos proporciona un excelente ejemplo de un análisis ponderado del sistema colonial, en la cual presta la debida atención a la circunstancia de que en algunas colonias, determinadas fuerzas productivas se desarrollaron hasta cierto punto.³⁷ Después Lenin, en su análisis del imperialismo, señaló las siguientes diferencias entre los métodos de explotación colonial: la exportación de capital y la lucha de los grandes monopolios por apoderarse de las fuentes de materias primas desplazaron a las formas primitivas de mera explotación comercial.³⁸ Pero el desarrollo de las fuerzas productivas en las colonias ha sido siempre parcial y subordinado a las exigencias económicas de las potencias metropolitanas. Tal situación aún subsiste en las relaciones entre los países subdesarrollados y las potencias imperialistas; y puede identificarse con el llamado "neo-colonialismo", esto es, los intentos del imperialismo de adaptar su explotación de los países menos desarrollados a las condiciones políticas mundiales contemporáneas.

³⁷ Véase sobre todo la explicación de la Doble Misión Británica en la India, contenida en el artículo sobre "Los futuros resultados de la dominación británica en la India".

³⁸ El lector puede recurrir a los capítulos cuatro y seis del trabajo de Lenin, *El Imperialismo, Fase Superior del Capitalismo*, Obras Escogidas, t. I. Algunos economistas académicos de Occidente presentan en una forma menos directa las relaciones "asimétricas e irreversibles" entre las colonias y sus metrópolis (Perroux). Prebisch ha elaborado el modelo de la "economía periférica" dependiente.

Así pues, una economía subdesarrollada puede considerarse como "la economía prisionera de una sociedad relativamente estática", situación provocada por la imposición de las "necesidades de mayor expansión de una economía metropolitana".³⁹ Esta definición es lo suficientemente amplia como para comprender tanto los aspectos económicos como socio-políticos del problema. Ya que el colonialismo significa, en el mejor de los casos, la imposición de un capitalismo exógeno y desequilibrado a una estructura precapitalista.⁴⁰

Siempre que en los países subyugados se presentaron elementos de un capitalismo endógeno e incipiente su desarrollo fue reprimido, como resultado del violento contacto con el capitalismo extranjero, cuyos representantes generalmente buscaron apoyo entre las élites feudales locales. Los colonizadores no dudaron en imponer en algunos países, en que la estratificación social era aún incipiente, algún tipo de régimen semifeudal conforme al modelo europeo. Como resultado de tal desarrollo histórico, la estructura socio-económica de muchos países subdesarrollados ofrece actualmente un cuadro compuesto de elementos coexistentes e interactuantes de distintas formaciones sociales. De este hecho surgen muchas consecuencias negativas, siendo la más importante la sumisión de los campesinos —mayoría en estos países— a una doble explotación: por parte del imperialismo extranjero y de la burguesía nativa. Este hecho lo expuso elocuentemente Gandhi en el conmovedor discurso pronunciado en el juicio seguido contra él en 1922: "Poco saben los habitantes de las ciudades de la forma en que las masas semihambrientas de la India se hunden lentamente en la muerte. Poca conciencia tienen de que su miserable bienestar representa el pago que obtienen por ayudar a los explotadores extranjeros, de que las utilidades y ese mismo pago se les succiona a las masas. Tampoco son conscientes de que el Gobierno legalmente establecido en la India Británica funciona para permitir esta explotación de las masas.

³⁹ D. P. Mukerji, *op. cit.*, p. 96.

⁴⁰ El problema de la "coexistencia de asincronismos" lo trata W. Kula con el ejemplo de Italia en el siguiente artículo: "Secteurs et regions arrieres dans l'économie du capitalisme naissant", *Studi Storici*, vol. 1, núm. 3, abril-junio de 1960, pp. 569-85. Véase también del que esto escribe "Essay on Historical Approach and Underdeveloped Economies" contribuciones para *Indian Economic History*, núm. 1, Calcuta, 1960, pp. 103-14.

Ningún sofisma, ningún malabarismo con las cifras, puede alejar la evidencia que a la simple vista ofrecen los cuerpos esqueléticos en muchos poblados. Sin embargo, no tengo duda alguna de que, si Dios existe, tanto Inglaterra como los habitantes de las ciudades de la India tendrán que responder por este crimen contra la humanidad que posiblemente no tenga parangón en la historia.”⁴¹

Un argumento *a contrario sensu* que confirma la tesis de que la imposición, o el mantenimiento artificial de los restos feudales por parte de los poderes coloniales evita el proceso normal de desarrollo, nos lo proporciona el rápido crecimiento de antiguas colonias tales como los Estados Unidos —con excepción del Sur— o Australia, que nunca conocieron el feudalismo, ni interno ni implantado desde fuera. En la primera mitad del siglo XIX, De Tocqueville comparaba el desarrollo de Norte y Sudamérica y concluía que “no son tanto, pues, causas físicas las que afectan el destino de una nación, como se supone, sino las ‘costumbres’ y las ‘leyes’.”⁴²

Una comparación entre el desarrollo de Brasil y de los Estados Unidos conduce a la misma conclusión. A fines del siglo XVIII Brasil se hallaba, desde cualquier punto de vista, más desarrollado. Las diferencias actuales entre los dos países surgen, principalmente, de la perpetuación hasta nuestros días de una estructura agrícola⁴³ “semifeudal”.⁴⁴

Resumiendo, podemos decir que los orígenes del subdesarrollo deben buscarse, sobre todo, en el proceso histórico de formación del sistema colonial capitalista. Este sistema evitó que las antiguas colonias lograran algún progreso en el desarrollo económico y social. La atrofia económica se presentó acompañada de la persistencia de estructuras sociales anacrónicas. Dichas estructuras han resultado

⁴¹ M. K. Gandhi, Discurso del Juicio en *Essays and Reflections* editado por S. Radhakrishnan, Bombay, 1957, p. 387.

⁴² A. De Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, p. 320.

⁴³ Sobre las diferencias en los desarrollos de Brasil y Estados Unidos, véase la obra de la escritora brasileña Viana Mogg: *Bandeirantes e Pioneiros*, Río de Janeiro, 1965.

⁴⁴ Este término es utilizado por el conocido sociólogo brasileño G. Freire para distinguir ciertas diferencias importantes entre el feudalismo europeo y el brasileño, basado en las plantaciones cultivadas por esclavos negros; *Interpretação do Brasil*, Río de Janeiro, 1947, p. 56.

resistentes a tal grado, que en muchos países subdesarrollados la revolución burguesa está aún por hacerse.⁴⁵

Estos antecedentes históricos comunes constituyen un vínculo entre las, por otra parte, tan diversas economías y tipos de desarrollo de los países generalmente descritos como pertenecientes a la categoría de los subdesarrollados.

Hoy en día, cuando el sistema socialista se ha convertido en un sistema mundial, cuando las luchas de liberación al igual que los movimientos por la emancipación política se han extendido por tres grandes continentes —Asia, África y América Latina—, una de las tareas fundamentales a que se enfrenta la humanidad es la de vencer el secular atraso de los países subdesarrollados.

Esta tarea se llevará a cabo con mayor facilidad si estos países extraen las lecciones adecuadas de su propio pasado, así como de las experiencias de otros países con mayor desarrollo, que les permita elegir una “estrategia para el desarrollo”, que proporcione la forma más segura y menos costosa, desde un punto de vista social, de movilizar sus recursos humanos y materiales.

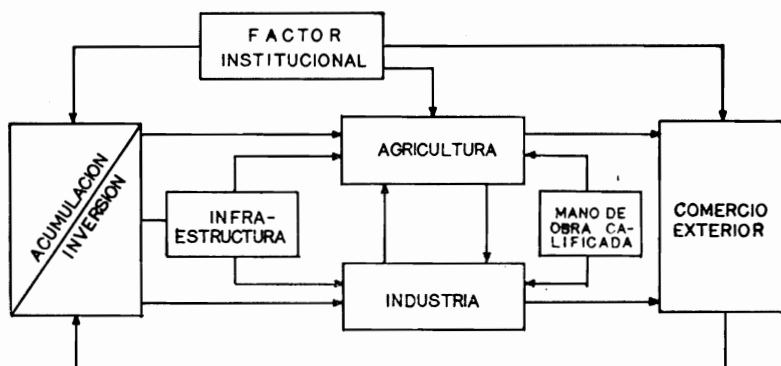
⁴⁵ V. Dominique “Notes sur la Définition et l’Origine du Sous Développement”, *Economie et Politique*, Paris, febrero de 1959, p. 63. La revolución burguesa no es una condición *sine qua non* para el desarrollo. El desarrollo mediante una revolución democrático-popular, que conduzca al socialismo puede ser más rápido y socialmente menos costoso. Tomando en consideración el actual equilibrio de fuerzas en el mundo, los marxistas observan la posibilidad de que algunos países avancen por el camino de la llamada “democracia nacionalista”.

2

BARRERAS AL CRECIMIENTO¹

Como regla general, un país subdesarrollado encuentra el camino hacia un crecimiento económico acelerado, obstruido por una multitud de barreras con las que tiene que luchar simultáneamente. Aun los países más industrializados tienen que hacer frente a ciertos "cuellos de botella" que se combinan hasta formar un complejo de barreras al crecimiento y que sólo pueden superarse con las mayores dificultades. Las barreras más importantes al crecimiento se presentan en el diagrama 1: las flechas muestran las interacciones más importantes entre ellas.²

Diagrama 1



¹ El Capítulo 5 del libro "Drogi i Manowce Wiata B" (Formas Correctas e Incorrectas en el Medio Oriente), Varsovia, 1964.

² La presión demográfica afecta todo el complejo y encuentra expresión en la relación entre la tasa total de crecimiento de la economía, y su tasa de crecimiento *per capita*.

Analicemos las barreras al crecimiento empezando en el centro del diagrama. La falta de desarrollo industrial en un país obstaculiza el crecimiento de su agricultura, ya que la agricultura no puede desarrollarse sin fertilizantes, insecticidas, maquinaria y equipo que el país atrasado no está en posición de suministrar. Y recíprocamente, una agricultura atrasada hará imposible una rápida expansión industrial, puesto que las industrias de transformación no pueden elevar su producción sin suministros crecientes de materias primas agrícolas, y la ocupación en todo el sector secundario no puede incrementarse sin un aumento correspondiente en los suministros de productos alimenticios. En los países pobres, el trabajador gasta una gran proporción de su ingreso en alimentos; por lo tanto, una situación en la que la oferta de alimentos y otros artículos de primera necesidad no se expande al ritmo de la creciente demanda efectiva de los mismos, está destinada a terminar en inflación. Michal Kalecki sostiene en sus obras³ que el problema del financiamiento del desarrollo en los países en crecimiento consiste fundamentalmente en cruzar la barrera de los abastecimientos insuficientes de artículos de primera necesidad, esto es, en suministrar un equivalente (físico)* para el fondo de salarios incrementado, y en refrenar, a través de mecanismos impositivos adecuados, el consumo conspicuo de la élite acaudalada, liberando de este modo fondos para la inversión.

El desarrollo agrícola e industrial del país se ve obstaculizado, por una parte por una infraestructura atrasada (es decir, transportes, energía eléctrica, etc.) y por la otra, por la escasez de fuerza de trabajo calificada: técnicos, ingenieros, etc. La superabundancia de fuerza de trabajo no calificada, tan característica de una economía subdesarrollada, va de la mano con una aguda escasez no sólo de "funcionarios comisionados" sino también del ejército

³ Cf. los ensayos por Michal Kalecki publicados en la colección titulada "Zagadnienia wzrostu gospodarczego krajów zlabo rozwinitych" (Problemas de Crecimiento Económico en los Países Subdesarrollados), Varsovia, 1958; Szkice o funkcjonowaniu ws współczesnego kapitalizmu" (En Torno al Funcionamiento del Capitalismo Moderno), Varsovia, 1962; y una conferencia "O finansowaniu rozwoju w gospodarce mieszanej" (Sobre el Financiamiento del Desarrollo en una Economía Mixta), sustentada en el Seminario de la UNESCO de 1963 en Sao Paulo publicada en "Essays on Planning an Economic Development"; Varsovia, 1965, PWN.

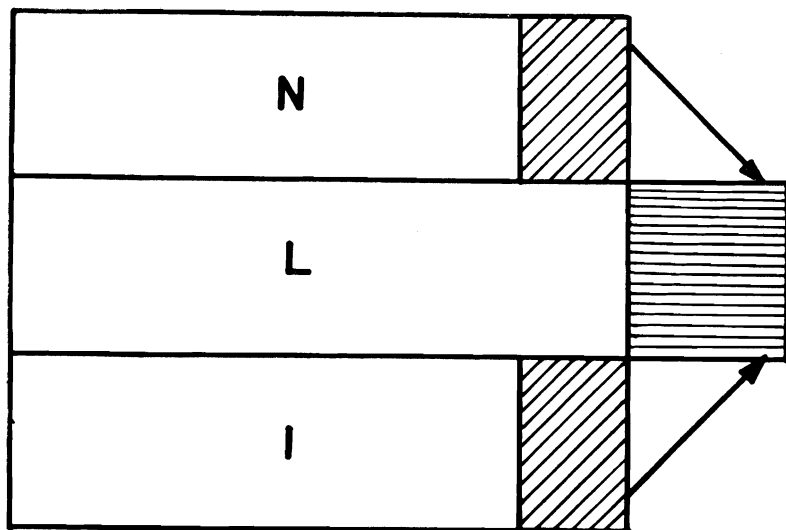
* Nota de la edición original en inglés.

industrial. Superar esta barrera puede requerir varios años de adiestramiento. En algunos casos extremos, la escasez de fuerza de trabajo calificada limita la capacidad de absorción del país a tal grado, que éste no es siquiera capaz de aprovechar todas las ofertas para obtener maquinaria y equipo sobre la base de pagos diferidos; no puede ampliar el "frente de inversión"; incurre en costos de mantenimiento excesivos de los servicios de transporte, mal manejado por personal insuficientemente preparado, etc. Estas circunstancias acrecientan la importancia de la asistencia técnica y educativa para los países africanos. Esta ayuda, sin embargo, no debe confundirse con los intentos de convencer al pueblo africano de abstenerse, durante los próximos 10 años o más, de hacer inversiones "prematuras" en las industrias manufactureras, y concentrar todos sus esfuerzos y medios en "inversiones en los recursos humanos". Tales puntos de vista tienen para ellos un corte neocolonial, pues tienden a perpetuar la división internacional del trabajo actual. La educación, y especialmente la capacitación vocacional, debieran ampliarse simultáneamente con el desarrollo de las capacidades productivas.

Avancemos un paso más. El atraso en la industria y la agricultura y todos los defectos en la infraestructura, son originados por el modesto volumen de inversión que se debe, a su vez, a la insuficiente formación de capital. Algunas teorías del crecimiento, populares en ciertos centros académicos de Occidente, hacen hincapié en la necesidad de incrementar la participación de las inversiones en el ingreso nacional por encima de un nivel mínimo determinado. Esto, sin embargo, no nos lleva muy lejos, ya que debemos buscar las causas de la baja proporción de la formación de capital en la deficiente distribución del ingreso. Una parte considerable del ingreso generado se concentra en un puñado de terratenientes y hombres de negocios, quienes disipan parte del mismo en consumo suntuario, atesoramiento, y otra parte en joyas y otros artículos de valor; colocan parte de su dinero en el extranjero, en bancos norteamericanos, suizos o británicos o bien en valores, en tanto que la parte invertida frecuentemente se desperdicia en obras de baja prioridad social. El crecimiento basado en inversiones no controladas y cuya asignación hecha por los capitalistas privados, se deja al mecanismo del mercado, demuestra ser en muchos casos "deformado". Conduce a la construcción de fábricas de artículos de

lujo tales como automóviles, que tienen un mercado garantizado, aun cuando estrecho, entre la élite acaudalada, y a la construcción de casas de apartamentos de lujo y quintas, frecuentemente acompañada de especulación.

Diagrama 2



División de la economía nacional en tres sectores. La expansión del sector L asegura cantidades específicas de bienes de inversión y bienes de consumo necesarios (equivalente de los salarios de los trabajadores ocupados en el sector L); puesto que la oferta de bienes de los sectores N e I es limitada, la expansión del sector L reduce las posibilidades de ampliación de los otros dos.

La expansión del sector que produce artículos de lujo (sector L) origina un incremento a corto plazo del producto social y abre fuentes de trabajo para un mayor número de personas. Ello, sin embargo, se logra a costa de los otros dos sectores de la economía nacional: el sector que produce bienes de consumo para amplios estratos de la población trabajadora (sector N) y el sector que

produce bienes de inversión (sector I).⁴ Siendo inelástica la oferta de bienes de consumo necesarios, que es el caso más frecuente en los países menos desarrollados, un incremento excesivo de ocupación en el sector L forzosamente limitará las posibilidades de incrementar la ocupación en los otros dos sectores; por supuesto no quedarían suficientes bienes de consumo para satisfacer la mayor demanda originada por una expansión del fondo general de salarios.

Lo mismo es válido para los bienes de inversión. Por ejemplo, con una oferta limitada de cemento y acero, la construcción de rascacielos y ciudades en el sector L necesariamente debe frenar los proyectos de inversión en el propio sector L, o en el sector N. Debe notarse que mientras los bienes producidos por el sector I participan en la reproducción ampliada del aparato productivo, y los bienes del sector N son indispensables para la mayor reproducción de la fuerza de trabajo humana, que se mantiene en crecimiento, los bienes producidos por el sector L no participan en absoluto en la reproducción ampliada.⁵ Su producción puede ser así drásticamente reducida en un proceso de crecimiento planificado, cuando menos en el primer período "heroico" de despegue que se ha comparado con la "economía de guerra". Los mecanismos del mercado, sin embargo, fomentan exactamente un desarrollo en la dirección contraria.

Regresemos al diagrama 1. El "factor institucional" comprende las reglas de distribución del ingreso por clases sociales, el "grado de audacia" en la política de los Gobiernos para corregirlas,⁶ la influencia de la política adoptada, y las relaciones de producción —tomadas en su significado más amplio—, todo esto, más una serie de elementos sociales, religiosos y psicológicos. El factor institucional influye decisivamente no sólo sobre la proporción de la forma-

⁴ Estamos suponiendo, para hacer más sencillo el razonamiento, que estos son los sectores integrados donde el ciclo de la producción empieza con las materias primas y acaba con los productos finales, de tal manera que los flujos intersectoriales de bienes comprendan sólo a los productos finales.

⁵ P. Straffa hace notar en su *Production of Commodities By Means of Commodities* (Cambridge, 1960, p. 8) que éstas sólo pueden reproducirse mejor y cita como ejemplo a los caballos de carrera.

⁶ Cf. Cz Bobrowski, "Problematyka rozwoju krajów słabo rozwiniętych gospodarczo" (Problemas de Desarrollo en los Países menos Desarrollados). En "Teorie wzrostu ekonomicznego a współczesny kapitalizm" (Teorías sobre Desarrollo Económico y Capitalismo Moderno), Varsovia, 1962.

ción de capital en el ingreso nacional, sino también del producto agrícola. Una estructura agraria anacrónica basada en relaciones precapitalistas de producción, constituye en muchos casos el obstáculo más formidable por superar, impidiendo una tasa mayor de crecimiento del producto agrícola. Así, en nuestro análisis de las barreras al crecimiento, el factor institucional ocupa una posición "primordial", y su inclusión como parte integrante del esquema nos permite hablar de una teoría del desarrollo, en contraposición a las teorías del crecimiento que son más limitadas en cuanto a su alcance.

En aras de la sencillez hemos considerado hasta aquí una economía cerrada. Esta suposición ha sido, desde luego, poco realista, ya que la transformación de la acumulación de capital en inversiones reales, requiere un determinado conjunto de bienes de inversión, que el sector I, inexistente en la primera etapa de la industrialización, obviamente no puede proveer. Introduzcamos entonces dentro del cuadro al comercio exterior.

Se verá fácilmente que la oferta insuficiente de mercancías industriales y agrícolas producidas en el país puede complementarse con bienes importados. Así, las barreras a la agricultura y la industria podrían superarse mediante el incremento de las importaciones, pero esto, a su vez, amplificaría las dificultades en el sector del comercio exterior, es decir, elevaría aún más la barrera de éste, que aflige a casi todos los países en desarrollo, debido a condiciones estructurales desfavorables en los mercados mundiales. Lo mismo es válido para la barrera de la fuerza de trabajo calificada. Podrían traerse especialistas del exterior, pero sus servicios, a la manera de los bienes importados, tendrían que pagarse en moneda extranjera.

Por lo que respecta a la influencia del factor institucional sobre el comercio exterior, la falta de un estricto control sobre éste conduce frecuentemente al despilfarro de las limitadas disponibilidades de divisas en bienes de lujo importados para la élite acaudalada. Quedan muy pocas divisas, si acaso quedan, para importar bienes de capital que cubran las necesidades de los sectores N e I. Sin embargo, hay una retroalimentación muy importante entre la barrera del comercio exterior y la de la baja inversión: las posibilidades limitadas de importar bienes de capital ponen en duda la ejecución de todo el programa gubernamental; tanto más cuanto

que puede ser imposible convertir la acumulación financiera potencial en inversión real. Como puede verse pues, también la barrera del comercio exterior ocupa una posición "primordial" en el esquema de las barreras al crecimiento.

En diferentes países, cada barrera al crecimiento se hace sentir con intensidad variable, y consecuentemente es compatible con diferentes tasas de crecimiento de la economía en su conjunto. Un plan de desarrollo debería tender a armonizar estas tasas sectoriales con la tasa general de crecimiento más rápida posible. Esto significa que las desproporciones internas debieran mitigarse por medio del comercio exterior y las inversiones, en tanto que los cambios en el marco institucional permitirían influir sobre magnitudes tales como el coeficiente de importación (por ejemplo, impidiendo las importaciones de lujo e invirtiendo en las industrias que sustituyan importaciones), o el coeficiente de capital en las inversiones en la infraestructura (por ejemplo, solicitando trabajo campesino voluntario en la construcción de sistemas de riego, lo que implica, como prerequisite, una reforma agraria y la abolición de la explotación secular en el campo). En esta forma, las magnitudes que muchas teorías tradicionales del crecimiento consideran como parámetros constantes, en la teoría del desarrollo se convierten en variables estratégicas de gran significación.

EL COMERCIO EXTERIOR Y LA ELECCIÓN DE LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO

La estrategia para el desarrollo que corresponde adoptar bajo condiciones externas desfavorables, debería fijarse como meta hacer tan invulnerable como fuera posible¹ a influencias externas la economía subdesarrollada, y lograr la máxima tasa de crecimiento a largo plazo, con una determinada capacidad para importar.

Este problema, sin embargo, no puede ser tratado en la misma forma por todos los países subdesarrollados. Tenemos que introducir nuevamente aquí la distinción entre “economía de exportación” y “economía sensible a las importaciones”, si bien haciendo hincapié en que no puede considerarse a ambos modelos sobre una base de igualdad. La economía de la mayoría de los países subdesarrollados se ha vuelto actualmente “sensible a las importaciones” y sólo excepcionalmente nos topamos hoy día con una “economía de exportación”. Lo que es más, es muy probable que algunas de las actuales “economías de exportación” cambien en el futuro y se conviertan en “economías sensibles a las importaciones”, de acuerdo con el patrón histórico que se presenta en el Capítulo IV.²

¹ El criterio de que los problemas del comercio exterior y de la balanza de pagos no pueden separarse del más amplio contexto de la estrategia para el desarrollo, gana cada vez más terreno entre los economistas del Tercer Mundo. Cf. J. F. Patel *Trade and Payments Policy for a Developing Economy* (artículo presentado en la Conferencia de la Sociedad de Economía Internacional de Brissago, septiembre, 1961).

² Al evaluar las perspectivas económicas de una economía de exportación, se podría prestar especial atención al volumen de las exportaciones *per capita*

1. *Estrategia del Desarrollo en una "Economía de Exportación"*

Bajo el supuesto de una demanda sostenida y elástica para las exportaciones tradicionales, una "economía de exportación" gozará de un grado comparativamente alto de libertad para seleccionar un patrón de inversión basado en bienes de capital importados. Si se hace un uso racional de las divisas extranjeras disponibles, puede esperarse que no sean los "cuellos de botella" originados por el comercio exterior, sino otros diferentes, los que impongan un tope al nivel de inversión, antes de que se agote la capacidad de importación. La utilización adecuada de esta capacidad aún puede ser un instrumento que mitigue esos "cuellos de botella".

El verdadero cuadro, no obstante, a menudo se muestra menos prometedor, debido a que el marco político e institucional obstaculiza el uso adecuado de la capacidad de importación. Las divisas se despilfarran en artículos de lujo, y, por otra parte, se depositan cantidades considerables en bancos extranjeros por la élite local, quien también gasta grandes sumas en viajes al extranjero.

Muy frecuentemente, se sobreestima la magnitud de las reservas de divisas y del excedente de exportaciones disponible en una "economía de exportación".³ Puede parecer considerable en la medida en que se gaste solamente en importaciones de lujo para una reducida élite. Sin embargo, desaparece muy rápidamente cuando aumenta el número de consumidores de artículos de importación, como consecuencia de la incorporación del sector de subsistencia a la economía de mercado; y cuando las inversiones basadas totalmente en maquinaria, equipo y técnica importados también aumentan. Las plantas recién instaladas crean asimismo

—índice estrechamente relacionado con la magnitud de la población. Las regalías pagadas por las compañías petroleras extranjeras a Kuwait, ascienden a 1 000 dólares *per capita*. En la India produjeron la misma cantidad de petróleo y recibieron las mismas regalías; sus ingresos *per capita* ni siquiera llegan al dólar. (*N. del T.* El autor se refiere al Capítulo IV de su libro *Foreign Trade and Economic Development of Underdeveloped Countries*, Bombay, 1965, no incluido en la presente edición.)

³ Lo cual corresponde al superávit neto obtenido, después de deducir las importaciones necesarias para el enclave exportador de propiedad extranjera, y las utilidades expatriadas por los monopolios extranjeros.

una demanda rígida de bienes intermedios y de equipo del extranjero. Esta ha sido la experiencia de muchos países en el período postbélico.

La sobreestimación de la capacidad de importación origina una tendencia muy difundida a invertir en demasiados proyectos simultáneamente y en una escala exagerada. La acumulación de considerables reservas de divisas extranjeras crea un clima de prosperidad, que refuerza la propensión a gastar en inversiones ostentosas y de "fachada". En muchos países subdesarrollados, el "efecto demostración" y el impulso de imitar los niveles de vida de los capitalistas de los países más industrializados, va aparejado a la todavía fuerte tradición feudal de exhibir vanidosamente la riqueza. En esos países se inician muchas inversiones superfluas, con miras a una "aparente modernización" del país (esto ha sido observado agudamente por J. K. Galbraith). Aún más, las actividades de inversión son llevadas más allá de la capacidad de absorción del país, que corresponde a su nivel de organización, técnica y destreza.

Así, en una economía de exportación llevan la ventaja los problemas políticos, institucionales y de organización. En una economía de mercado libre, en tanto que puedan comprarse artículos producidos en el extranjero sin restricciones de ninguna especie, dejan de haber los incentivos para iniciar la producción de bienes que sustituyan a los importados. Los capitalistas locales invierten, sea en el sector de exportación, incrementando en esta forma la monoespecialización del país, sea en empresas comerciales que se dedican a las importaciones.

Esta situación —que a la larga debe significar el desastre— puede contrarrestarse por una política económica adecuada, siempre que realmente se ponga en vigor. Las exportaciones elásticas dan la oportunidad de iniciar un proceso de rápido desarrollo económico, cuyo objetivo sea dar al país una estructura económica más equilibrada. Esta gran oportunidad depende de la naturaleza y de la audacia de los cambios sociales que se intenten. Hay varias formas de alcanzar esta meta. Mencionaremos sólo los medios más obvios y más frecuentemente empleados para lograr una estructura económica equilibrada.

Sobre todo, es necesario cubrir el hueco entre el sector de las exportaciones (o el antiguo territorio del capital extranjero) y el

resto de la economía, incrementar el producto agrícola (lo que generalmente requiere una reforma agraria), e iniciar el proceso de industrialización, con objeto de eliminar la importación de bienes que son relativamente fáciles de producir, o para cuya producción existen condiciones particularmente adecuadas en el país.⁴ De acuerdo con esto, podría esperarse que el patrón de importaciones de mercancías variara en forma muy considerable, mientras que el de exportaciones permanecería prácticamente igual,⁵ cuando menos en la primera etapa del desarrollo.

Mientras que en una economía sensible a las importaciones, la tarea esencial consiste en hacer a un lado los obstáculos que

⁴ El principio de la sustitución de importaciones se postula en una economía típicamente de importación como es la de Venezuela. Los círculos industriales que rodean la organización Pro-Venezuela, señalan el hecho de que los ricos depósitos de petróleo y mineral de hierro crean condiciones favorables para las industrias petroquímica y siderúrgica. También hacen hincapié en la necesidad de desarrollar la industria manufacturera, y de una expansión considerable de la producción agrícola. Cf. entrevista con el Presidente de Pro-Venezuela, A. Hernández, publicada en *Universal*, Caracas, octubre 23, 1960.

⁵ Bajo ciertas condiciones, las economías de exportación no tendrían razón para abandonar su actual patrón de exportaciones de mercancías. Esto sería así, si los cambios en la estructura sociopolítica del país fueran seguidos por acuerdos internacionales de comercio, tendientes a una estabilización a largo plazo de los ingresos procedentes de las exportaciones, o mejor aún, a asegurar una expansión planeada de las exportaciones con precios estables. En teoría, esto podría lograrse, por ejemplo, mediante una revolución nacionalista democrática y el establecimiento de estrechas relaciones comerciales con países socialistas, o mediante un reforzamiento de la cooperación con otros países en desarrollo, los que no sólo exportan, sino que también importan grandes cantidades de productos primarios. Las nuevas condiciones de cambio tendrían todos los aspectos positivos de una especialización internacional de largo alcance, sin los aspectos negativos de la presente especialización unilateral en la producción primaria, impuesta a los países menos desarrollados por la división internacional del trabajo capitalista (es decir, la dependencia de los productores primarios de los centros dominantes —lo que no surge debido a la clase de bienes que producen, sino de la propia naturaleza de las relaciones entre las fuerzas imperialistas y los países débiles— así como de la fuerte dependencia de las violentas fluctuaciones en las condiciones del mercado). En términos prácticos, el nacimiento de tal situación se encontraría con dificultades. El paralelismo del patrón de producción de mercancías de la mayoría de los países subdesarrollados, a la larga haría imposible que la comunidad socialista absorbiera las crecientes exportaciones de esos países. Por lo que respecta a los propios países en desarrollo, el pequeño grado de complementariedad de sus economías, originado por el mencionado paralelismo del patrón

impiden el crecimiento de la economía nacional, mediante el aumento de las escasas posibilidades de promover exportaciones mayores, y elevar a un máximo la tasa de crecimiento, con una capacidad dada para importar. Este no es un gran problema para la economía de exportación, ya que su capacidad para importar no pone un límite a la tasa general de crecimiento. Contemplando el problema desde el punto de vista del planificador, el comercio exterior —al lado de la transformación de las técnicas de producción— ayuda a “igualar” las limitaciones de la tasa general de crecimiento, eliminando, o por lo menos disminuyendo las limitaciones que surgen de la desproporción entre los factores de la producción.⁶

Así, cualquier limitación del comercio exterior, indirectamente hace más rígidas todavía las limitaciones internas y estrecha la libertad del planificador para maniobrar. La selección de la estrategia del desarrollo, está entonces determinada en gran medida por la situación dentro del sector del comercio exterior.⁷ Antes de que podamos proceder a discutir la estrategia para el desarrollo de una economía sensible a las importaciones, debemos elaborar un poco más la función, el lugar y la estructura del comercio exterior, en el proceso de crecimiento de una economía subdesarrollada.⁸

2. *El Comercio Exterior y la Transformación del Patrón de la Oferta de Mercancías*

Las interrelaciones entre el comercio exterior y el crecimiento económico pueden discutirse, cuando menos, en dos diferentes ni-

de exportaciones de sus mercancías, no ofrece mucho margen para un mayor comercio recíproco en sus exportaciones tradicionales. No obstante, esto no significa que todas las posibilidades de intercambio comercial entre los países en desarrollo se hayan agotado.

⁶ Cf. M. Ostrowski, *Podstawowe etapy planowania i problematyka organiczen wzroiu* (Las Etapas Básicas de la Planeación y los Problemas y Obstáculos al Desarrollo), tesis doctoral aceptada por el Departamento de Comercio Exterior, Escuela Central de Planificación y Estadística, Varsovia, 1962.

⁷ Lo que no significa que la realización de tal estrategia sea una tarea fácil; mientras más bajo sea el límite de crecimiento fijado por el comercio exterior, más difícil se vuelve esta tarea, puesto que se requiere un esfuerzo máximo durante toda la ejecución del plan, y la economía generalmente funciona sin reservas.

⁸ Fundamentalmente tenemos en mente el modelo de la economía sensible a las importaciones, aunque la sección 2 es de carácter más general.

veles. Por una parte tenemos las relaciones generales entre la magnitud del ingreso nacional y el excedente de exportaciones o importaciones, y especialmente el posible impacto del excedente de importaciones sobre el volumen de la inversión.⁹ Puede establecerse la siguiente igualdad:

$$Y - D = M - E \quad (1)$$

donde Y indica el ingreso distribuido (gasto total), D — el ingreso generado, M — las importaciones, E — las exportaciones. El gasto total excede al producto nacional generado en la cantidad en que las importaciones excedan a las exportaciones. Y, por supuesto, será menor que el ingreso generado si las exportaciones son mayores que las importaciones. Suponiendo que el consumo propuesto (K) no cambie, cualquiera que llegue a ser el gasto, el surgimiento de un excedente en las importaciones permite invertir más de lo que sería posible con los “ahorros” domésticos esperados (S), porque entonces

$$S = D - K \quad (2)$$

$$I^* = Y - K = S + M - E \quad (3)$$

Algunas veces se concluye de esta ecuación en una forma arbitraria, que el excedente de importación conduce necesariamente a un incremento de las inversiones en un país subdesarrollado.¹⁰ Esto,

⁹ Entre los economistas polacos, este problema fue tratado exhaustivamente por J. Soldaczuk, “Handel zagraniczny a wzorst gospodarczy” (El Comercio Exterior y el Desarrollo Económico), *Ekonomista (El Economista)*, N^o 1, 1961, pp. 62-82. Véase también del mismo autor *Teorie ekonomiczne J. M. Keynes* (Las Teorías Económicas de J. M. Keynes), Varsovia, 1959, pp. 210-260.

* *N. del T.* En esta ecuación I es igual a inversión.

¹⁰ Considerar el impacto del excedente de importación sobre el aceleramiento de la tasa de crecimiento mediante el incremento cuantitativo del capital disponible, es importante sólo en un caso: cuando los fondos suministrados por la formación interna de capital son insuficientes para financiar el programa de inversiones proyectado. Esta situación es típica de una economía subdesarrollada. En un país desarrollado con capacidad de producción ociosa, la situación es exactamente la contraria: las importaciones compiten con la producción interna y el excedente de importaciones incrementa aún más el “exceso de capital”. El país desarrollado necesita un excedente de exportaciones para crear ganancias en la misma forma que las inversiones. Véase J. Soldaczuk, *op. cit.*, pp. 67-68 y sobre el papel de excedente de las exportaciones en la economía capitalista desarrollada, M. Kalecki, *Teoria dynamiki gospodarczej* (Teoría de la Dinámica Económica, F.C.E., 1959), PWN, Varsovia, 1958.

sin embargo, no es necesariamente el caso. También podemos suponer que las inversiones *ex post* serán iguales a las que se intentan, en tanto que el excedente de importación conducirá a un incremento del consumo, de tal manera que el consumo real será superior al consumo *ex ante*.¹¹ Esta parece ser la suposición más real, ya que en muchos países subdesarrollados la mayor capacidad para importar, a cuenta de una corriente de capital extranjero, o del descongelamiento de las divisas en moneda extranjera acumuladas durante la última guerra, se ha disipado en importaciones de lujo adicionales e innecesarias.

Así podemos concluir que, la aparición de un excedente de importación *puede* favorecer una tasa más alta de formación de capital en una economía subdesarrollada, siempre que el comercio exterior sea controlado eficientemente, de tal manera que la capacidad adicional de importación se emplee, directa o indirectamente, para fines de desarrollo.¹² La verificación estadística del efecto multiplicador de un excedente de importación sobre las inversiones —y sobre las interrelaciones del ingreso nacional y el comercio exterior— plantea problemas prácticos.¹³

La excesiva concentración en el análisis anterior, basada en agregados cuantitativos y característicos de la literatura neo-keynesiana, obscurece otro aspecto del problema de importancia fundamental en el análisis marxista, a saber: la *función de transacción* que realiza el comercio exterior. Debemos recordar que el aspecto financiero del proceso de desarrollo es mucho menos importante que el físico. Los límites al crecimiento están determinados por la falta de medios de producción y materias primas. En

¹¹ Véase R. G. D. Allen, *Ekonomia matematyczna*, PWN, Varsovia, pp. 39-45. *Economía Matemática*, Ed. Aguilar.

¹² Teóricamente las mayores importaciones de bienes de consumo pueden liberar fondos domésticos adicionales para la inversión, y esta es la razón por la cual hablamos del impacto indirecto del excedente de las importaciones. En la práctica, tal cambio es improbable en una economía subdesarrollada, debido a las limitaciones físicas del proceso de inversión originado por la falta de bienes de capital. Un caso especial sería incrementar las importaciones de alimentos de consumo general, en un país donde la expansión del proceso de inversión está obstaculizada por las ofertas insatisfactorias de bienes de consumo necesarios.

¹³ Compárese la observación que hacen H. Neisser y F. Modigliani (*N. del T.: National Incomes and International Trade — A Quantitative Analysis*, Urbana, 1963, p. 334).

consecuencia, P. C. Mahalanobis, teniendo en mente la experiencia de la India en la planificación, tiene razón cuando dice: "Cualquier cosa que sea físicamente realizable, puede ser un objetivo aceptable, y debe encontrarse su financiamiento. Pero lo contrario no es cierto".¹⁴

El comercio exterior se emplea para modificar la composición de la oferta general de bienes, con objeto de alcanzar, en última instancia, tal diversidad de mercancías, que asegure la distribución prevista del ingreso nacional entre la inversión y el consumo, y la armonía sectorial de los factores de la producción. De no ser así, podría ahorrarse una determinada parte del ingreso nacional, pero no habría condiciones para transformar estos ahorros en inversiones productivas.

El nivel de inversiones, e indirectamente también la tasa de crecimiento, están determinados por la oferta de bienes de inversión.¹⁵ Y así, el problema consiste en fijar las proporciones adecuadas entre la oferta de bienes de inversión y de consumo.

Con objeto de lograr en una economía cerrada el patrón físico correcto de oferta que se requiere para distribuir el ingreso nacional de acuerdo con los lineamientos de una determinada política económica, deben tomarse en cuenta los coeficientes técnicos (insumos) que dependen de los niveles técnicos prevalecientes y las capacidades de producción de la economía y los coeficientes de acumulación, que dependen, a su vez, de las decisiones tomadas por las autoridades en materia económica.¹⁶ En una economía abierta, estos coeficientes deben referirse tanto a la producción doméstica, como a la exportación y emplearse para determinar

¹⁴ Entrevista con P. C. Mahalanobis, publicada en *Far East Trade*, julio 1961, pp. 821-822.

¹⁵ Véase A. Mitra, "Savings and Investment Goods", *The Economic Weekly Annual*, febrero 4, 1961, pp. 215-217. Es difícil estar de acuerdo con el argumento del autor en el sentido de que el nivel de ahorros en una economía subdesarrollada es una función de la tasa de crecimiento de la oferta de bienes de inversión. No obstante esto se aplica plenamente a las inversiones. Parecen dignas de citarse las conclusiones de Mitra: (i) el ingreso incrementado no conduce automáticamente a la mayor formación de capital; (ii) en una economía que no puede importar libremente, la asignación de fondos en la industria de bienes de capital juega el papel más importante en la regulación del nivel de inversiones.

¹⁶ Ver O. Lange, *Teoria reprodukcyj i akumulacji* (Teoría de la Reproducción y la Acumulación), PWN, Varsovia, 1961, p. 46.

las necesidades de importación. Sin embargo, el patrón final de la oferta de mercancías resultará del intercambio entre bienes exportados e importados. Toda la cuestión puede analizarse en los cuadros de insumo-producto, con base en los cuales se puede formular la ecuación de los insumos importados y la ecuación de la participación de las exportaciones en la producción final.¹⁷

Si se sigue el enfoque marxista tradicional que divide la economía en dos departamentos o ramas, la función de transformación del comercio exterior en una economía subdesarrollada toma la forma de un intercambio de una parte del fondo de consumo potencial por el fondo de acumulación, mediante el comercio de bienes producidos en el Departamento II por bienes extranjeros del Departamento I.¹⁸

La importancia de la función de transformación que realiza el comercio exterior varía con las diversas etapas del desarrollo económico. No debe simplificarse todo el problema, considerándolo sólo en términos cuantitativos, de la participación del comercio exterior en el ingreso nacional. *Una muy pequeña participación del comercio exterior en el ingreso nacional, puede ir de la mano con una dependencia casi completa del proceso de crecimiento de las importaciones de bienes de capital, si el país no tiene industria propia de construcción de maquinaria.*

En una economía primitiva, no tiene mayor importancia el comercio exterior. Por regla general, todos los países en desarrollo han superado ya esa etapa.

A medida que se desarrolla la economía de exportación, surge una estructura dual en la que un sector (el de exportación) depende completamente del comercio exterior, y el otro (el sector pre-capitalista) no participa en el comercio exterior, directa ni indirectamente, mientras no haya líneas de comunicación entre ellos.

¹⁷ A. L. Hirshman desarrolló una matriz especial para analizar las importaciones. *La Estrategia del Desarrollo Económico*, México, 1961, pp. 113-114. Para una aplicación práctica del análisis de insumo-producto para determinar los objetivos de la política de sustitución de importaciones, véase M. Balboa, "Algunas Aplicaciones de los Modelos de Insumo-Producto a la Economía Argentina", en *Economic Bulletin for Latin America*, N° 1, marzo, 1960, pp. 62-89.

¹⁸ Cf. las notas de Ch. Bettelheim sobre el comercio exterior de la URSS durante el primer plan quinquenal (Ch. Bettelheim) *Zagadnienia teorii planowania* (Problemas de la Teoría de la Planeación), PWN, Varsovia, 1961, pp. 127. N. del T.: Hay traducción española con el título *Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación*, Tecnos, Madrid.

Todos los intentos de romper este aislamiento entre ambos sectores, conducen a aumentar el número de consumidores de bienes importados. En la típica economía dual, donde la producción de un solo artículo de exportación está concentrada en un sector o región, las divisas extranjeras provienen de una sola fuente, a saber: el sector o región que produce bienes de exportación, en tanto que los planes de desarrollo utilizan la capacidad de importación así creada, teniendo presente el progreso de toda la economía nacional. En el modelo de una economía de exportación, consistente en la producción dispersa para el mercado exterior (por ejemplo productos agrícolas del sector precapitalista), puede presentarse una situación completamente opuesta: las divisas son suministradas por el sector precapitalista y puestas a disposición del sector capitalista concentrado.

El problema de la asignación regional de divisas extranjeras escasas es muy importante en una economía sensible a las importaciones, debido a que el mecanismo de la industrialización capitalista favorece la concentración geográfica de las inversiones. Las empresas ya establecidas atraen nuevas inversiones, creando así un proceso acumulativo de desarrollo irregular en el "océano" de la economía precapitalista y originando el surgimiento de "islas" de industria capitalista. En cierto período, la burguesía concentrada en esos "islotos" se convierte en la principal fuerza política en el país, y desplaza a la tradicional élite relacionada con los terratenientes feudales, o forma una alianza política con ellos. Uno de los más tempranos rasgos de la política económica seguida por quienes representan a la burguesía, es el siguiente: las divisas disponibles se emplean para financiar las importaciones necesarias para el sector capitalista, a menudo en perjuicio de aquellos sectores económicos o regiones del país que proporcionan las divisas. Así por ejemplo, el Estado de Kerala en la India, Pakistán Oriental o los Estados del Noreste del Brasil, obtienen sólo una pequeña parte de las divisas extranjeras derivadas de sus exportaciones. De ahí la comprensible amargura y las controversias políticas.

El patrón de mercancías del comercio exterior se modifica, de acuerdo con la relación cambiante de las fuerzas en la economía nacional, y la participación de sectores particulares en el comercio exterior. La economía primitiva —donde el papel del comercio exterior es aún marginal— cambia productos naturales por artículos

de lujo¹⁹ y armamentos. La economía de exportación se especializa en unos cuantos artículos de exportación (principalmente materias primas y alimentos), pero la lista de sus importaciones de artículos de consumo suntuuario se amplía considerablemente al incluir artículos alimenticios de lujo²⁰ y bienes industriales de consumo. Con el tiempo también empieza a comprar bienes de capital.

El proceso de los cambios en el patrón de mercancías de importación es mucho más notable en una economía sensible a las importaciones. Cualesquiera intentos para acelerar la tasa de desarrollo económico deben conducir a severas restricciones en las importaciones de artículos de lujo en favor de los bienes de capital, así como de bienes intermedios y artículos alimenticios,²¹ para satisfacer la rígida demanda de una industria en desarrollo.

Así, el proceso de crecimiento económico diversifica el patrón de mercancías de importación, en tanto que el de exportaciones permanece prácticamente igual, debido a que la posición desfavorable en el mercado capitalista mundial evita que los países en desarrollo ingresen al mercado con nuevas exportaciones.²² Si hemos de considerar la participación de los productos industriales en la producción y en el comercio exterior como medida de progreso, podemos decir que en un país subdesarrollado la composición de las importaciones es más avanzada que la de la producción, en tanto que la composición de las exportaciones es la menos avanzada de las tres.

Esto se muestra en el Diagrama 3, donde hemos marcado en OI la participación de los bienes industriales, y en OS la de los bienes

¹⁹ Aunque puede parecer paradójico, para las tribus africanas los abalorios eran artículos muy caros de consumo de lujo. El encuentro de dos culturas totalmente diferentes, con escalas completamente diferentes de valores, puede —especialmente en el caso de artículos desconocidos por uno de los socios— crear condiciones de cambio totalmente desproporcionadas en relación al valor relativo de esos artículos dentro de una de las culturas.

²⁰ Con esto queremos decir artículos alimenticios que constituyan un lujo en comparación con los niveles de consumo de alimentos, prevalecientes en el sector precapitalista.

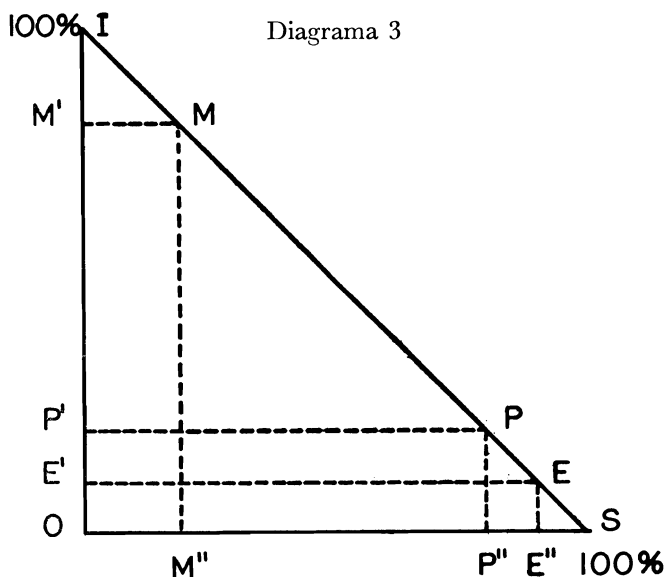
²¹ Especialmente para petróleo y cereales. La agricultura anquilosada del sector precapitalista no puede suministrar suficientes alimentos para la clase trabajadora urbana. Las dificultades se hacen más grandes por el rápido y extensivo crecimiento de las ciudades, en la mayoría de los países subdesarrollados.

²² Esta situación es una de las premisas fundamentales del modelo de una economía sensible a las importaciones.

no industriales, en las importaciones M, producción P, y exportaciones E. Así las ordenadas OM' , OP' , OE' , expresan la participación relativa de los bienes industriales, y las abscisas OM'' , OP'' , OE'' , la participación relativa de los bienes no industriales. Por supuesto tenemos:

$$OM' + OM'' = OE' + OP' + OP'' = 100\%$$

Patrón de cambios en la composición de las mercancías de importación, producción y exportaciones en los países en desarrollo.



En la primera etapa, E (exportaciones) comprende solamente las mercancías primarias, M (importaciones) principalmente productos industriales, en tanto que P (producción) consiste sobre todo en productos agrícolas y materias primas. A medida que se desarrolla el país, P se mueve hacia arriba sobre la línea SI y las diferencias en los patrones de mercancías de P y M disminuyen, tanto más cuanto que M puede moverse hacia abajo debido a: (i) la aparición de una demanda rígida de materias primas y artículos alimenticios ya mencionada, y (ii) la eliminación progresiva de bienes industriales de consumo de la lista de importaciones,

aunque las mayores importaciones de bienes de capital pueden contrarrestar esta tendencia. El proceso de nivelación de las diferencias entre los patrones de mercancías de M y P será así mucho más notable en el modelo de una economía sensible a las importaciones, que en el modelo de una economía de exportación. En un determinado tiempo, P puede inclusive "dar alcance" a M. También E se mueve hacia arriba más rápidamente en la economía sensible a las importaciones, en las que se atribuye mucha más importancia al problema de la diversificación de las importaciones. En todos los países en desarrollo, sin embargo, aun en aquellos donde el ritmo de industrialización es más rápido, los cambios en el patrón de mercancías de E son muy lentos. Dependen de que se alcance un progreso considerable en la industrialización, por una parte, y del fuerte deseo y la determinación de dar nueva forma a la política comercial, por la otra.²³

Sobre la base de la discusión anterior, conducida en términos de modelos,²⁴ podemos ahora considerar el problema de escoger una estrategia para el desarrollo en una economía sensible a las importaciones.

3. *Estrategia del Desarrollo en una "Economía Sensible a las Importaciones"*

Esta estrategia, que tiende a disminuir la participación del co-

²³ El esquema anterior puede aplicarse también al caso de los países socialistas. Polonia ha alcanzado un nivel de desarrollo en el cual el patrón de producción de mercancías se ha diversificado más que el de las importaciones; una tarea urgente consiste, sin embargo, en mejorar la composición de las exportaciones polacas. Esto es sumamente difícil, como lo demuestra nuestra experiencia, aun en las condiciones excepcionalmente favorables creadas por la división internacional del trabajo entre los países miembros del CMEA (COMECON. *N. del T.*)

²⁴ La discusión anterior tenía sólo por objeto ilustrar ciertas tendencias en lo que se refiere a la composición del comercio exterior, de los países en desarrollo. Sería inútil tratar de reducir la gran diversidad de situaciones existentes a unos cuantos esquemas. Por ejemplo, la participación de los artículos alimenticios en las importaciones de dos países en desarrollo subió en 1953 de 9.6% a 35.3%, la participación de las materias primas agrícolas de 0.07% a 23.1%, la participación de los combustibles de 3.6% a 18.4%, la participación de la maquinaria de 11.1% a 48.8%; la participación de los textiles de 1.7% a 21.9% (todas las cifras se han tomado del libro de P. L. Yates. *N. del T.: Forty Years of Foreign Trade*, 1959).

mercio exterior en la economía nacional, puede definirse como una estrategia que responde a consideraciones anticomerciales. Sin embargo, no significa necesariamente que se navegue a todo vapor hacia la autarquía, en la acepción aceptada del término.²⁵ La planeación para el desarrollo en una economía sensible a las importaciones, debe tratar de alcanzar un nivel máximo en la tasa de crecimiento, con un nivel dado de comercio exterior. Esto no debe identificarse con un intento de crear un sistema de economía cerrada, o de considerar el comercio exterior simplemente como una válvula de seguridad que permita al país cambiar los excedentes de producción por los bienes requeridos cuya oferta sea escasa.²⁶ Al mismo tiempo que intenta resolver los problemas básicos del desarrollo, impuestos por la situación objetiva, el país en desarrollo no debe perder ninguna oportunidad de ampliar sus exportaciones o de aprovechar, en la forma más racional posible, la división internacional del trabajo. *Una política autárquica consecuente considera al comercio exterior como un rasgo pasajero y en declinación, en tanto que la estrategia que ahora examinamos tiende hacia la expansión del comercio exterior hasta su límite mayor (esto es, haciendo que éste llegue al "tope" fijado por factores exógenos).* Al mismo tiempo, sin embargo, trata de asegurar una tasa de crecimiento *del ingreso nacional más rápida que la de las importaciones, o cuando menos de mantener el coeficiente de importaciones al nivel más bajo.*²⁷

Discutamos entonces los dos problemas siguientes: por una parte, la elevación al máximo de la capacidad de importación y su utilización más ventajosa y racional;²⁸ y por la otra, la elevación al

²⁵ No obstante lo cual, algunos de los grandes países pueden mostrar tendencias autárquicas en el primer período de industrialización, especialmente cuando las condiciones políticas externas son desfavorables.

²⁶ Cf. Ch. Bettelheim, *Op. cit.*, p. 183.

²⁷ La disminución constante de la participación del comercio exterior en el ingreso nacional puede observarse en los países que se industrializan rápidamente. En Brasil, por ejemplo, de acuerdo con las estadísticas publicadas por la Fundación "Getulio Vargas", la participación de las exportaciones en la producción total bajó de 19.7% en 1939 a 6.9% en 1957 (el promedio en 1954-1957 fue 7.4%), mientras que las importaciones representaron el 11.8% de la producción total en 1939 y el 12.5% en 1957 (12.7% en los años 1954-1957).

²⁸ La suposición inicial del modelo de una economía sensible a las importaciones es de una demanda exterior enteramente inelástica. Para que nuestra discusión sea más real es necesario hacer menos rígido este supuesto.

máximo de la tasa de crecimiento con una capacidad de importación dada.

Si hacemos a un lado las fluctuaciones de los términos de intercambio y el problema de los créditos,²⁹ la única forma de ampliar la capacidad de importación es a través del aumento de las exportaciones, lo que puede asegurarse ya sea incrementando las exportaciones tradicionales o promoviendo ventas de nuevos productos.

En ambos casos, para incrementar el volumen de exportaciones, el país subdesarrollado tiene que buscar nuevos mercados.

Esto casi es decisivo para ampliar las exportaciones tradicionales. Por regla general, solamente pueden asegurarse pequeños aumentos de las ventas en los mercados establecidos, mediante el empleo de mejores técnicas de mercadeo, intensa propaganda comercial, o negociando algunos convenios especiales, a cambio de otras concesiones. El volumen de exportaciones también es probable que crezca, como consecuencia del crecimiento de la población en el país importador. En la práctica, sin embargo, el verdadero resultado es el de incrementar el volumen del comercio con los países socialistas e intensificar el comercio entre los propios países en desarrollo.*

Las oportunidades que se abren a los países en desarrollo a través de un rápido desenvolvimiento económico, consisten no sólo en una mayor demanda de sus exportaciones tradicionales, sino también en la posibilidad de canalizar las relaciones comerciales a través de convenios y contratos a largo plazo, introduciendo así el muy necesario y conveniente elemento de la planeación y estabilidad en el comercio exterior. Lo que también es importante, es que los países en desarrollo pueden lanzarse con cierta seguridad a la compra de bienes de capital a los países socialistas, sobre la base de pagos diferidos ya que éstos generalmente aceptan el

²⁹ Fijar el límite superior de créditos que puede aceptarse sin gravar demasiado la economía nacional es un problema delicado en la planeación del desarrollo económico. El político que tiene que evaluar los "costos" políticos de esta operación está en situación aún más difícil. Los países en desarrollo, tanto en la política exterior como en la planeación económica, frecuentemente ceden a la tentación de resolver sus problemas inmediatos, al precio de tener que superar obstáculos todavía más formidables en el futuro, aun cuando después de haber ganado unos cuantos años de tregua.

* *N. del T.*: El lector encontrará un amplio tratamiento de este tema en el capítulo V del libro del Profesor Sachs *Foreign Trade and Economic Development of Underdeveloped Countries*.

pago de créditos ampliados en especie. Las importaciones de bienes de capital de países socialistas pueden, en esa forma, abrir perspectivas más amplias a las exportaciones tradicionales a esos mercados.

En términos generales, los países en desarrollo no pueden esperar que aumenten mucho las ventas de sus bienes de exportación tradicionales a otros países del Tercer Mundo, debido a las semejanzas en los patrones de producción de mercancías. Sin embargo, hay margen para eliminar intermediarios y sustituir las compras de petróleo, algodón, cereales, metales básicos y hule. A medida que avanza el proceso de industrialización, los países en desarrollo necesitarán cada vez más productos primarios y bienes intermedios, lo que debiera intensificar el comercio entre ellos.³⁰ No obstante, tal desarrollo se ve debilitado por la situación prevaleciente en los mercados capitalistas, dominados por los monopolios y por las políticas que siguen las fuerzas imperialistas. Esto puede verse claramente en la política de Estados Unidos con respecto a los suministros de cereales, algodón y otros artículos excedentes a los países subdesarrollados.

No debemos esperar, entonces, que los cambios en la dirección geográfica del comercio mejoren en forma significativa la situación de los países subdesarrollados. No carece de importancia, sin embargo —como lo señala correctamente S. J. Patel en relación con la India—, que tales cambios no requieran de inversiones especiales y que en esa forma puedan alcanzarse resultados más rápidos y más baratos de lo que se lograría con el cambio en el patrón de las exportaciones. Y así, Patel aconseja a las autoridades de planeación de la India diversificar las direcciones geográficas del comercio, como una estrategia de exportación a corto plazo, mientras que la estrategia a largo plazo consiste en cambiar el patrón de las exportaciones, lo que también implica cambios en toda la estructura económica.³¹

¿Cuáles, entonces, son los nuevos renglones que caerían dentro del marco de bienes de exportación del país en desarrollo?

³⁰ En 1959, el comercio entre los países en desarrollo ascendió a 22% de sus exportaciones totales y cubrió 56% de su demanda de mercancías primarias.

³¹ Cf. S. J. Patel, "Export Strategy for the Next Decade", *The Economic Weekly*, Número Especial, julio 1961, pp. 117-118.

En muchos casos pueden ser materias primas. Mientras menos desarrollado está el país, mayor es la oportunidad que tiene de descubrir nuevos depósitos de minerales susceptibles de ser explotados, sin inversiones costosas y de larga gestación. Obviamente, entonces, esto puede suceder en los países más atrasados. En aquellos que ya están firmemente encaminados hacia la industrialización, puede ocurrir lo contrario: que el mercado interno absorba cada vez más materias primas. Que un país en desarrollo se aventure en proyectos mineros de alta intensidad de capital, orientados hacia la exportación y con un alto componente de importaciones, sólo se justifica cuando no existe alternativa para inversiones más productivas que sustituyan a las importaciones. Sin embargo, no es suficiente comparar la efectividad de las inversiones de alternativa. Debe recordarse que el iniciar industrias que sustituyan a las importaciones, ayuda a disminuir la vulnerabilidad de la economía nacional a las fluctuaciones en los precios en el mercado mundial, lo que no ocurre con la producción primaria orientada hacia la exportación. Por otra parte, el inicio de la sustitución de importaciones requiere divisas extranjeras para financiar las importaciones de equipo, en tanto que las inversiones orientadas hacia la exportación en líneas de producción primaria originan, después de cierto tiempo, ganancias adicionales en divisas extranjeras con las cuales se pagan los créditos obtenidos para importar maquinaria y equipo.

Muchos países en desarrollo hacen un esfuerzo encomiable para sustituir las exportaciones de mercancías primarias por productos semielaborados (por ejemplo, remplazan la exportación de semillas oleaginosas por la de aceite), lo cual, en la mayoría de los casos, no requiere gastos mayores en inversiones. Aquí el principal obstáculo radica en la política comercial de las potencias capitalistas industriales. La cuestión se vuelve mucho más difícil cuando se llega a la metalurgia de metales no ferrosos y del hierro. La sustitución de las exportaciones de metales básicos, lingotes de hierro, o acero, por envíos de minerales exige embarcarse en enormes proyectos industriales.³²

³² Algunos monopolios occidentales han empezado a construir plantas de aluminio en África. Esto no significa, sin embargo, que hayan modificado su política de mantener a los países subdesarrollados como proveedores de mercancías primarias, tanto tiempo como sea posible. Tales empresas han resultado de un cálculo comercial muy simple. El insumo básico en la producción de

Los países en desarrollo que están más adelantados en el proceso de industrialización, cifran sus esperanzas en la promoción de exportaciones de productos industriales, tanto a zonas desarrolladas como a subdesarrolladas. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa también hizo hincapié en la necesidad de un rompimiento con el pasado en ese sentido. . .

Por lo que se refiere a los mercados de los países industrializados avanzados, los países en desarrollo dependen de la posibilidad de exportar los llamados artículos de mano de obra barata, fundamentalmente textiles y ciertos artículos eléctricos ligeros —bicicletas, máquinas de coser, ventiladores eléctricos, etc. Algunos países tienen ya un excedente considerable de capacidad productiva en esas líneas de producción, tras de satisfacer la demanda interna. Siendo bajos los salarios, y alto el insumo de mano de obra en estos artículos, los países en desarrollo esperan competir con éxito con las potencias industriales, aun después de considerar las diferencias en la productividad de la mano de obra. En otras palabras, esperan repetir la hazaña del Japón del período interbélico.

¿Qué perspectivas hay para un rápido surgimiento de “nuevos Japoneses” en el mundo del mercado capitalista? Con toda probabilidad, son bien pocas.³³

En primer lugar, hay numerosas y significativas diferencias entre el marco interno del Japón y los actuales países del Tercer Mundo.³⁴ En segundo, las condiciones en los mercados mundiales de bienes industriales de consumo han cambiado sustancialmente. La producción de esos bienes se está ampliando y modernizando constantemente en los países altamente desarrollados, mientras que las fábricas se establecen en aquellos menos desarrollados, de tal manera que la competencia se vuelve cada vez más dura. Es probable que disminuyan las ventas de algunas mercancías tradicionales, por ejemplo, de textiles.

aluminio es la fuerza eléctrica. Los recursos hidráulicos de África hacen su costo de producción mucho más bajo que en Europa o Estados Unidos. Esta es la razón por la cual el costo de producción de aluminio en África es tan bajo.

³³ No tomamos en cuenta aquí los casos aislados e insignificantes de Hong Kong y Puerto Rico. Sobre Puerto Rico Cf. J. E. Haring, “External Trade as an Engine of Growth”, *Economía Internazionale*, Ferro, 1961, pp. 97-120.

³⁴ Acerca de la singularidad del caso de Japón Cf. el libro del autor sobre *Patterns of Public Sector in an Underdeveloped Economy*, Asia Publishing House, 1963, Capítulo VI.

La participación de bienes industriales de consumo en el comercio mundial, excepto en lo que respecta a cambios horizontales de bienes de la misma categoría entre los países industriales más avanzados, muestra una tendencia a la baja.³⁵ J. R. Hicks comentó muy acertadamente: “Realmente parece haber una tendencia en el sentido de que el comercio internacional se está fraguando en una forma que consiste en el intercambio de bienes de capital por materias primas, de unos bienes de capital por otros, y de unas materias primas por otras, pretendiendo cada país producir sus propios bienes de consumo, pero apoyándose en el comercio para proporcionarse la diversidad de materias primas que necesita, y de bienes de capital que no podría producir por sí mismo en las cantidades que requiere, excepto a costos prohibitivos.”³⁶

En estas condiciones, un marcado incremento en las exportaciones de bienes de consumo de origen industrial de los países en desarrollo a los desarrollados, sólo sería posible si los últimos decidieran, por razones de índole política, ayudar a las economías subdesarrolladas abriendo mercados a sus exportaciones. Como se sabe, este problema ha sido ampliamente discutido dentro del GATT. Aparte de algunos ofrecimientos “de escaparate”, es dudoso que las potencias industriales avanzadas cambien básicamente su actitud en este sentido; sobre todo, porque también entran en el cuadro las importaciones provenientes de Japón.

³⁵ En su estudio *Stagnation and Growth in European Economy*, UN, Ginebra, 1953 I. Svernilson analizó la participación de grupos particulares de mercancías en las exportaciones de manufacturas de siete países diferentes de Europa y de Estados Unidos en el período 1913-50. Su conclusión fue que la maquinaria y el equipo de transporte muestran una tendencia al alza —habiendo crecido su participación de 15.8% a 38%—, los metales y los productos químicos quedan en el mismo nivel —26.6% y 26.2% respectivamente— mientras que la participación de textiles y artículos manufacturados diversos, baja de 57.6% a 35.0%. La tendencia hacia el inicio de la sustitución de importaciones de textiles y artículos manufacturados diversos ocurre también en los países en proceso de desarrollo más industrializados. En Argentina, la participación de esos artículos en la importación de manufacturas cayó de 55.4% a 12.3%; en Brasil de 47.3% a 12.6%; en Turquía de 75.4% a 19%; en Egipto de 76.1% a 38%; en la India y Pakistán juntos, de 67.1% a 26.8%.

³⁶ J. K. Hicks, *Essay in World Economics*, op. cit., p. 185.

La rígida demanda de alimentos importados, de que ya hemos hablado, es otro asunto enteramente distinto: la situación no puede cambiar mientras la agricultura, en los países en desarrollo, no sufra una transformación estructural.

Tampoco puede el Tercer Mundo contar con una considerable expansión de bienes de consumo de carácter industrial hacia los países socialistas. Estos también tienen una gran capacidad de producción en la industria textil, y esperan avanzar en las exportaciones de artículos ligeros de ingeniería. Sin embargo, todo esto no significa que esas exportaciones no aumentarán en absoluto. Lo que es más, puede esperarse que las nuevas materias primas que ahora se exportan a los países socialistas, en cierta medida sean remplazadas por artículos semielaborados.

Así, el único mercado en perspectiva para que se amplíen rápidamente las ventas de artículos industriales, es el de los propios países en proceso de desarrollo. Si se crearan condiciones especiales y mercados protegidos, el comercio entre ellos podría incrementarse muy considerablemente. En algunas ramas, especialmente en la industria textil, los países en desarrollo ya tienen un gran excedente en su capacidad de producción. Sin embargo, no se deben sobrestimar las posibilidades que surgen de la tendencia hacia la integración regional muy notable en todo el Tercer Mundo. Los siguientes factores reducen seriamente el alcance de tal integración:

(i) en muchos países, los excedentes de exportación y la capacidad de producción ociosa³⁷ ocurren sólo en determinadas ramas de la industria, *muy a menudo en las mismas*. Por ejemplo, algunos países desarrollados podrían aumentar sustancialmente sus exportaciones de textiles. En esta forma, en vez de a una complementaridad nos enfrentamos realmente a una seria competencia;

(ii) el grado en que se complementan actualmente las economías menos desarrolladas —pequeño como es— no necesariamente ocurre en regiones que, por su proximidad geográfica o por lazos políticos, podrían formar zonas de libre comercio o mercados comunes. Y así, desde el punto de vista de la medida en que se complementan económicamente, se podría concebir que la cooperación económica entre el centro industrial que constituye la India y el África Oriental, o el constituido por Argentina, Brasil y el África Occidental, sería en cualquier caso más fácil de lograr que los mercados comunes del grupo de Casablanca, o los países del Sudeste Asiático;

³⁷ Hablamos aquí del excedente neto de exportación y no del trueque de productos similares, muy conveniente en sí mismo.

(iii) cuando exportan a otros países del Tercer Mundo, los países en proceso de desarrollo deben enfrentarse tanto a la competencia de los productores de países capitalistas desarrollados, como a la de los países socialistas. No puede esperarse que una mayoría de los países en proceso de desarrollo discrimine abiertamente los productos de las zonas industriales, ya que las relaciones comerciales con las potencias capitalistas desarrolladas son todavía de importancia decisiva para ellos y tratarán de evitar, en su política económica, dar pasos que puedan provocar represalias;

(iv) finalmente, se debe tomar en cuenta que en el futuro tendrán más fuerza los intereses en conflicto entre países con diversos grados de desarrollo industrial, en cada área de cooperación regional. Esto puede ya observarse en la zona Latinoamericana de Libre Comercio.³⁸

Así, parece poco probable que las exportaciones puedan ampliarse notablemente mediante la diversificación del número de bienes vendidos en el extranjero, aun si se incluyen artículos industriales de consumo. Sin embargo, no deben escatimarse esfuerzos hacia la búsqueda de todas las oportunidades en ese sentido, especialmente debido a que, en muchos casos, dedicarse a esta línea de exportaciones no requiere de una inversión especial.

No son los factores técnicos, ni los precios no competitivos, los que frenan la expansión del comercio, sino los obstáculos de naturaleza política. Esto da a los países en proceso de desarrollo algún margen para negociar ciertas concesiones con los países capitalistas avanzados, y aprovechar la atmósfera internacional general, creada por una competencia pacífica entre el socialismo y el capitalismo.

Discutamos por último las perspectivas que existen para incrementar las exportaciones de bienes de capital y artículos semielaborados producidos por las industrias pesadas.

A primera vista la sola idea parece paradójica. ¿Cómo puede un país siquiera pensar en la exportación de bienes que tanto necesita y cuya oferta es tan escasa que llega a limitar su tasa de crecimiento? ¿Es posible que los países en proceso de desarrollo pue-

³⁸ Durante los últimos tres años, aproximadamente, las comisiones regionales de las NNUU han estado dedicando gran atención a la integración regional, lo que se refleja en muchos informes y publicaciones emitidas bajo los auspicios de las mismas. El problema se revisó y resumió con pesimismo aunque con objetividad por R. C. Allen: "Integration in Less Developed Areas", *Kyklos*, vol. XIV/1961, pp. 315-36.

dan solucionar los problemas específicos del comercio de bienes de capital y unirse al club exclusivo de exportadores de bienes de inversión?

A corto plazo, obviamente, tales exportaciones no son viables en la mayoría de los casos, simplemente debido a la falta de un aparato industrial adecuado. Para muchos países, especialmente para los más pequeños, la situación no va a cambiar durante mucho tiempo. El problema, sin embargo, puede y debe discutirse en términos de los países en desarrollo que tienen condiciones para la industrialización, tanto con respecto a la escala de decisiones de inversión, como a la *política económica a largo plazo, cuyo objetivo es crear mercados de exportación protegidos para los bienes de capital*.³⁹

Estas inversiones, por supuesto, deberán hacerse principalmente con objeto de iniciar la sustitución de importaciones de bienes de producción.⁴⁰ El planificador, no obstante, tiene que tomar en consideración, desde el principio, las posibilidades de ventas en el extranjero para lograr economías de gran escala y una plena utilización de la capacidad de producción existente, si es que tales capacidades fueron planeadas en exceso con respecto de la demanda local corriente, como ocurre con frecuencia en los países menos desarrollados (por ejemplo, en la industria metalúrgica).⁴¹

La gran importancia de los esquemas de integración regional sólo puede apreciarse cuando trata de explorar posibles mercados extranjeros para los productos de la industria pesada. El problema principal en tales esquemas no consiste en abolir o reducir las ta-

³⁹ No hablamos aquí de las exportaciones netas en esta categoría de bienes, sino de cubrir, cuando menos una parte de las compras de bienes de capital mediante las ventas de productos similares.

⁴⁰ Este problema se examinará en la sección siguiente.

⁴¹ J. R. Hicks arguye correctamente que las exportaciones de los productos de la industria pesada son, en teoría, la única posibilidad que queda a los países subdesarrollados. Continúa diciendo, no obstante, que esto es prácticamente imposible, en virtud de que la producción de tales bienes implica grandes inversiones de capital y depende de las economías de gran escala. J. R. Hicks, *op. cit.*, pp. 187-88. Suponiendo que la industria pesada se cree de todas maneras, con vistas no necesariamente a las exportaciones sino a la sustitución de importaciones, y que las economías de escala puedan asegurarse creando mercados de exportación protegidos, sus objeciones ya no serán válidas. Sin embargo, tenemos que estar de acuerdo con Hicks en el sentido de que tales perspectivas presentan dificultades prácticas formidables.

rifas arancelarias, sino en dar nueva forma a la división internacional del trabajo, en coordinar los planes económicos y llegar a un acuerdo respecto a políticas de inversión, con objeto de evitar una duplicación innecesaria de inversiones y, al mismo tiempo, de asegurar el tamaño óptimo de las nuevas plantas industriales.⁴²

Es sumamente difícil llevar a cabo tal programa, y es del todo imposible hacerlo sin establecer una planeación integral en los países de que se trate. Pero aún ésta no es una condición suficiente, y requerirá varios años de esfuerzo alcanzar cierto grado de éxito en la planeación de la división internacional del trabajo. La experiencia histórica de los países socialistas, sin embargo, y especialmente las recientes transformaciones dentro del CMEA muestran que no se trata de ninguna manera de una idea utópica, siempre que existan condiciones políticas favorables para su ejecución.

Así, la opinión de que el único camino para los países subdesarrollados es seguir el patrón japonés de desarrollo debe desecharse por ser demasiado simplista.⁴³

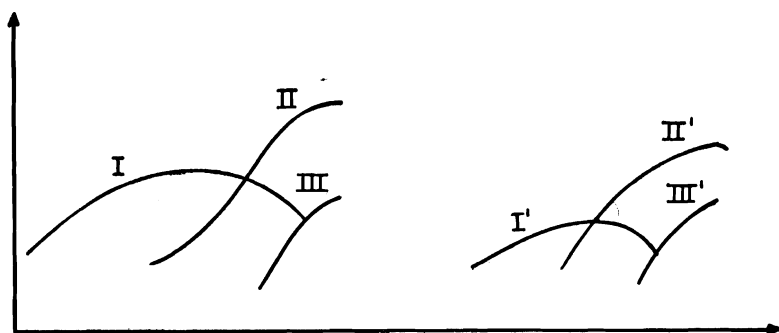
K. Ahamatsu llamó al modelo japonés de desarrollo con el poético nombre de "el patrón del ánsar volador". En este patrón, la producción doméstica de bienes industriales de consumo (curva

⁴² Cf. una afirmación de B. N. Ganguli, "...si un grupo de países vecinos no industriales, puede llegar a un acuerdo respecto a la coordinación de sus planes económicos sobre una base mutuamente ventajosa y compensar entre sí las deficiencias económicas en vez de buscar la autosuficiencia en unidades pequeñas, económicamente no viables, que involucran una duplicación costosa e innecesaria de la capacidad industrial o agrícola, debe apoyarse tal política". "Trade Between Industrial and Non-industrial Countries", *Economic Weekly Annual*, Bombay, febrero 4, 1961, p. 221.

Se empiezan a sostener criterios semejantes, o cuando menos se proclaman cada vez por un mayor número de dirigentes políticos de Asia y África. Considérese, por ejemplo, una significativa afirmación del Presidente de la República de Nigeria, Diori Hamani: "Cada uno de nuestros países, después de alcanzar su independencia, emprende un programa de industrialización. Nuestros esfuerzos —aun cuando estén plenamente justificados en cada caso aislado— conducen a cierto tipo de anarquía que finalmente se vuelve contra todos nuestros países. Es cuestión de sentido común que un país no puede esperar que otro vecino compre sus productos, si éste ha empezado a erigir industrias semejantes, cuando sería tan fácil poner en práctica una división del trabajo mutuamente ventajosa entre ambos países". *Le Niger*, julio 16, 1962, citado de *Preuves Informations*, septiembre 4, 1962.

⁴³ Cf. Kaname Ahamatsu, "A Theory of Unbalanced Growth in the World Economy", *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 26, N^o 2, 1961, pp. 196-217.

Diagrama 4
"El Ánsar Volador"



El Modelo Japonés de Desarrollo

II) sustituye a las importaciones de esos bienes (la curva descendente I), y luego, finalmente, hace posible las exportaciones de los mismos (la curva ascendente III). Después de un período de algunos años, tiene lugar un proceso semejante con respecto a los bienes de capital (curvas I', II', III'). Puede verse que el modelo japonés de desarrollo por ningún concepto es típico, por las diferentes formas en que los patrones de mercancías de exportación cambiaron en los diversos países en el siglo veinte (cuadro 2).⁴⁴

Japón en realidad siguió un camino semejante al de Gran Bretaña,⁴⁵ sólo que en una época diferente: los productos de la industria ligera sustituyeron a las mercancías primarias y a su vez fueron sustituidos por bienes de la industria pesada.

La participación de los productos de la industria ligera en las exportaciones de Estados Unidos y Suecia siempre ha sido pequeña, comparada con la de los bienes de la industria pesada. En Estados Unidos, aun antes de la Primera Guerra Mundial, la razón era de 1 : 2.

⁴⁴ Recopilado sobre la base de *Foreign Trade of Japan 1961*. JRIRO, Tokio, 1961, Capítulo III.

⁴⁵ El comercio exterior de Italia siguió un camino similar. El retraso en el cambio hacia las exportaciones de productos de la industria pesada en Gran Bretaña, fue originado por su posición dominante en los mercados mundiales de productos textiles.

CUADRO 2

PATRÓN DE EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS DE
PAÍSES INDUSTRIALES SELECCIONADOS,
EN EL PERÍODO 1900-59

<i>País</i>	<i>Participación en las exportaciones totales (por cientos)</i>			
	<i>Materias primas y alimentos</i>	<i>Productos de la industria ligera</i>	<i>Productos de la industria pesada y sustancias químicas</i>	
Alemania	1900	31.9	41.6	26.2
	1913	28.2	35.7	35.8
	1928	21.3	34.7	42.2
	1938	13.4	25.8	60.5
	1959	11.1	14.7	73.8
Gran Bretaña	1900	21.1	48.7	29.2
	1913	20.3	50.5	29.4
	1928	18.9	50.7	30.5
	1938	21.6	38.1	40.1
	1959	13.2	18.3	66.1
Estados Unidos	1900	75.2	8.4	16.4
	1913	65.1	13.7	23.2
	1928	54.3	14.1	31.5
	1938	45.0	12.2	42.7
	1959	37.0	11.9	49.7
Japón	1900	49.3	39.5	9.5
	1913	49.9	41.8	7.5
	1928	52.6	41.3	4.8
	1938	30.0	48.1	20.8
	1959	10.6	47.0	42.0
Suecia	1900	58.7	21.7	19.6
	1913	59.4	18.4	22.2
	1928	50.4	20.5	29.1
	1938	52.8	15.3	30.8
	1959	37.2	15.9	46.9

En todo el período que se examina, hubo cambios sustanciales en Alemania en favor de los productos de la industria pesada a costa, tanto de las mercancías primarias, como de los productos de la industria ligera. La participación de los productos de la industria pesada fue de hecho muy grande desde el principio.

No hay bases para creer que a la larga sólo el primero de los tres patrones de desarrollo antes descritos, vaya a ser seguido por todo el Tercer Mundo; sobre todo porque el ejemplo de Japón no es muy estimulante, si se considera que parte del pueblo japonés tuvo que pagar por el progreso alcanzado, en moneda de costo social.⁴⁶

Todo el argumento, sin embargo, no invalida la conclusión general acerca de las perspectivas limitadas de ampliar la capacidad de importación en las “economías sensibles a las importaciones”, en el futuro inmediato. En estas condiciones la planificación debe tener como objetivo hacer el uso más amplio posible de la capacidad de importación existente, es decir, sometiendo a una disciplina muy rígida al comercio exterior.

Son necesarios ciertos pasos, en el terreno de la organización, para poner en vigor esa disciplina. Bajo ningunas circunstancias deberá dejarse este sector de la actividad económica sin un serio escrutinio y sin la intervención del Estado. En la mayoría de los países en proceso de desarrollo que son “sensibles a las importaciones”, el comercio exterior está bajo una estricta reglamentación estatal. Se aplican varias formas de subsidios a las exportaciones—directa o indirectamente, mediante tipos de cambio diferenciales de la moneda extranjera— con objeto de estimular las exportaciones hacia ciertos mercados y de promover las ventas de ciertos productos. La asignación de divisas por parte de autoridades especiales, la fijación de tipos de cambio diferenciales, en razón de la clase de bienes y de su origen y, por último, la política arancelaria, etc., pertenecen al arsenal de medidas a las que se recurre más comúnmente para controlar las importaciones. Por lo que se refiere a la política comercial, algunos países aplican el principio de transacciones “compensadas”, haciendo depender el permiso de importación de la promoción de una cantidad igual de ventas en el extranjero.

⁴⁶ Cf. G. Myrdal, *Solidaridad o Desintegración*, F. C. E. México, 1962, p. 258.

Aunque teóricamente correctas, estas medidas a menudo demuestran su ineficacia práctica. Las autoridades encargadas del comercio exterior son incapaces de decidir sobre cada renglón particular de importación, especialmente en aquellos países donde no hay una planificación económica central, o donde esa planificación está limitada a las asignaciones financieras de la inversión pública sin que se elaboren los correspondientes balances de mercancías. En estas condiciones, los reglamentos en vigor frecuentemente se pasan por alto y los permisos de importación concedidos no se ajustan a las prioridades de importación fijadas de antemano. En la medida en que hay declinación de las importaciones, especialmente de artículos de lujo, las altas tarifas arancelarias no asegurarán mercados protegidos para las industrias locales. El pequeño grupo exclusivo de consumidores de artículos de lujo está dispuesto a pagar precios exorbitantes por los productos hechos en el extranjero; estamos aquí en presencia del "efecto demostración", que hace a las élites locales rivalizar con los capitalistas occidentales en cuanto a patrones de consumo suntuario. En las transacciones "compensadas", el consumidor paga las exportaciones ficticias, cuyo costo se incluye en el precio de los bienes importados.

Puede verse que el control administrativo indirecto del comercio exterior está muy lejos de ser perfecto, observando el ejemplo de las importaciones de bienes de capital de la India y de Brasil. Ambos países pusieron en vigor ciertos incentivos para las importaciones de bienes de capital y durante varios años se adhirieron a la teoría, que a primera vista parece correcta, de la prioridad de la importación de bienes de capital con respecto a las llamadas importaciones de mantenimiento. Se supo, sin embargo, que a menudo los permisos se concedían para importaciones de maquinaria y equipo que no tenían en absoluto una alta prioridad. En una economía "sensible a las importaciones", el mecanismo del mercado contribuye a una excesiva concentración de inversiones en las ramas industriales que han producido los que hasta ahora han sido artículos de lujo importados.⁴⁷ Esto es así debido a que las restricciones a la importación protegen realmente a los productores locales, en tanto que la demanda de esos bienes continúa siendo alta, mientras el Estado no empiece a controlar la distribución del ingreso

⁴⁷ Cf. Celso Furtado, *Desarrollo y Subdesarrollo*, EUDEBA, Buenos Aires, 1965.

nacional, limitando no sólo la importación de artículos de lujo, sino también su consumo. Otra característica desfavorable es la importación de maquinaria y equipo que excede con mucho a las necesidades reales. Esto es provocado por los capitalistas que siempre se anticipan al reforzamiento de los controles y a una política de comercio exterior más austera, por parte del Gobierno.⁴⁸

Así, las políticas de importación deberían elaborarse en estrecha relación con todas las decisiones del plan económico.⁴⁹ Este es el caso especialmente de aquellos problemas básicos de comercio exterior que no pueden resolverse sin recurrir a medidas más radicales que los simples permisos. Tales medidas a menudo deben restringir el consumo de las clases privilegiadas.

Por lo que se refiere al control del comercio exterior por parte del Estado —el cual requiere ciertamente medidas más radicales— puede funcionar eficazmente, como lo demuestra una y otra vez la práctica, sólo cuando el Gobierno maneja directamente los bienes importados y les fija los precios internos. Esto sólo es posible, a la vez, cuando el comercio exterior es un monopolio público, total o parcial, y cuando existen dependencias públicas apropiadas que manejen las importaciones y exportaciones de por lo menos algunos bienes importados seleccionados.⁵⁰

⁴⁸ B. Datta hace notar a este respecto que no siempre ha habido una clara comprensión acerca de la posibilidad de importar bienes de capital superfluos o en exceso, es decir, bienes de capital que no se usan adecuadamente con posterioridad, debido a la falta de demanda efectiva de los productos finales que ayudaron a generar o bien que sólo pueden utilizarse para producir bienes con una baja prioridad social. Cf. B. Datta, "Planning for Export", *Economic Weekly*, Bombay, julio 1962.

⁴⁹ De acuerdo con el autor citado antes, las políticas de importación deben dar preferencia especial a las llamadas "industrias de crecimiento" que producen bienes para los cuales hay una demanda interna que crece rápidamente. Discutimos el problema con cierta amplitud en un artículo sobre "La planeación en una economía sensible a las importaciones" (publicado en *El Trimestre Económico*, Núm. 126, N. del T.) presentado a la Conferencia de Ginebra sobre las Aplicaciones de la Ciencia y la Técnica a los Problemas de Regiones Menos Desarrolladas. Véase Centro de Investigaciones sobre las Economías Subdesarrolladas, *Research Papers*, vol. 1, PWN, Varsovia, 1963.

⁵⁰ Cuando un pequeño número de bienes representa una parte muy grande del comercio, un monopolio parcial puede resultar más práctico que un monopolio total —cuando menos en una etapa de transición— ya que no necesita la creación inmediata de una dependencia estatal cuyos fines sean múltiples. Se justifica mucho menos un monopolio parcial, donde las corporaciones públicas tienen derechos exclusivos para el comercio en ciertas regiones, por ejem-

El principal argumento que se esgrime en contra del monopolio público en el comercio exterior, es que las empresas gubernamentales en los países menos desarrollados no son capaces de trabajar tan eficientemente como las firmas privadas especializadas en exportaciones e importaciones, que tienen una vasta experiencia en ese campo.

En el caso de aquellos países, sin embargo, donde el comercio exterior ha sido hasta ahora una dependencia exclusiva de los monopolios extranjeros, este argumento sencillamente no resiste la crítica. No hay ninguna razón por la cual la herencia de los "Cinco Grandes" [o sea los principales bancos británicos], (N. del E.) deba adoptarse por pequeñas corporaciones africanas, que no tienen capital de operación ni experiencia.

También puede dudarse de la validez de este argumento con respecto a otros países, aun si su administración económica no es particularmente eficaz. Los efectos últimos del comercio exterior, contemplados desde el punto de vista de los intereses de la economía nacional, dependen, de todas maneras en gran medida, de la administración y la capacidad para poner en vigor la disciplina de las importaciones. Una mayor efectividad de las transacciones individuales, resultado de las técnicas comerciales más eficientes que emplean las empresas privadas, puede ser compensada por pérdidas desde el punto de vista macroeconómico a causa de las importaciones innecesarias y superfluas. Esto lo prueba la práctica del comercio exterior en muchos países menos desarrollados. Aún se puede decir más respecto del monopolio público del comercio exterior.

La oferta monopolizada de productos primarios apoya en cierta medida la posición del vendedor en los mercados extranjeros. También ayuda a abrir ciertas posibilidades de influir sobre los precios, especialmente si el Gobierno del país exportador tiene la capacidad de comprar a precios estables los bienes de exportación al verdadero productor, independientemente de la demanda exterior efectiva de sus bienes en un determinado momento.⁵¹

plo, los países socialistas. Esta disposición crea todas las dificultades relativas al comercio de gran número de bienes, sin las ventajas que significa la concentración de una parte importante del comercio en el sector público.

⁵¹ La experiencia, sin embargo, muestra que estas posibilidades son muy limitadas por lo que se refiere a los países en desarrollo, por lo que es correcto decir que, en principio, los precios de las mercancías primarias están determinados por la demanda. Lo que es más, en virtud de la escasez de divi-

En caso de escasez en la oferta de bienes seleccionados, el manejo directo de las importaciones por organismos públicos de comercio exterior facilita el establecimiento de un mecanismo adecuado para su distribución.

Por último, el verdadero monopolio público⁵² del comercio exterior permite fijar los precios que se pagan por los bienes importados, en tal forma que pueden subsidiarse⁵³ las exportaciones, si es necesario, o bien utilizar las importaciones y exportaciones con el propósito de incrementar la formación de capital. El manejo de la relación entre los precios externos e internos a menudo demuestra ser más conveniente que introducir nuevos impuestos. Esto es particularmente cierto respecto a la formación de capital al nivel de las exportaciones —tal es el caso de la Junta de Comercio del Cacao de Ghana.

sas, los países en desarrollo a menudo recurren a la venta de sus productos a precios muy bajos. Por otra parte, la falta de existencias suficientes los obliga a comprar las materias primas necesarias para la producción en un momento desfavorable. El comercio exterior dirigido sin las reservas adecuadas, a menudo resulta "muy caro".

⁵² Debemos diferenciar entre el monopolio efectivo y el formal. Bajo el último las empresas privadas exportadoras e importadoras generalmente pagan cierta comisión a una agencia comercial de propiedad pública, lo cual no es sino una forma cara de establecer impuestos adicionales.

⁵³ El subsidio a las exportaciones en una economía sensible a las importaciones, cuyo objeto es elevar al máximo sus ganancias de divisas extranjeras, está plenamente justificado siempre que exista una demanda exterior efectiva de bienes específicos. Esto no significa, sin embargo, que el argumento deba llevarse a su fin lógico, esto es, que el país debe exportar, independientemente de la efectividad económica de las exportaciones. Los precios de los artículos de exportación pueden reducirse sólo hasta cierto límite, y ciertamente no más allá del punto crítico en que las pérdidas en los precios unitarios son mayores que el ingreso obtenido mediante el aumento del volumen de las ventas. Siempre es posible fijar, en un momento dado, y para cada socio en el comercio, las tasas marginales máximas del costo de la unidad de moneda extranjera en términos de costos locales de producción. Las tasas corresponden a la efectividad aceptable más baja de las exportaciones. Su establecimiento pertenece al campo de las decisiones de naturaleza económico-política, y deben revisarse a intervalos regulares. Aun cuando haya que promover las exportaciones "a cualquier precio", el análisis de su efectividad económica no debe descuidarse. Tal análisis tiende a lograr un máximo en la relación entre las importaciones y las exportaciones, a través de minimizar el volumen de exportaciones por unidad de bienes importados. Sin embargo, este análisis comparativo, en sí mismo, no nos dice nada sobre las "ganancias" o las "pérdidas" absolutas en transacciones particulares de exportación.

Todas estas medidas de organización, cuyo objetivo es lograr la utilización más racional y ventajosa de la capacidad de importación, son congruentes con los principios prácticos generales de eficiencia,⁵⁴ aplicados a algunos aspectos del comercio exterior en una economía "sensible a las importaciones". Estos principios, obviamente, tienen un campo mucho más amplio de aplicación, aunque las medidas particulares pueden diferir de un caso a otro. Algunas veces las mejoras en la organización pueden provocar un incremento considerable en la efectividad del comercio exterior, elevando así la tasa general de crecimiento económico, que puede alcanzarse con un volumen dado de exportaciones. No obstante, la posibilidad de influir sobre la tasa general de crecimiento a través de mejoras técnicas y de organización del comercio exterior, es limitada. Una vez alcanzado un alto nivel de eficiencia en el comercio exterior, no hay mayor oportunidad de mejorar la relación: *volumen de exportaciones - capacidad para importar - tasa de crecimiento*.

Esto es porque las mejoras del comercio exterior en los aspectos técnico y de organización significan, por una parte, convertir un volumen dado de exportaciones en una capacidad máxima para importar (ventas eficientes) y, por otra, que se utilice esta capacidad para importar en la compra de un volumen máximo de las mercancías más necesarias (compras eficientes). Sin embargo, los coeficientes de importación en las funciones de producción, así como en la demanda final, no se ven afectados por todo esto. Con objeto de transformar esos coeficientes, es necesario iniciar una producción que sustituya a las importaciones, es decir entrar en el terreno de las inversiones especiales.

4. *El Significado de la Sustitución de Importaciones*

El alcance de la sustitución de importaciones es mucho más amplio que el de todas las demás medidas consideradas hasta ahora, debido fundamentalmente a que significa un proceso continuo y no simplemente asirse a oportunidades limitadas. La elevación al máximo de la tasa de crecimiento deberá considerarse tan importante como el fomento a la sustitución de importaciones.⁵⁵ Las im-

⁵⁴ Sobre la aplicación de la Praxeología a la economía política, cf. O. Lange, *Economía Política*, F. C. E. México, 1966.

⁵⁵ Lo que no significa que se desechen todas las demás medidas discutidas antes.

plicaciones de esta medida determinan en un alto grado la estrategia para el desarrollo en una economía sensible a las importaciones.

La línea general de tal estrategia consiste en dar especial preferencia a la "producción anti-importaciones"⁵⁶ mediante la creación de condiciones adecuadas de mercado para la utilización plena de la capacidad de las industrias existentes,⁵⁷ pero sobre todo, asegurar la inversión adecuada en las nuevas industrias anti-importaciones.

Se requiere de una estrategia mixta para establecer cierto equilibrio entre las metas siguientes:

(i) la meta de la elevación al máximo de la producción corriente sustitutiva de importaciones, a través de la utilización más amplia posible de la capacidad existente. Esto requiere que se dedique cierta parte de la capacidad de importación a la compra de materias primas y bienes intermedios a costa de las importaciones de bienes de capital, y de la tasa de crecimiento de las nuevas industrias antes mencionadas;

(ii) la meta de la elevación al máximo de la producción anti-importaciones, durante un período de algunos años. Esto significa que ha de darse preferencia a las inversiones sustitutivas cuyas utilidades se logren rápidamente,⁵⁸ a costa de las inversiones cuyo período de gestación sea más largo;

(iii) y, finalmente, la meta de elegir al máximo las anti-importaciones a largo plazo. Esto significa que se dé preferencia a la producción sustitutiva de importaciones, lo que crearía las bases para la reproducción futura de las capacidades de producción de anti-importación, (en un sentido muy amplio, es decir, inclusive la producción de bienes que satisfagan las nuevas demandas).

Dedicar una gran parte de la capacidad de importación del país a las compras de materias primas, de conformidad con la meta (i), sólo se recomienda cuando la producción sustitutiva llevada

⁵⁶ Empleamos "producción anti-importaciones", como una forma abreviada de "producción sustitutiva de importaciones".

⁵⁷ La experiencia prueba que tales capacidades ociosas de producción existen en muchos países subdesarrollados. Con objeto de crear condiciones para su plena utilización, es necesario aplicar algunas de las medidas proteccionistas usuales, y permitir el mantenimiento de las importaciones de materias primas y bienes intermedios.

⁵⁸ Por inversiones que obtienen utilidades rápidamente queremos decir aquí, aquellas cuyo período de gestación es corto.

al mercado en esa forma, consiste solamente en bienes indispensables. Desde el punto de vista de las prioridades en la planeación, tiene poco sentido la capacidad de importación para la antiproducción de artículos de lujo; puesto que ya hemos mencionado que deben hacerse todos los intentos, en la medida que lo permitan las condiciones políticas, para impedir el consumo de artículos de lujo mediante la redistribución del ingreso nacional, cuando menos en el primer período de desarrollo intensivo del país. No *todo* incremento en el producto es bienvenido en una economía subdesarrollada. Lo que es más, la expansión excesiva de las industrias que producen bienes de lujo crea presiones inflacionarias, ya que los trabajadores que ellas ocupan, siguen gastando sus salarios en alimentos, cuya oferta es escasa. Al mismo tiempo, limita la tasa de crecimiento esperada en otras ramas de la economía, al reducir las escasas ofertas de materias primas, entre otras, las de origen extranjero.⁵⁹

Las oportunidades de establecer industrias sustitutivas con rápidos rendimientos generalmente se agotan dentro de un período de varios años, y se presentan principalmente en las industrias ligeras.

De todos los problemas, el más difícil e importante es el de elegir el patrón correcto de inversiones, que asegure perspectivas más duraderas de crecimiento para la producción anti-importación.

La expansión de industrias de bienes de producción y particularmente las de maquinaria, ofrece el campo más amplio en este sentido. Del aumento de su capacidad depende la tasa de crecimiento de la producción de materias primas, productos alimenticios,⁶⁰ y bienes industriales de consumo, todo esto bajo el supuesto de que la capacidad de importación sea limitada. Cuando un país produce sus propios medios de producción, es capaz de proteger, en cierta medida, su tasa general de crecimiento contra las fluctuaciones cíclicas de los negocios en el extranjero. Como ya hemos mostrado, una demanda rígida de productos alimenticios impor-

⁵⁹ I. G. Patel hizo notar correctamente que, "por tanto, lo que empieza como una actividad que ahorra importaciones y proporciona ocupación, a menudo se convierte en una trampa voraz de los recursos escasos", *op. cit.*, en la nota 1 de pie de página de este capítulo.

⁶⁰ La expansión de la producción agrícola está condicionada también por cambios institucionales y sociales.

tados⁶¹ y de bienes intermedios, explica el hecho de que las fluctuaciones en la capacidad de importar se reflejen principalmente en el nivel de importación de bienes de capital. Aún más, puede probarse que en una economía cerrada, la tasa general de crecimiento, a largo plazo, está condicionada por la tasa de crecimiento de las "industrias madres", es decir, industrias que producen bienes de producción para otras industrias del mismo tipo; aquí es especialmente importante la expansión de la producción de instrumentos para las industrias de construcción de maquinaria.

Así, la estrategia correcta para el desarrollo en una economía sensible a las importaciones, debe dar gran preferencia a la producción que sustituya importaciones en general,⁶² y a la expansión de industrias de bienes de producción en particular. Tal estrategia es recomendable también por razones políticas: el deseo de reforzar la soberanía económica del país.

Esto no significa, sin embargo, que la industria pesada deba necesariamente construirse desde la base (es decir, desde las fundiciones de hierro y acero) y que deba tenderse a ciclos completos de producción desde un principio. Podemos imaginar muy bien una situación en la que un país en proceso de desarrollo inicie la implantación de las industrias pesadas creando la industria de fabricación de maquinaria, mientras que la producción de aceros especiales en pequeñas plantas proceda o aun sustituya al desarrollo de las fundiciones de hierro. Un pequeño país puede inclusive decidirse a depender del acero importado durante muchos años, y esforzarse mejor en crear una industria elaboradora de materias primas, deseables por las razones dadas antes, y también porque creará oportunidades de ocupación para un número de trabajadores

⁶¹ La rigidez de la demanda de productos alimenticios importados es relativa, en el sentido de que la propensión al cambio puede estar influida por las políticas de precios, impuestos, o aun por el racionamiento. La demanda de materias primas, sin embargo, surge de coeficientes técnicos y funciones de producción, y, en consecuencia, es absolutamente rígida. Cf. K. N. Raj, A. K. Sen, "Alternative Patterns of Growth under Conditions of Stagnant Export", *Oxford Economic Papers*, febrero 1961, p. 52.

⁶² H. B. Chenery ha calculado que aun en Japón —cuyo buen éxito fue relativamente grande en el aumento de sus exportaciones de productos industriales— las exportaciones representaron menos del 10% del incremento en la producción industrial, de 1914 a 1954, en tanto que cerca del 40% consistió en sustitución de importaciones. H. B. Chenery, "Patterns of Industrial Growth", *The American Economic Review*, septiembre, 1960, p. 651.

relativamente grande. Hay muchas ramas de la industria de bienes de producción y conexas⁶³ (por ejemplo, la electrónica) que no requieren de inversiones excesivamente grandes y que tienen un corto período de recuperación. La implantación de industrias productoras de bienes de producción y conexas puede iniciarse mediante la construcción, con ayuda extranjera, de plantas ensambladoras que dominen gradualmente el ciclo productivo. Deben enfatizarse una vez más, en relación con esto, las posibilidades que brinda la planificación internacional de la división del trabajo a escala regional.

Por supuesto, el razonamiento general anterior no agota el tema, ni tampoco indica cuán importante y agudo es en realidad el problema de la sustitución de importaciones en un determinado país. Al establecer prioridades para la producción anti-importaciones, deben tomarse en consideración los siguientes factores adicionales: la etapa de desarrollo y la estructura económica del país, sus recursos naturales, el grado de dependencia del comercio exterior, la magnitud del mercado y la importancia para la economía nacional⁶⁴ de la producción que ha de iniciarse.

Un pequeño grupo de países menos desarrollados, entre los más grandes y más avanzados desde el punto de vista técnico e industrial, como la India, México, Brasil, Argentina y quizá Egipto deben ser capaces de ejecutar esta tarea. En esos países la participación de las importaciones en el ingreso nacional probablemente se está haciendo cada vez menor, de tal modo que la tasa de crecimiento, con una capacidad dada para importar, realmente estará creciendo, aunque en gran medida dependerá de la correcta fijación de prioridades de inversión y del equilibrio de las fuerzas políticas.⁶⁵

⁶³ Nos referimos aquí a las propias industrias de bienes de producción, así como a aquellas que producen ciertos bienes de consumo duradero.

⁶⁴ Donde se dispone de tablas de insumo-producto, se puede hacer un buen uso de los coeficientes del 'eslabonamiento hacia atrás y hacia adelante'. Hirshman introduce el concepto de un "sector experto", que no es sino una línea de ensamble para bienes importados. Cf. A. O. Hirshman, *La Estrategia del Desarrollo Económico*, F. C. E. México, 1961.

⁶⁵ Los factores políticos e institucionales, así como el patrón del capitalismo de estado y el tipo de planificación adoptado, pueden jugar un papel crucial, como hemos tratado de mostrar en *Patterns of Public Sector in Underdeveloped Economies*, ob. cit. N. del T.: Los capítulos 1, 5 y 6 de la presente edición corresponden a dicho libro.

4

IMPORTANCIA DEL SECTOR COMERCIAL EXTERNO Y ESTRATEGIA DE LA PLANEACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR¹

Los estudios teóricos y la evidencia práctica demuestran la importancia básica del comercio exterior para la proyección de la estrategia del desarrollo económico acelerado. Las razones de esto son bastante obvias.

La variedad de bienes producidos en una economía subdesarrollada es relativamente pequeña, mientras que el problema de la demanda es mucho más diversificado. Bajo estas circunstancias, el ajuste de la oferta a la demanda implica necesariamente operaciones de comercio exterior, mediante las cuales se cambian, generalmente, los excedentes de unas cuantas mercancías por una más amplia variedad de otros bienes en el país en cuestión. Esta transferencia de desequilibrios sectoriales internos por bienes de producción extranjera no es malo por sí mismo, en tanto podamos suponer que la economía subdesarrollada encontrará condiciones de demanda elástica de sus exportaciones tradicionales que le permitan vender cantidades crecientes a precios justos. Pero, por desgracia, tal suposición no resulta cierta, en nuestros días, para la mayoría de los países en desarrollo. Por un lado, las posibilidades de aumentar la producción de alimentos y de exportaciones tradicio-

¹ Trabajo elaborado para el Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre Planeación del Sector Externo. (Ankara, del 6 al 17 de septiembre de 1965.) Deseo agradecer al profesor M. Kalecki quien leyó el primer borrador de este capítulo y sugirió varias mejoras. No hay necesidad de señalar que el autor y sólo él es responsable de todas las fallas que aún subsistan.

nales se hallan limitadas muy frecuentemente. Y por el otro, los documentos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, así como la lectura cuidadosa de una impresionante serie de estudios preparados por el Secretariado para esta ocasión, no permiten hacerse ilusiones en relación con las perspectivas en los mercados mundiales de bienes. Es posible, por el contrario, que las dificultades del comercio exterior subsistan durante un largo plazo sin importar qué medidas sean tomadas por los países en desarrollo por sí solos. La mayoría de los países en desarrollo pertenece, pues, a la categoría de "economías sensibles a las importaciones", en que la insuficiente capacidad para importar actúa como cuello de botella, poniendo un tope a la tasa de crecimiento de la economía nacional. Nos encontramos en presencia de un proceso circular: los desequilibrios internos se traducen en una demanda adicional de productos extranjeros, pero se desarrolla un mecanismo de retroalimentación entre el comercio exterior y el resto de la economía: las insuficientes importaciones de bienes de capital reducen la tasa de inversión y mantienen bajo el nivel de ahorro potencial, mientras que la insuficiente importación de bienes de consumo necesario² es posible que obligue al país en cuestión a elegir lo que por el momento parece un mal menor: una tasa de crecimiento más lenta, sin inflación, o una tasa mayor, con inflación. Sin embargo, cualquiera que sea la elección, será altamente insatisfactoria. Así pues, el lugar de privilegio que le asignamos al comercio exterior en nuestro análisis refleja, por un lado, la gravedad de la situación y, por otro, la conciencia del hecho de que los desequilibrios internos de la economía deben ser superados mediante el comercio exterior.

Comenzaremos en este capítulo con un examen detallado del papel que juega el comercio exterior en el desarrollo económico y luego mostraremos en qué forma debe ser considerado el comercio exterior dentro de la planeación de perspectiva. Dedicaremos una tercera sección a la planeación del comercio exterior propiamente dicha, y una cuarta a los problemas de la ayuda exterior.

² Aquí vemos la interrelación entre los obstáculos del comercio exterior y los de la agricultura, estos últimos provocados en muchos países por la existencia de relaciones sociales de producción anacrónicas y otros factores institucionales.

1. *Importancia del Comercio Exterior*

Comenzaremos nuestro análisis con un modelo de cuatro sectores,³ a saber, los siguientes:

- M — sector que produce maquinaria y equipo. En este sector incluiremos también a la construcción;
- R — sector que produce minerales y materias primas agrícolas y bienes intermedios (incluyendo acero, fertilizantes, etc.). Para ciertos propósitos, resulta útil incluir en R la producción total de energía, así como el transporte;
- K_n — sector que produce bienes de consumo clasificados como “necesarios”, esto es, la serie de bienes que en un país y en un momento dado constituyen el grueso del consumo de la clase laboral (incluyendo alimentos, por supuesto);
- K_1 — sector que produce los bienes de consumo restantes, llamados aquí, por brevedad, de “lujo” o “no-esenciales”.

Si aceptamos incluir en nuestro ingreso nacional los servicios comerciales y la vivienda (con excepción de la administración pública, la defensa y los servicios sociales que el Estado distribuye en forma gratuita) su producción deberá dividirse entre K_n y K_1 .

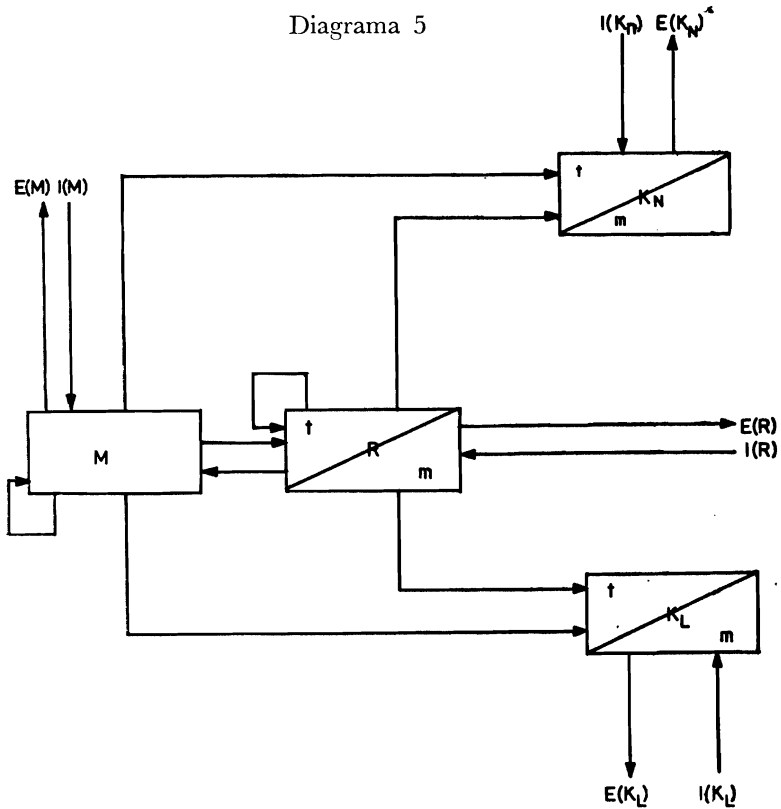
Introduciremos además una posterior subdivisión de R, K_n y K_1 en dos subsectores, tradicional y moderno (definidos por los subíndices t y m).⁴ Llamaremos E a las exportaciones e I a las importaciones.

El diagrama 5 muestra, por medio de flechas, los posibles flujos entre estos sectores y los mercados exteriores en una compleja economía industrial desarrollada.

³ Esta es una versión modificada del modelo de cuatro sectores de Raj-Sen (*Oxford Economic Papers*, febrero de 1961). El sector de los bienes de consumo se ha dividido en dos, de acuerdo con el enfoque de Kalecki. Por otro lado, en esta etapa no consideramos necesario establecer una diferencia entre las máquinas que producen máquinas y las materias primas y las máquinas que producen bienes de consumo. Ya la introduciremos más adelante.

⁴ Suponemos, pues, que todo el sector M es “moderno”. Esto no es completamente cierto, ya que parte de la producción de herramientas y de partes auxiliares es posible que provenga de talleres artesanales. Pero su importancia relativa en la oferta total no es significativa.

Diagrama 5



A partir del diagrama, inmediatamente podemos observar el papel fundamental que juega el sector R, el cual tiene el mismo número de vínculos hacia adelante que M. Y en verdad, la falta de un adecuado desarrollo en R ha resultado ser uno de los mayores estrangulamientos en muchos países, más aún dado que el período de gestación de las inversiones en R es frecuentemente largo y el problema resulta aún más complicado por la "indivisibilidad" del capital requerido.

El sector M no tiene ningún vínculo hacia atrás, con excepción del abastecimiento de materias primas. Los sectores K_n y K_l no

tienen vínculos hacia adelante (si es que excluimos las exportaciones).

Además, observemos que los sectores K_n y K_1 compiten por los abastecimientos de M y R . Pero mientras que los bienes producidos por K_n son indispensables para el funcionamiento de la economía como “bienes de consumo popular”, los bienes de K_1 desempeñan sólo un papel marginal en forma de “incentivos” y el grueso de ellos es consumido por las élites adineradas; bajo condiciones institucionales adecuadas este tipo de consumo puede ser mantenido a un nivel mucho más bajo del que actualmente prevalece en la mayoría de los países en desarrollo, permitiéndose con ello un consumo popular más alto con el mismo nivel de inversión o un mayor nivel de inversión sin restringir el nivel de consumo básico.⁵

La hipertrofia de K_1 que comúnmente se observa, es una consecuencia de la gran desigualdad en la distribución del ingreso. El mecanismo del mercado orienta una proporción excesiva de la inversión hacia K_1 debido a que las élites adineradas se hallan dispuestas a pagar altos precios por los bienes suntuarios. Mientras que todos los demás sectores de la economía contribuyen a su “potencial de crecimiento” generando bienes intermedios, bienes finales de capital y bienes finales de “consumo popular”, K_1 es algo así como un callejón sin salida. Si R y M no producen lo suficiente, el crecimiento de K_1 limitará la expansión de los sectores restantes y así, al tiempo que contribuye a corto plazo a acrecentar el ingreso nacional y el empleo, reduce la tasa futura de crecimiento de la economía; nos encontramos en presencia de lo que hemos llamado “crecimiento deformado”.

El funcionamiento adecuado de la economía requiere que la oferta total (producción + importaciones — exportaciones) de bienes K_n y K_1 sea igual a la parte del gasto nacional Y (producto nacional bruto + importaciones — exportaciones) dedicada al consumo (digamos C). Por otro lado, la oferta total de M debe ser igual a $Y - C$ si hacemos abstracción de los cambios en los inventarios y aceptamos hacer unos cuantos supuestos simplificadores, ya mencionados, en relación a la forma de tratar la producción de servicios, construcción y vivienda.

⁵ En el primer caso, los insumos R ($\rightarrow K_1$) y el equipo M ($\rightarrow K_1$) se orientan hacia K_n ; en el segundo caso los desplazamientos dentro de la economía son más complicados y pueden implicar operaciones de comercio exterior.

Pero por supuesto que a cada nivel y tipo de inversión corresponden unas necesidades dadas de bienes de capital y no es posible hacer sustituciones de importancia. Existe un mayor margen de sustitución dentro de los bienes de K_1 , en tanto que el tipo de demanda de los bienes de K_n es bastante rígido.⁶

La falta de equilibrio entre la oferta y la demanda de bienes de consumo necesario puede conducir a la inflación, mientras que la ausencia de una oferta adecuada de bienes de capital puede obstaculizar la ejecución del programa de inversiones. La única demanda potencial que puede desatenderse sin afectar la capacidad de crecimiento del país es la de los bienes de lujo K_1 .⁷

En una economía compleja, en que las transacciones de la balanza en cuenta de capital son igual a cero, el total de importaciones es igual al total de exportaciones. Podemos escribir pues: $E(M) + E(R) + E(K_n) + E(K_1) = I(M) + I(R) + I(K_n) + I(K_1)$. Pero por supuesto:

$$\begin{aligned} E(M) &\neq I(M) \\ E(R) &\neq I(R) \\ E(K_n) &\neq I(K_n) \\ E(K_1) &\neq I(K_1) \end{aligned}$$

A través de estas desigualdades el comercio exterior ayuda a ajustar el patrón de la oferta al patrón de la demanda dentro del mercado interno.

⁶ Esto es particularmente cierto entre los alimentos básicos. Para una tasa dada de crecimiento del ingreso personal per cápita y , se requiere que la tasa de crecimiento de la oferta de bienes de consumo sea: $a = ey + q$, en que e es la elasticidad ingreso de la demanda y q la tasa de crecimiento de la población (véase M. Kalecki, "Problems of Financing Economic Development in a Mixed Economy", *Research papers*, vol. II, Centro de Investigaciones sobre las Economías Subdesarrolladas, Varsovia, 1965 e I. Sachs, "Levels of Society and Rates of Growth", *Essays in Honour of Michael Kalecki*, Varsovia, 1964.

⁷ No nos referimos aquí en forma primordial a los aspectos financieros del proceso de crecimiento. Tan sólo diremos que las barreras que se impongan al consumo conspicuo por medio de una fuerte tributación indirecta sobre los bienes de lujo y las restricciones directas que se apliquen a la construcción de edificios de lujo generará ahorros forzados. Aun si estos ahorros privados no se invierten, es posible que el Estado invierta una cantidad semejante por medio del financiamiento deficitario. El verdadero peligro reside en la expatriación ilegal de capitales privados nacionales, con el consecuente empeoramiento de la posición de la balanza de pagos.

El diagrama 5 se refiere a una economía compleja. Es posible que una economía subdesarrollada esté "incompleta", esto es, no tendrá los cuatro sectores, y es posible que el patrón de su comercio exterior sea más sencillo.

El siguiente cuadro resume las etapas del desarrollo en una economía⁸ en la que la intervención estatal no es decisiva.

CUADRO 3
LAS ETAPAS DEL DESARROLLO⁹

<i>Estructura de la economía</i>	<i>Composición de las exportaciones</i>	<i>Composición de las importaciones</i>
1. $K_{Nt} + (R_t) + (K_{Lt})$	$(R_t), (K_{Lt})$	K_{Lm}
2. $K_{Nt} + (R_t) + (K_{Lt})$	$(R_t), (K_{Lt})$	$K_{Lm}, M (\rightarrow K, \rightarrow R)$
3. $K_{Nt} + K_{Nm} + K_{Lm} + R_m + (R_t) + (K_{Lt})$	$(R_t), (K_{Lt}), R_m$	$K_{Lm}, M (\rightarrow K, \rightarrow R), R_m, (K_{Nm})$
4. $K_{Nt} + K_{Nm} + K_{Lm} + R_m + (R_t) + (K_{Lt})$	$(R_t), (K_{Lt}), R_m$	$K_{Lm}, M (\rightarrow K, \rightarrow R, \rightarrow M), R_m, (K_{Nm})$
5. $K_{Nt} + K_{Nm} + K_{Lm} + (K_{Lt}) + R_m + (R_t) + M$	$(R_t), (K_{Lt}), R_m, K_L, K_N$	M, R, K_N, K_L
6. M, R, K_N, K_L	M, R, K_N, K_L	M, R, K_N, K_L

El cuadro requiere de los siguientes comentarios:

- a) La primera etapa corresponde a la situación de un país atrasado y estancado; las exportaciones consisten en materias primas producidas en el subsector tradicional y/o bienes de consumo de lujo (p. ej., café o cacao);

⁸ Tenemos en mente una economía no planificada y que crece en condiciones muy similares a las establecidas por Dudley Seers en su concepto puramente analítico de "crecimiento normal". (Véase *Normal Growth and Distortions: Some Techniques and Structural Analysis.*)

⁹ Ponemos entre paréntesis los sectores (exportaciones, importaciones) que no necesariamente están presentes en una economía dada, puesto que dependen de la dotación de recursos naturales del país.

- b) La segunda etapa difiere de la primera sólo por la composición de las importaciones. Aparecen las máquinas en la lista de importaciones;
- c) La importación de bienes de capital, iniciada en la etapa previa, da lugar a la diferenciación de la producción y de las exportaciones, a las cuales se añaden nuevas materias primas. Un importante renglón nuevo que aparece en la lista de importaciones es el de los insumos para las industrias recién creadas. Si la agricultura no se desenvuelve satisfactoriamente, la expansión de la industria y la posible industrialización pueden crear escaseces de excedentes comerciales de bienes de consumo necesarios, y tendrán que importarse alimentos;
- d) La etapa cuatro difiere de la anterior sólo por la composición de las importaciones: empiezan a importarse máquinas para producir máquinas;
- e) La etapa cinco corresponde casi a una economía desarrollada, pero la estructura dual de la producción¹⁰ y el rezago de la composición de las exportaciones en comparación con la estructura de la producción indican las dificultades que aún deben ser superadas;
- f) La sexta etapa corresponde al diagrama 5.

Resulta innecesario señalar que el cuadro anterior tan sólo ofrece una mera ilustración de la posible dirección de los cambios y que las pautas reales seguidas por los diferentes países no se adaptan a una estructura uniforme.¹¹ En realidad, la elección de la estrategia del desarrollo implica decisiones relativas a la regulación temporal y a la secuencia de la implantación de los diferentes sectores modernos en la economía nacional. Tales decisiones determinarán en gran medida la futura composición del comercio exterior y la pauta de su sucesiva transformación. Por otro lado, su ejecución dependerá de la viabilidad de los propósitos que se hayan impuesto al comercio exterior. La única forma racional de manejar esta interdependencia consiste en construir un plan global a

¹⁰ Estamos considerando aquí la coexistencia de los subsectores tradicional y moderno, la cual es posible merced a las diferencias en los niveles de salarios.

¹¹ Para este punto véase el libro de este autor *Foreign Trade and Economic Development of Underdeveloped Countries*, Bombay, 1965.

largo plazo. La estrategia de la planeación del comercio exterior no puede separarse de la estrategia de la planeación general y, en reciprocidad, los problemas del comercio exterior afectan toda la estructura del plan general e influyen sobre todas sus variables básicas. Antes de que penetremos en este aspecto, conviene que compliquemos un poco nuestro modelo de cuatro sectores, a manera de ilustrar algunos problemas de sustitución de importaciones.

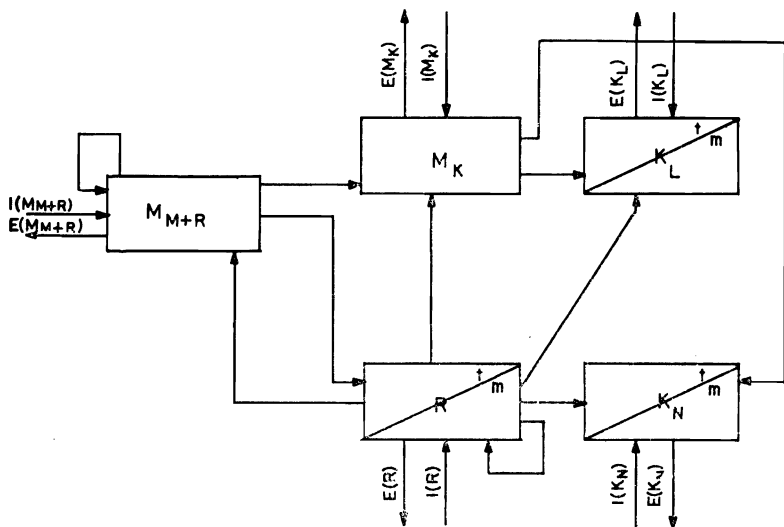
Dividiremos al sector M en dos sectores:

M_{m+r} — que produce máquinas para producir máquinas y materias primas;

M_k — que produce máquinas para producir bienes de consumo.

En la realidad, tal subdivisión quizá no funcione teniendo en cuenta la sustituibilidad de las máquinas y el equipo producidos en ambos sectores, pero la distinción entre M_{m+r} y M_k es importante desde el punto de vista conceptual.

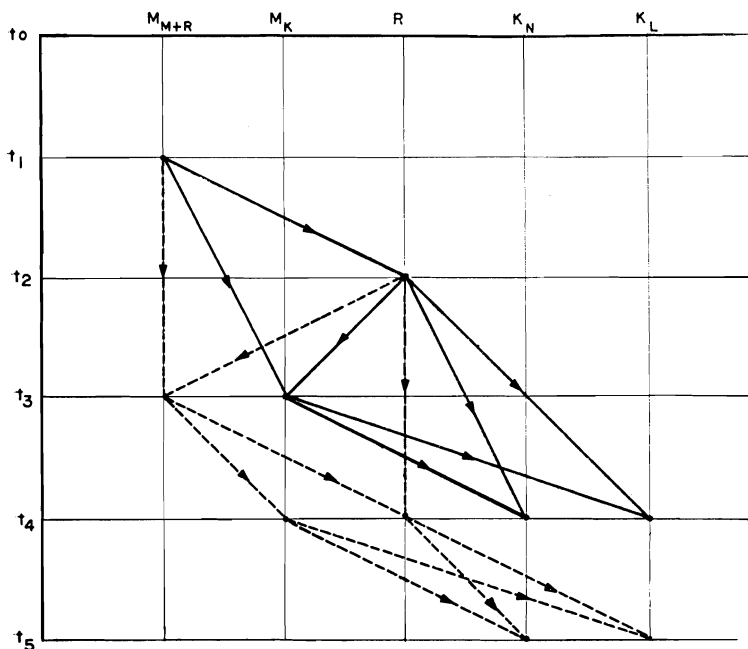
Diagrama 6



El diagrama 6 ilustra nuestro modelo.¹²

Ahora es teóricamente posible imaginar una pauta de desarrollo, en la cual el comercio exterior juegue solamente un papel secundario en la fase crítica del crecimiento. El trazado aparece en el diagrama 7, en el cual se introducen lapsos uniformes. Los llamaremos "años", pero por supuesto tal denominación es puramente simbólica.

Diagrama 7



En el año t_0 se importa el equipo para el sector M_{m+r} . La producción se inicia en el año t_1 y la extracción de materias primas

¹² El papel fundamental de R resulta aún más obvio que en el diagrama 6. M_{m+r} —el sector industrial de máquinas matrices— no tiene vínculos hacia atrás con excepción de las materias primas, las cuales pueden obtenerse, sin embargo, con el equipo producido por M , así que, en teoría debe disponerse solamente de las importaciones de los insumos necesarios para producir el primer juego de equipo y de la primera máquina matriz.

con el equipo producido en M_{m+r} se inicia en el año t_2 . La producción en el sector M_k empieza en t_3 y después de cuatro años llegan al mercado los bienes de consumo final. En el año t_5 se tiene una ulterior expansión de la producción, basada totalmente en maquinaria fabricada localmente y en importaciones.

Obviamente este es un caso completamente irreal, en el cual la economía alcanza una completa autonomía al cabo de cinco "años". Observemos, sin embargo, que en tal economía no se presenta ninguna producción de bienes finales sino hasta el año t_4 . Es necesario, pues, obtener mediante importaciones todos los bienes de consumo necesarios desde t_0 hasta t_3 .

Si para simplificar, suponemos constante el consumo a lo largo de estos años y llamamos $K_n + K_1$ al consumo anual y M_{m+r} las importaciones iniciales de equipo para el Sector M_{m+r} y los insumos que requiere, nuestra cuenta final de importaciones en el período t_0 - t_3 será

$$4K_n + 4K_1 + M_{m+r} + R(M_{m+r}).$$

Después, las importaciones cesarán totalmente.

Sin embargo, si en lugar del equipo para M_{m+r} importamos maquinaria para M_k y algunos insumos, la producción de K_n y de K_1 podrá iniciarse desde el año t_1 , pero en los años siguientes se continuará dependiendo de las importaciones de $R(\rightarrow K_n, K_1)$ y de M_k .¹³

El planificador se enfrenta, pues, con las siguientes alternativas:

- A) Utilizar toda la capacidad de importación para importar bienes finales, esto es, no afectando la estructura de la economía;¹⁴
- B) Utilizar parte de la capacidad de importación para comprar los bienes K_n necesarios y algunos K_1 , y el resto dedicarlo a la compra de M_{m+r} ;
- C) Asignar la capacidad de importación entre K_n , K_1 , M_k y R .

La estrategia C permite iniciar antes la producción de K_n y de K_1 , pero implica una continua (y creciente) dependencia de

¹³ Para renovaciones y expansiones.

¹⁴ Esto es, abandonando el desarrollo.

los abastecimientos extranjeros de R y M_k . La estrategia B, por el contrario, retarda el inicio de la industrialización, pero tiende a eliminar de la forma más rápida la dependencia de las importaciones.

Es posible que lo que prevalezca en la planeación real sea una estrategia mixta que contenga elementos de B y de C. A pesar de que no pueden sacarse reglas generales, las siguientes dos observaciones parecen resultar ciertas:

- 1) Mientras menor sea el país, más inadecuada resulta la estrategia B. Difícilmente puede esperarse que un país pequeño desarrolle la gama total de la producción de máquinas necesaria para una economía moderna y que produzca todos los bienes intermedios, en vista de los costos de capital que esto implica y de las diseconomías de escala que se presentarían, para no mencionar la dotación de recursos naturales. Pero cierta producción de M_k y aun de M_{m+r} resultaría adecuada, aun en una fase temprana del desarrollo;
- 2) En las primeras fases del crecimiento la estrategia C obtendría los mejores resultados, pero sus capacidades de sustitución de importaciones se extinguirían dentro de un limitado período, mientras que las importaciones de R crecerán *pari passu* con la producción de K_n y de K_1 , presionando sobre la balanza de pagos. A largo plazo, deben introducirse al plan elementos de la estrategia B.

El cuadro 4 muestra en términos muy generales el potencial de sustitución de importaciones de los diferentes sectores. Tomamos en consideración no sólo las importaciones presentes sino las potenciales futuras. Por otro lado, suponemos una política de austeridad que tienda a reducir el consumo conspicuo.

2. El Comercio Exterior como un Obstáculo al Crecimiento

En esta sección nos proponemos mostrar cómo es posible que los problemas del comercio exterior interfieran con el objetivo, perseguido por los planificadores, de una alta tasa de crecimiento global.

CUADRO 4

CAPACIDAD DE SUSTITUCIÓN
DE IMPORTACIONES

<i>Grado de dificultad técnica</i>	<i>Período de gestación</i>	<i>Capacidad</i>
M_{M+R} grande	mediano	ilimitada
M_K grande	mediano	grande
R de mediana a grande ¹⁵	largo	depende de los recursos naturales
K_N pequeña ¹⁶	corto	limitada
K_L pequeña	corto	muy limitada ¹⁷

Para esto, es necesario empezar con una síntesis del procedimiento empleado en la construcción de un plan de perspectiva,¹⁸ orientado hacia la elección de una tasa adecuada de crecimiento del ingreso nacional. Procederemos por pasos.

Primer paso

Supondremos una tasa inicial de crecimiento deliberadamente alta y estudiaremos las consecuencias de tal suposición con la ayuda de una relación capital-producto global creciente, basada en la experiencia previa.

¹⁵ Frecuentemente implica inversiones indivisibles de considerable magnitud (la "indivisibilidad" del capital requerido).

¹⁶ Por lo que se refiere a las industrias de bienes de consumo industrial; el caso de la agricultura es mucho más complejo e implica reformas institucionales.

¹⁷ Por supuesto que técnicamente existe un margen para la sustitución de importaciones en K_1 , en la medida que K_1 no se halle severamente restringida como un todo por una política de austeridad razonable.

¹⁸ Estamos siguiendo el método de aproximaciones sucesivas delineado por el profesor M. Kalecki en la Conferencia de la UNCSAT de Ginebra (véanse *Research papers*, vol. I, Centro de Investigaciones sobre las Economías Subdesarrolladas, Varsovia, 1963).

Tendremos así aproximadamente:¹⁹

$$D_n = D_0(1 + r)^n$$

y por otro lado

$$r = \frac{i}{k}$$

de donde obtenemos

$$\begin{aligned} i &= rk \\ I_n &= iD_n \\ C_n &= (1 - i) D_n \end{aligned}$$

en que: r = la tasa supuesta de crecimiento;

D_0 = el ingreso nacional bruto en el año base;

n = número de años a los que se extiende el plan;

D_n = ingreso nacional bruto al final del plan;

k = relación capital-producto creciente (corregida de acuerdo con los incrementos en los inventarios);

i = parte promedio que se dedica a inversión productiva (incluyendo incrementos en los inventarios);

I_n = inversión productiva en el año n (incluyendo incrementos en los inventarios);

C_n = consumo en el año n , entendido en el sentido más amplio, esto es, comprende tanto el consumo personal como colectivo y las inversiones "no productivas" en habitación, escuelas, hospitales, etc.

Segundo paso

Existen algunas objeciones, desde el punto de vista de la aceptación política, en relación con los supuestos anteriores en cuanto a la repartición de D entre C e I . Si aceptamos incluir los servicios en el ingreso nacional, las inversiones en habitación deberán quedar comprendidas dentro de la inversión productiva I_n . En tal caso, deberemos decidir que parte I' del consumo potencial, obtenido deduciendo la inversión productiva del ingreso nacional D , deberá

¹⁹ Para una formulación más amplia véase M. Kalecki, *Zarys teorii wzrostu gospodarki: socjalistycznej*, Varsovia, 1963.

asignarse a "inversión improductiva" (servicios sociales). El consumo C'_n en el año n (considerado en el sentido restringido de la palabra) será:

$$C'_n = D_n - (I_n + I'_n)$$

Supondremos que esta división resulta políticamente aceptable (normalmente el consumo debe crecer más rápidamente que la población; una condición mínima aún más segura consiste en asegurar al menos salarios reales estables con un empleo que crezca a una tasa superior a la de la población).

Tercer paso

Deberemos ver ahora la viabilidad física del plan. Sobre la base de las magnitudes C_n a que se llegó en el primer paso y que fueran preliminarmente aceptadas en el segundo paso, podemos hacer suposiciones en relación con la estructura de la producción de bienes finales necesarios, K_n y K_1 .

Nos introducimos, pues, en el estudio de la estructura industrial del producto nacional con la doble finalidad de obtener una estimación más precisa de la balanza comercial futura y de las crecientes relaciones capital-producto, que servirán para corregir nuestros supuestos iniciales en relación con k .

Es conveniente introducir en esta etapa una distinción entre las industrias "condicionadas por la oferta" y las "condicionadas por la demanda".

Las primeras tienen un cierto tope para su ritmo de crecimiento a largo plazo por razones técnicas y organizativas, y ni siquiera una fuerte concentración de gastos de capital modificaría esto. Podemos incluir, para finalidades prácticas, dentro de la misma categoría aquellas industrias para cuya expansión, por encima de un cierto tope, se requiere de un considerable aumento en la relación capital-producto marginal. Las segundas no tienen tales topes.

Obviamente, tendremos que determinar primeramente la futura producción de las "industrias condicionadas por la oferta" y luego ver qué tan lejos podemos llegar con las industrias "condicionadas por la demanda". Llamaremos K'_n , K'_1 , M' y R' a las producciones de los distintos sectores de la economía, y K_n , K_1 , M y R a las

demandas que resulten de la estructura supuesta del consumo y la inversión.²⁰

Cuarto paso

Comparando los dos grupos de datos, llegamos a una primera aproximación en cuanto a nuestros requerimientos de importaciones y excedentes exportables (las diferencias positivas entre $K'_n - K_n$, $K'_1 - K_1$, $R' - R$, $M' - M$ representan excedentes exportables y las negativas requerimientos de importación). Sin embargo, aún debemos ver si los "excedentes exportables" son realmente comerciables. Esto significa que debemos investigar si existen compradores para las cantidades que quisiéramos ofrecer, y cual sería el comportamiento de los precios si aumentáramos la oferta. Por otra parte, es necesario determinar los costos de producción y, más particularmente, la creciente relación capital-producto en las industrias orientadas hacia la exportación. Mientras mayor sea el volumen de exportaciones mayor será la relación capital-producto, de manera que se llegará a un punto en que las ventajas que resultan de una mayor expansión de las exportaciones se encuentran más que compensadas por el aumento en k (y, consecuentemente, de i para una r dada). Además tenemos que comparar las ventajas económicas de las inversiones que sustituyen importaciones en contra de las que fomentan las exportaciones, ya que desde el punto de vista de la balanza comercial su efecto es el mismo.²¹

Los resultados de este ejercicio de planeación del comercio exterior y de inversiones de fomento de las exportaciones o de sustitución de importaciones determinarán, en última instancia, la tasa de crecimiento que finalmente se elija para toda la economía. Si no estamos en posibilidad de equilibrar nuestro comercio exterior, aun después de tomar en consideración la disponibilidad de "ayuda

²⁰ La demanda de R es una función de K'_n , K'_1 y M' .

²¹ *Ceteris paribus* la sustitución de importaciones puede ser más deseable que el fomento de las exportaciones, ya que hace al país menos dependiente de las contingencias de los mercados mundiales de productos, a menos, por supuesto, que las inversiones orientadas hacia la exportación estén respaldadas por un convenio comercial de largo plazo (véase el trabajo de este autor "La planeación en una economía sensible a las importaciones", publicado en *El Trimestre Económico*, vol. XXXII (2) de abril-junio de 1965, núm. 126, México. N. de T.).

exterior” que analizamos más adelante en la sección 4, nos veremos obligados a reducir la tasa supuesta de crecimiento r .

De las anteriores consideraciones resulta claro —permítasenos hacer una vez más hincapié en este punto— que hemos dado a todas las tensiones físicas y cuellos de botella que afectan la economía, la dimensión del comercio exterior, reduciendo con ello un problema que presenta muchos factores a uno solo de ellos (el comercio exterior). Una de las fases más importantes y delicadas de la planeación de perspectiva consiste en la detallada evaluación de la “eficiencia en términos de divisas” de las inversiones orientadas hacia la exportación y de las que sustituyen importaciones, así como su impacto sobre k y por lo tanto de su tamaño razonable máximo. Por supuesto que el plan debe proporcionar, además, la forma racional de utilizar la capacidad de importación disponible.

Llegamos ahora a estas cuestiones haciendo a un lado las etapas siguientes de la planeación de perspectiva, que en términos generales consisten en varias operaciones sucesivas del mismo tipo, aproximando cada vez más todas las magnitudes relevantes y ajustando en cada vez el esquema global a los cambios introducidos en la distribución de D entre I y C , la estructura por productos de la demanda y de la producción y las relaciones capital-producto, de acuerdo con los proyectos industriales más eficientes.²²

3. *Planeación del Comercio Exterior* (algunos detalles del cuarto paso)

Nuestro problema es obtener un comercio exterior equilibrado, esto es, conseguir que las exportaciones cubran las importaciones mínimas requeridas de R , K_n M y K_1 .

Por lo tanto, tenemos que evaluar el nivel mínimo de importaciones para decidir, en el margen, si conviene más invertir en industrias que fomenten las exportaciones o que eliminen importaciones. Las industrias que promuevan la exportación o que sustituyan importaciones nos importan sólo desde el punto de vista

²² En relación con un método para determinar dicha eficiencia en la planeación socialista, véase M. Kalecki y M. Rakowski, “Generalized Formula of the Efficiency of Investment”, en *Studies on the Theory of Reproduction and Prices*, ed. por A. Nove y A. Zauberman, Varsovia, 1964, pp. 189-201.

del “valor de cambio” y no del “valor de uso”, esto es, es intrascendente qué mercancías particulares se producen, ya que las divisas que se obtengan (o que se ahorren) pueden ser utilizadas para comprar cualquier mercancía que se requiera. Por ello es que pueden compararse todas estas inversiones independientemente de la rama de la actividad económica a que pertenezcan, mientras que la eficiencia de las inversiones en industrias que trabajan exclusivamente para el mercado doméstico debe analizarse con miras a la elección del mejor proyecto para la producción de un determinado “valor de uso” (un artículo dado).

La fórmula que se aplica en Polonia para estos fines utiliza dos “precios sombra”,* a saber el “período de recuperación” (la inversa de la tasa supuesta de interés más la tasa de depreciación) y la tasa ideal de cambio por insumos importados (o exportables). El período de recuperación se determina de manera tal que asegure, al mismo tiempo para toda la economía, una relación capital-producto y un nivel de productividad del trabajo óptimos, de tal forma que se haga el mejor uso posible del capital y el trabajo disponibles.²³

El precio que se cobre por importaciones, en teoría, debe ser equivalente a la “eficiencia promedio marginal de las exportaciones” (el costo en pesos de una unidad de moneda extranjera), aunque el término “marginal” es ciertamente equívoco, dado que las tasas marginales deben ajustarse para diferentes direcciones geográficas, así como para las expectativas del comercio futuro, etc. En cualquier caso estos “precios sombra” deberán ser mayores que la eficiencia promedio de las exportaciones, de manera de introducir medidas en contra de las importaciones en el plan. Por lo que se refiere a Polonia, los resultados de tal política pueden observarse claramente en las siguientes cifras: en 1938 las exportaciones de maquinaria y equipo cubrían el 6% de las importaciones de tales

* *N. de T.* Véase más adelante, capítulo 8, sección 2.

²³ Estos óptimos obviamente difieren del máximo (o del mínimo cualquiera que sea el caso). Con un volumen dado de inversión, el producto será máximo con una relación capital-producto mínima. Pero las reservas de fuerza de trabajo pueden resultar insuficientes para tal solución ya que otros obstáculos (tales como la carencia de mercancías populares y en particular de alimentos) pueden surgir en un país densamente poblado. A su vez, la productividad sería máxima con soluciones de alta intensidad de capital, pero en este caso el empleo generado sería muy pequeño para la fuerza de trabajo existente.

artículos, en 1950 el 22.8%, en 1955 el 41.8% y en 1963 el 86.5%. En el mismo año las importaciones netas de bienes de capital representaron únicamente 4% del valor del nuevo equipo instalado y las importaciones brutas menos de la tercera parte.

Podemos preparar, pues, dos grupos de industrias: las que fomentan las exportaciones y las que sustituyen importaciones, subdivididas en las categorías de "condicionadas por la oferta" y "condicionadas por la demanda" y clasificadas de acuerdo con la eficiencia decreciente de la inversión, para luego elegir de estas cuatro series la más conveniente,²⁴ después de haber considerado totalmente las capacidades de exportación y de sustitución de importaciones,²⁵ y los ajustes necesarios en las predicciones de los precios,²⁶ etc. Se supone además, por supuesto, una austeridad máxima en términos de prohibir las importaciones de lujo no esenciales.

En otras palabras, la planeación del comercio exterior comprende dos operaciones distintas pero interrelacionadas: la asignación de las inversiones al fomento de exportaciones o de sustitución de importaciones (que ya fueron analizadas) y la asignación de la capacidad para importar. El propósito es, en primer término, elevar al máximo la capacidad del país para importar mediante la promoción de las exportaciones o reducir su dependencia de las importaciones, cualquiera que demuestre ser más eficiente para utilizar al máximo la inversión dada, tomando en consideración la fuerza de trabajo de que se puede disponer con los salarios reales previstos y, luego, alcanzar la máxima tasa de crecimiento de la economía con una capacidad de importación dada haciendo el mejor uso de ella. El primer aspecto corresponde al ámbito de la planeación macroeconómica, el segundo al de la operación del comercio exterior.

²⁴ Normalmente se elegirán, hasta donde sea posible, productos "condicionados por la oferta".

²⁵ La oportunidad de aumentar la oferta de productos tradicionales deberá examinarse, teniendo en mente la elasticidad de los precios. Las ganancias que resulten de un mayor volumen de ventas deben sobrepasar la pérdida que se deriva de la caída en los precios. Debe prestarse la máxima atención a los nuevos mercados geográficos para los productos tradicionales.

²⁶ Un arreglo deseable, desde el punto de vista del planificador, consistirá en la celebración de convenios comerciales a largo plazo, que estipulen el volumen de comercio y que establezcan total o parcialmente los precios.

Estamos muy lejos del enfoque tradicional que consiste en utilizar elasticidades de las importaciones u otros parámetros similares. A partir del modelo que se presentó en la sección uno, así como de las consideraciones que se harán en las dos secciones siguientes, resulta evidente que los coeficientes de importación dependen de la estructura de la economía y de la estrategia de desarrollo que se haya elegido y, por lo tanto, no pueden estimarse en forma segura ni mediante estudios que se refieran a un momento dado, ni a través de su comportamiento previo. Lo que es más, su reducción máxima²⁷ constituye una de las metas básicas del plan. En cierta proporción, es posible alcanzar esta meta mediante la aplicación de medidas institucionales y políticas audaces tales como reforma agraria (reducción de dependencia a la importación de alimentos), acometimiento de proyectos de inversión de alta intensidad de trabajo (reducción de la dependencia a la importación de equipos), nacionalización total o parcial del comercio exterior (reducción de las importaciones innecesarias, que posiblemente subsistirían dentro de un estricto programa de permisos de importación gubernamentales). En tales casos, el "coeficiente de importación" deja de ser un parámetro y se convierte en una variable estratégica, manejada a través de medidas institucionales.

Otro punto que conviene enfatizar es que en nuestro esquema analítico no hay lugar para la tesis de "bienes de capital contra importaciones de mantenimiento". Toda la controversia que por algunos años se ha dado sobre este punto está basada en un *mal entendu*. Las importaciones de bienes de capital no son ni buenas ni malas en sí. Las prioridades en la lista de importaciones y la "estrategia del comercio exterior" deben establecerse teniendo en mente la estrategia global de desarrollo expresada en el plan, a la vez que tampoco puede llevarse a cabo ninguna planeación efectiva sin imponer severos controles al comercio exterior. El planificador deberá establecer compromisos entre las exigencias a largo y a corto plazo, acomodándolos dentro de una capacidad dada de importar bienes de consumo y bienes intermedios para uso inmediato, y maquinaria y equipo para proyectos de inversión con di-

²⁷ Dado que hemos supuesto la utilización máxima de las oportunidades de comercio exterior, no estamos propugnando la autarquía sino tan sólo admitiendo una situación característica de una economía altamente sensible a las importaciones.

ferente duración del período de gestación. No puede proporcionarse ninguna solución exacta para tales problemas y muy probablemente se presenten varias soluciones alternativas, entre las cuales habrá de elegirse una. El único campo para las decisiones autónomas importantes en el comercio exterior es la elección de los proyectos más eficaces para sustituir importaciones u orientados hacia la exportación.

Observemos, por último, que cualquier intento de descubrir si el comercio exterior es o no redituable en términos absolutos se basa en un malentendido, a menos que se tenga una moneda libremente convertible. Aun en este caso, las ganancias o pérdidas sufridas por comerciantes individuales en las diferentes transacciones no nos proporcionan un hilo rojo para la reorientación de nuestro comercio exterior. Para llevar a cabo el plan deberemos alcanzar un cierto nivel de exportaciones, y el punto de vista macroeconómico no coincide en absoluto con el afán de lucro del empresario. Los subsidios a los exportadores unidos a estrictos controles a las importaciones ofrecen una solución a medias.

En una economía planificada (sobre todo en un país en que existe el monopolio estatal del comercio exterior) debemos considerar, para todos los propósitos del análisis económico, que tenemos en realidad dos monedas, la interna y la externa, esta última ligada, a través de un coeficiente fijo, al dólar o a otra moneda convertible. Bajo estas circunstancias es fácil que nos preguntemos cuántas unidades de moneda interna, que representan el costo de las exportaciones, deberemos gastar para obtener una unidad de moneda externa para pagar las importaciones. Obviamente obtendremos diferentes relaciones para los diferentes artículos exportables a diferentes países. Llegamos pues a una clasificación de las exportaciones de acuerdo con su "eficiencia" decreciente (o a su creciente costo por unidad de moneda externa obtenida), pero esta es una escala de valores *relativa*, no absoluta. Podríamos decir que conviene más exportar artículos A al país P, que artículos B al país Q. Pero no tiene sentido tratar de determinar si estas exportaciones son redituables o no en términos "absolutos".

¿Qué tan lejos podemos llegar en nuestra lista de exportaciones? Por un lado dependerá del volumen de importaciones que debemos pagar y por otro de las consideraciones con respecto a la

creciente relación capital-producto en las industrias de promoción de exportaciones que deberemos instalar, si es que deseamos expandir considerablemente nuestras exportaciones. Como ya sabemos, en el margen estas relaciones capital-producto resultarán tan altas y pesarán de tal forma sobre el promedio de la relación marginal capital-producto de la economía, que un intento de resolver las dificultades que se presenten en el comercio exterior, como resultado de una tasa global de crecimiento de la economía r demasiado alta, por medio de fuertes inversiones en industrias de fomento de exportaciones cada vez menos y menos efectivas, es probable que resulte autodestructivo y que por tanto sea mejor reducir dicha tasa.²⁸ Para fines prácticos, es posible fijar para cada plan un nivel mínimo de eficiencia de las exportaciones que no debe ser rebasado, a menos que ocurra un cambio adverso en los términos del intercambio. Esto, a su vez, equivale a fijar el volumen máximo de exportaciones en el plan, dentro de condiciones de mercado y técnicas de producción dadas.

4. *La Justificación de la Ayuda Exterior*

Hemos visto en la sección 2 cómo las dificultades del comercio exterior pueden imponer un tope a la tasa de crecimiento de la economía nacional. A un cierto nivel r de la tasa de crecimiento del ingreso nacional es probable que nos encontremos en la siguiente situación: la tasa r puede lograrse en términos de crecimiento global, pero la composición por artículos del producto nacional no corresponde a la demanda que surge de la distribución supuesta del ingreso, a pesar de los ajustes que se hacen entre la oferta y la demanda mediante operaciones de comercio exterior. En otras palabras, algunos artículos que se fabrican en industrias condicionadas por la demanda pueden ser producidos en exceso de la demanda efectiva, mientras que otros artículos, fabricados en industrias condicionadas por la oferta, se quedan cortos en su producción, con lo cual se crean cuellos de botella.

Bajo tales circunstancias aparece la argumentación en favor de

²⁸ Con una i dada, un aumento en k reducirá r ; si se mantiene r alta y se tiene una k alta se tendrá que elevar i por encima del nivel recomendado por consideraciones políticas.

la "ayuda exterior" (la entendemos, por el momento, como poner a disposición del país beneficiado una capacidad adicional para importar, sin que se exija el pago por un período de cuando menos cinco años).²⁹

Así pues, la "ayuda exterior" se analizará aquí dentro del contexto del "comercio exterior" más que en el de la insuficiente capacidad para importar, si bien también incrementará automáticamente los recursos financieros.

Veamos más de cerca el problema, en términos de nuestro modelo de cuatro sectores. A lo largo de esta sección trataremos de casos hipotéticos que surgen en la etapa de la elaboración del plan y no de ajustes que realmente tienen lugar a través del mecanismo del mercado.

El ingreso nacional bruto Y visto desde el punto de vista de la oferta es igual, como ya sabemos, a la oferta de bienes finales (y de servicios comerciables, si es que manejamos las definiciones más amplias de ingreso nacional) $K_n + K_1 + M$. Lo mismo resulta cierto si aceptamos incluir las importaciones y excluir las exportaciones y suponemos, por un lado, que las importaciones y exportaciones totales están equilibradas y, por otro, que las importaciones y exportaciones de R lo están también. Podemos escribir:

$$C = K_n + K_1,$$

en que C representa el consumo en términos reales; e

$$I = M.$$

en que I representa la inversión real.³⁰

Por el lado de la demanda, el ingreso nacional está constituido por el gasto en consumo E y los ahorros S .

$$Y = E_n + E_1 + S$$

²⁹ Más adelante modificaremos esta definición. Pero desde este momento quisiéramos señalar que excluye la inversión extranjera privada directa, que por lo que se refiere al monto de capital nunca se paga, pero que impone generalmente como compensación una carga muy alta y permanente sobre la cuenta de transacciones corrientes en forma de regalías y utilidades expatriadas.

³⁰ Eliminamos de nuestro análisis los cambios en inventarios.

Suponemos dada la distribución del ingreso (con base en la práctica o en ciertos ejercicios de planeación) y todas las posibilidades del comercio exterior ya analizadas.

Por lo tanto tenemos:

$$E_n + E_1 + S = K_n + K_1 + M$$

y suponemos que se presentan cuando menos dos de las siguientes desigualdades:

$$\begin{aligned} E_n &\neq K_n \\ E_1 &\neq K_1 \\ S &\neq M \end{aligned}$$

En este punto surge la posibilidad de la ayuda exterior. Analicemos cuatro situaciones:

Primer caso

$$E_n > K_n \text{ y } E_1 = K_1$$

En este caso, poco frecuente, obviamente $S < M$.

Digamos que: $E_n - K_n = D$ y supongamos que existe ayuda exterior disponible por esta cantidad y que se utilizará para importar cantidades adicionales de K_n .³¹

Los resultados pueden sintetizarse de la siguiente manera:

CUADRO 5

<i>Posición inicial</i>		<i>Posición final</i>	
<i>Oferta</i>	<i>Demanda</i>	<i>Oferta</i>	<i>Demanda</i>
K_N	$E_N = K_N + D$	$K_N + D$	$= E_N$
K_L	$E_L = K_L$	K_L	$= E_L$
M	$S = M - D$	M	$= S + D$
Y	Y	$Y + D$	$Y + D$

³¹ Por supuesto, no necesitamos suponer que los créditos disponibles se dedican directamente a la importación de K_n . Aun si los créditos se hallan

La ayuda exterior permitió complementar la oferta de bienes de consumo y, al mismo tiempo, aumentó los ahorros en igual medida.³² La inversión se hizo al máximo nivel permitido por la oferta de M y la demanda de bienes de consumo se satisfizo, por lo cual no se produjeron presiones inflacionarias.

La ayuda exterior fue en este caso un instrumento para elevar la proporción relativa que se invierte i del gasto total $Y + D$ siendo

$$i = \frac{M}{Y + D}$$

Sin el flujo de ayuda exterior se le hubieran presentado tres posibilidades al país en cuestión (no estamos suponiendo en este momento ninguna intervención de la autoridad planificadora):

- a) Si insistiese en mantener la inversión al nivel M , y el ingreso al nivel Y sin modificar la relación de E_n en el ingreso, se alcanzaría una proporción impresionante de inversión a ingreso nacional $i = \frac{M}{Y}$, pero la brecha entre la demanda efectiva de bienes de consumo E_n y la oferta K_n generaría una onda inflacionaria, que pondría en peligro todo el proceso de crecimiento.
- b) La otra forma consistiría en reducir el nivel de inversión a:

$$I = K_n \cdot \frac{S}{E_n} < M$$

y el ingreso nacional a:

$$Y_r = Y \cdot \frac{K_n}{E_n}$$

En este caso se dejaría ociosa cierta capacidad de las industrias M .

realmente atados a las importaciones de equipo, su utilización liberará una cantidad correspondiente de divisas, que de otra manera habrían tenido que gastarse en la importación de bienes de capital.

³² Este aumento en los ahorros tiene su contrapartida en el crecimiento del endeudamiento del país que se beneficia de la ayuda exterior, a menos que la ayuda adopte la forma de donación.

Sin embargo, si se dispusiera de nuevos mercados exteriores la ayuda exterior ya no sería necesaria. El exceso de productos M se cambiaría por los bienes de consumo necesarios cuya oferta es deficiente.³³ El ingreso nacional es de Y (inferior a $Y + D$, es verdad, pero en cambio la deuda exterior no aumenta): La tasa de inversión es $\frac{S}{Y}$ tal como se había previsto inicialmente en nuestra distribución del ingreso nacional. Observamos que la apertura de mercados adicionales juega un papel muy similar al de la ayuda exterior.

- c) Si nos alejamos del supuesto de una distribución fija del ingreso, mediante una mayor imposición sobre los bienes de consumo popular con la consecuente reducción de los salarios reales, se puede inducir un desplazamiento de E_n hacia S . Sin embargo, excluimos dicho caso de nuestro análisis, dado que implica una aguda reducción en los niveles de vida de los trabajadores. En vez de ello, una política progresista consistiría en gravar E_1 de tal forma que S se eleve al nivel de M , y después tratar de utilizar la capacidad ociosa de K_1 para aumentar K_n . Se presentaría una versión atenuada del caso a).³⁴ En cualquier caso los impuestos adicionales pueden usarse para financiar servicios sociales no incluidos en K_n .

Segundo caso

$$S > M \qquad E_1 = K_1$$

$$E_n < K_n$$

³³ Esta situación, permítasenos repetirlo, es bastante difícil que se presente, excepto en el caso de la ayuda "atada", que impone al país receptor de la ayuda importaciones de maquinaria que podría ser producida en el país, con lo cual crea capacidades ociosas en algunos sectores de la industria fabricante de maquinaria.

³⁴ En la medida en que la reducción de E_1 libera divisas, que anteriormente se dedicaban a la importación de K_1 , se haría posible la importación alternativa de K_n .

Digamos que $S - M = D$ y supongamos de nuevo que se necesitará ayuda exterior por esa cantidad y que en esta ocasión se gastará en importaciones de M .

CUADRO 6

<i>Posición inicial</i>		<i>Posición final</i>	
<i>Oferta</i>	<i>Demanda</i>	<i>Oferta</i>	<i>Demanda</i>
K_N	$E_N = K_N - D$	$K_N = E_N + D$	
K_L	$E_L = K_L$	$K_L = E_L$	
M	$S = M + D$	$M + D = S$	
Y	Y	$Y + D$	$Y + D$

La ayuda exterior permitió elevar la inversión hasta el nivel que los ahorros garantizaban y, al mismo tiempo, elevar el consumo popular al nivel garantizado por la capacidad productiva de K_n . Es probable que no se presenten presiones inflacionarias. La tasa

de inversión es de $i = \frac{S}{Y + D}$ (ligeramente inferior a la primeramente supuesta de $i = \frac{S}{Y}$, pero en cambio el consumo popular es superior al supuesto inicialmente, a costa de aumentar el endeudamiento exterior).

Sin recibir ayuda exterior, el país tendría que mantener su inversión al nivel de $I = M$, el consumo no excedería E_n en ningún caso y el exceso de ahorro D se invertiría en inventarios de K_n , o el nivel del ingreso nacional se mantendría a un nivel inferior a Y , a menos que aceptemos cambiar la distribución del ingreso y transferir el exceso de ahorro $S - M$ a E_n .

Por supuesto que la apertura de nuevos mercados exteriores para las exportaciones de K_n hasta una cantidad D permitiría un crecimiento equilibrado con un ingreso nacional de Y e $I = S$.

Tercer caso

Estudiemos ahora un caso menos hipotético; sea:

$$K_1 > E_1 \text{ y } K_n = E_n$$

Obviamente $M < S$. Digamos que $S - M = D$.

Si se dispone de ayuda exterior por D y no se anticipan políticas que limiten E_1 , la operación adoptará la forma siguiente:

CUADRO 7

<i>Posición inicial</i>		<i>Posición final</i>	
<i>Oferta</i>	<i>Demanda</i>	<i>Oferta</i>	<i>Demanda</i>
K_N	$E_N = K_N$	$K_N = E_N$	
K_L	$E_L = K_L - D$	$K_L = E_L + D$	
M	$S = M + D$	$M + D = S$	
Y	Y	$Y + D$	$Y + D$

En otras palabras, los créditos disponibles del exterior se usarán para la importación de maquinaria, mientras que por el lado de la demanda los recursos adicionales incrementarán en último término el consumo de artículos de lujo. Si insistimos en considerar los recursos disponibles del exterior como ahorros, podremos decir que gracias al flujo de capital extranjero D los ahorros locales se han reducido en una cantidad igual, esto es, merced a la reducción del nivel impositivo, en comparación con el supuesto inicialmente.

Si se dispusiera de mercados exteriores, por supuesto cambiaríamos el exceso de K_1 para pagar lo que falta de M , con lo cual la ayuda exterior sería innecesaria o al menos se limitaría considerablemente su alcance, aun en el caso en que, debido a los bajos precios obtenidos, el ingreso por la venta en el exterior de K_1 disponible no fuera suficiente para pagar las cantidades necesarias de M .

En cualquier caso, deberán tomarse medidas preventivas para evitar que los ahorros locales "liberados" por la entrada de capital extranjero vayan a dar a E_1 . En vez de ello deberemos, mediante una adecuada tributación, promover un crecimiento aparentemente "desequilibrado" con una inversión igual a $M + D$, y el consumo de lujo limitado a $K_1 - D$ (dejando así una capacidad libre en K_1 igual a D , disponible en cualquier momento para exportación) y el consumo popular K_n suplementado por servicios sociales adicionales³⁵ financiados con los ahorros "liberados".³⁶ (Por supuesto que sin la ayuda exterior el exceso de ahorros D deberá dedicarse también a financiar servicios sociales adicionales.)

Cuarto caso

Finalmente supongamos, haciendo una combinación de los tres casos anteriores, que:

$$E_n > K_n \text{ y } S > M$$

por supuesto

$$K_1 > E_1$$

Sean:

$$E_n - K_n = D_1$$

$$S - M = D_2$$

$$D = D_1 + D_2$$

La posición inicial es:

CUADRO 8

<i>Oferta</i>	<i>Demanda</i>
K_N	$E_N = K_N + D_1$
K_L	$E_L = K_L - D$
M	$S = M + D_2$
Y	Y

³⁵ Como sabemos, los servicios no comerciados proporcionados por el gobierno no quedan incluidos en nuestro ingreso nacional.

³⁶ Para este punto véase M. Kalecki, "Problems of Financing Economic Development in a Mixed Economy", *Essays on Planning and Economic Development*, vol. II, Varsovia.

En este caso, la ayuda exterior D deberá utilizarse para importar D_1 por valor de K_n y D_2 por valor de M , mientras que E_1 se mantiene al nivel inicial mediante una tributación adecuada, con lo cual se deja una capacidad ociosa en K_1 igual a D_1 lo que permite al gobierno aumentar el gasto social hasta una cantidad igual a D .

Por supuesto que la apertura de nuevos mercados externos para los productos K_1 , que podrían producirse utilizando la capacidad actualmente ociosa, tendría los mismos efectos que la ayuda exterior en términos de crear una capacidad adicional para importar y generar un mayor ingreso (con la importante diferencia de que aumenta el producto bruto interno y no solamente el gasto total, contrabalanceado por un aumento correspondiente en la deuda exterior).

Podemos ahora analizar qué sucede si, *ceteris paribus*, se mantiene E_1 a un nivel más bajo que el supuesto inicialmente, mediante gravámenes adicionales. Las divisas usadas anteriormente para importar K_1 se liberarán o se crearán nuevas posibilidades de exportación, si es que K_1 se produce en el país, en tanto que puedan encontrarse mercados exteriores. Esta capacidad adicional para importar se gastará de acuerdo con la situación, ya sea en importaciones adicionales de K_n o de M .

La misma tesis resulta cierta de las importaciones de M ($\rightarrow K_1$), que compiten con M ($\rightarrow K_n$) y de las de R ($\rightarrow K_1$).

La creación de mercados adicionales para las exportaciones de K_1 que se retiran del mercado interno *pari passu* con una política fiscal adecuada es probable, pues, que juegue un papel al menos tan importante como la ayuda exterior, ya que contribuirá en la misma medida a aumentar la capacidad de crecimiento de la economía, sin incrementar la deuda externa. El ingreso nacional disponible será inferior que en el caso de la afluencia de ayuda exterior, pero la inversión y el consumo popular serán iguales.

El argumento es aplicable *a fortiori* a las ventas de inventarios acumulados de materias primas y de todas las otras mercancías que se contabilizan en el ingreso nacional bruto, pero que, obviamente, ninguna de ellas agrega nada ni al consumo ni a la inversión productiva. La liberación de los inventarios representará, o bien un aumento del consumo, o bien, si se prefiere, el "activar" una parte "congelada" del ingreso nacional. El abrir mercados para tales ven-

tas es por consiguiente la mejor clase de ayuda externa, a pesar de que no implica aflujos de capital extranjero.

De esta manera, llegamos a la conclusión de que la ayuda a través del comercio es en muchos aspectos igual o superior a los aflujos de capital extranjero, con la excepción puramente teórica de las donaciones.³⁷

Por otra parte, no es posible integrar todo aflujo de capital extranjero como ayuda. Ya hemos expresado nuestras reservas en cuanto a la inclusión de las inversiones extranjeras privadas directas en esta categoría. Veamos ahora con mayor detenimiento los créditos del exterior. En los dos casos analizados anteriormente hemos supuesto una utilización racional de la ayuda exterior D. Pero es posible un mal manejo de esta capacidad adicional para importar e incluso bastante probable en una economía que no se planifica en forma integral y en la que no se aplican estrictos controles sobre el comercio exterior. Podemos imaginar, p. ej., en nuestro segundo caso ($S > M$) que la ayuda exterior D se desperdicia en importaciones adicionales de K_1 , de manera que gracias a las nuevas importaciones hay un desplazamiento en el ingreso, del ahorro hacia el consumo suntuario. Esta eventualidad es menos hipotética de lo que pudiera parecer a primera vista. Las expectativas de la asistencia extranjera masiva aparejadas a los sofismas que insisten en la ayuda exterior sobre la base de una pretendida incapacidad para elevar la formación de capital en un país pobre,³⁸ hace que las élites adineradas sean singularmente complacientes e inclinadas a entregarse al consumo suntuario. Esto resulta aún más claro si aceptamos incluir también dentro del consumo, en su acepción más amplia, inversiones tales como la construcción de residencias de lujo.

Cuando la ayuda exterior viene "atada", su disponibilidad puede inducir a los planificadores a modificar la orientación de las

³⁷ Las donaciones generalmente implican ciertas condiciones políticas, y, por lo tanto, no pueden ser consideradas primeramente por sus méritos puramente económicos.

³⁸ El bajo nivel absoluto del ingreso nacional *per capita* hace que el volumen de inversión *per capita* sea bajo, pero la proporción de la inversión en el ingreso nacional, generalmente, puede elevarse considerablemente sin lastimar el consumo popular, dado que la parte que se apropian las clases adineradas y que se dedica al consumo suntuario es alta.

inversiones. Algunos créditos del exterior, para no hablar de las inversiones extranjeras directas, es probable que se inviertan en el sector K_1 a expensas de los dos restantes. En tales casos, resulta una vez más difícil considerar como “ayuda” a la entrada de capital extranjero que contribuye a desequilibrar la economía y que promueve el desarrollo “deformado”.

Las consideraciones anteriores sugieren las siguientes observaciones sobre la ayuda exterior:

- 1) Su defensa se plantea en el terreno de la insuficiente capacidad para importar;
- 2) El proporcionar al país en cuestión una oportunidad para aumentar sus exportaciones, ya sea de los inventarios existentes o haciendo uso de la capacidad no utilizada (o utilizada en forma inadecuada) es la mejor forma de “ayuda”;
- 3) La entrada de capitales en forma de créditos³⁹ puede ser útil, si tales créditos se utilizan adecuadamente. Sin embargo, bajo ninguna circunstancia deberá identificarse automáticamente la entrada de capital a largo plazo con la “ayuda”;
- 4) La evaluación de la ayuda exterior y su orientación requieren de una profunda comprensión de la estructura y el funcionamiento de la economía y el manejo adecuado de ella sólo será posible si se ha adoptado una planeación integral;
- 5) Los sencillos casos anteriormente analizados permiten señalar con qué tipo de problemas es probable que se enfrente el planificador con respecto a la ayuda exterior.

³⁹ Entre más blandos y de mayor duración sean, serán mejores, ya que el servicio de la deuda pesará menos sobre la balanza de pagos. No consideramos necesario desarrollar este punto tan familiar a los estudiantes de finanzas internacionales.

EL MECANISMO DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL

Un rasgo predominante en las economías subdesarrolladas es la coexistencia e interacción de elementos correspondientes a estructuras tanto precapitalistas como capitalistas. Este hecho ha sido en cierta medida reconocido en estudios sobre las sociedades y economías¹ “duales” y “plurales”. Sin embargo, existe bastante confusión y arbitrariedad en la separación de los “sectores” pertenecientes a las economías plurales. Los diferentes autores utilizan las más contradictorias parejas de antónimos para definir sus modelos. He aquí algunos ejemplos: “sectores urbano y rural”, “agrícola e industrial”, “orientado hacia la exportación y de subsistencia”, “no monetario y de mercado”, “difuso y concentrado”, etc. La utilidad de tales dicotomías para describir ciertos fenómenos en detalle o mecanismos económicos particulares no es de negarse, pero pueden expresarse muchas dudas en relación con el uso tan indiscriminado de la noción de “sectores”.

Parecería que la única forma legítima y científica de definir los “sectores” debería tener como punto de partida el criterio de las relaciones de producción predominantes. Esto conduce a un modelo de dos sectores, consistentes en un sector precapitalista y un sector capitalista. En algunos casos es posible aislar un tercer sector, a saber: un “enclave” de capital extranjero, que representa, para todas las finalidades prácticas, un cuerpo ajeno en el organismo

¹ El libro *Economics and Economic Policy of Dual Societies*, Nueva York, 1953, de J. H. Boeke, ha atraído mucho la atención, principalmente por su título. Para una visión de los diferentes estudios con un enfoque similar véase “Plurality an Underdevelopment” de R. H. Hazari en *The Indian Economic Journal*, julio, 1958.

económico del país que se estudia. Tal enfoque enfatiza inmediatamente el problema básico, esto es, evaluar adecuadamente los vestigios de los modos precapitalistas de producción y su relación con los elementos del modo capitalista de producción dentro de la economía en cuestión. Adoptamos, pues, un punto de vista dinámico del problema, en consonancia con los conceptos marxistas de las etapas de la transformación social.

Una debilidad bastante común en los estudios dedicados a las sociedades plurales es su enfoque estático. Esto resulta de los intentos de trazar fronteras precisas entre los sectores, suponiendo su contigüidad física y aun geográfica, mientras que la realidad presenta un cuadro mucho más complejo y sorprendente de una frontera perpetuamente en movimiento entre los sectores precapitalista y capitalista. La transformación capitalista del sector precapitalista toma la forma de difusión gradual de las relaciones capitalistas de producción en el campo. Exceptuando aquellos países en que los cambios adoptaron la forma de revolución resulta prácticamente imposible asignar una línea de demarcación precisa o fijar los linderos de cada sector en un mapa. El desarrollo del capitalismo en el sector precapitalista resulta perceptible únicamente en el momento en que de la masa de pequeños y localizados cambios surge un nuevo esquema cualitativo. En mi concepto, resulta imposible evitar completamente esta debilidad metodológica de los modelos sectoriales; debe considerarse como una inevitable simplificación, a la cual no puede escaparse si se insiste en reducir la compleja problemática de la transición social y económica en los países subdesarrollados a esquemas más o menos abstractos.

Con estas reservas en mente, veamos el proceso de formación de capital en un modelo de dos sectores, consistente en: un sector A, precapitalista y un sector B, capitalista.

El producto social bruto, T, es la suma del producto generado en los dos sectores:

$$T = A + B$$

El Sector A, Precapitalista. En este sector existen poderosos "factores depresivos" que retardan el desarrollo de la producción.

Generalmente ésta es estacionaria y no hay reproducción ampliada.² Las inversiones en la agricultura no van más allá de la reposición del stock previamente utilizado para la producción. El excedente potencial,* que queda después de cubrir los requerimientos del consumo directo de los productores, se dedica a consumo adicional por los mismos productores (p. ej. en las economías tribales de África) o por los terratenientes y usureros, quienes se hacen así de una parte sustancial del producto agrícola.

Sólo parte de la población participa en la economía de mercado. El cuadro varía de país a país y, más aún, las estimaciones disponibles muestran considerables discrepancias entre los diferentes autores dado que el tema no se presta a estudios cuantitativos precisos. Así es como J. Lambert, en una monografía del Brasil escrita hace aproximadamente diez años, muestra un cuadro exagerado de la medida en que prevalece la economía natural en tal país, afirmando que, Brasil, con una población de 50 millones, sólo tiene 12 millones de consumidores.³

Otras estimaciones más equilibradas calculan en aproximadamente 50 por ciento la proporción de campesinos que en América Latina viven en la órbita de la economía de mercado.⁴ Para muchos países africanos la proporción es, por supuesto, muy inferior.

No obstante su falta de lazos con la economía de mercado, los pequeños campesinos en los países subdesarrollados se hallan sujetos al poder del capital en su forma más abyecta y opresiva, a saber, la del capital usurario. El estancamiento y la miseria ofrecen un amplio campo para la actividad de los intermediarios y prestamistas. Los campesinos se ven compelidos a contraer deudas para fines de consumo. De ahí que su endeudamiento no contribuya a incrementar su inversión productiva. Por el contrario, frecuentemente

² Aquí puede considerarse el ejemplo de la India. De acuerdo con Daniel Thorner, la producción agrícola mostró una tendencia estacionaria por lo menos en los sesenta años anteriores a la Segunda Guerra Mundial; véase D. Thorner, *The Agrarian Prospect in India*, Nueva Delhi, 1956, p. 13.

* *N. del T.* Este concepto no corresponde al de idéntico nombre que Paul Baran maneja, sino a lo que este autor llama "excedente económico real".

³ J. Lambert, *Le Brésil — Structure sociale et institutions politiques*, París, 1953.

⁴ E. C. Miller, "A Fresh Look at the Inter-American Community", *Foreign Affairs*, Nueva York, julio 1955, p. 640.

obstaculiza la producción agrícola ya que el peso de los costos por intereses que rápidamente se acumulan arruina la economía campesina en su conjunto. Aquí, la India puede ser invocada una vez más como ejemplo. “La decadencia de la agricultura hindú, escribe D. K. Rangnekar, y del campesinado del país han ido verdaderamente cogidos de la mano con el tremendo crecimiento del *sowcari* (préstamos monetarios-endeudamiento). En el contexto de una agricultura estática, de ingresos crónicamente bajos e inciertos y de la rapacidad de los *sowcars*, debe considerarse mucho del crédito rural más como impositor de pesadas obligaciones sobre los campesinos que como promotor de la productividad agrícola.”⁵

En algunas partes de América del Sur prevalece aún la costumbre de obligar al trabajador agrícola a hacer todas sus compras en la tienda del hacendado; como una regla, los trabajadores se endeudan ahí cada vez más y pierden prácticamente su libertad de abandonar la plantación.

Las clases superiores en los poblados tienen una fuerte “propensión a atesorar”, para utilizar la adecuada expresión de B. Datta.⁶ El Banco de la Reserva de la India ha estimado en 105 millones de onzas las tenencias de oro, y en 4 235 millones de onzas las de plata en manos privadas en el país,⁷ una suma verdaderamente fantástica, con un valor de mercado en la India de aproximadamente 5 000 crores* de rupias, o el equivalente de cerca de una cuarta parte de la riqueza tangible reproducible de la India⁸ o casi la mitad de las inversiones previstas por el Tercer Plan Quinquenal. En el Oriente Medio existe una situación similar. De acuerdo con las estimaciones —probablemente exageradas— citadas por M. Poniatowski,⁹ un 10 por ciento del ingreso nacional en los países árabes se atesora. La demanda de oro de los atesoradores en esta parte del mundo queda bien atestiguada por el hecho de que en algunos años cerca del 30 por ciento de las exportaciones de oro se dirigieron a Lí-

⁵ D. K. Rangnekar, *Poverty and Capital Development in India*, Londres, 1958, p. 58.

⁶ B. Datta, *The Economics of Industrialization*, Calcuta, 1957, p. 56.

⁷ *The Reserve Bank of India Bulletin*, abril 1958, pp. 384-89.

* N. del T. Un crore equivale a 10 millones de rupias.

⁸ Estimaciones calculadas por V. Prakash del Instituto de Estadística de la India; véase *Hindustan Standard*, Delhi, septiembre 22, 1958.

⁹ M. Poniatowski, *L'Avenir des Pays Sous Développement*, Paris, 1954, p. 81.

bano.¹⁰ Una parte sustancial de este oro se introduce de contrabando a la India y a otros países del Sudeste Asiático.

Las gigantescas ganancias obtenidas por algunos de los príncipes y jeques del Medio Oriente por concepto de las regalías del petróleo se depositan, en gran medida, en bancos occidentales. Por ejemplo, el *Financial Times*, del 17 de agosto de 1956, informa que el jeque de Kuwait invierte cerca de una tercera parte de sus ingresos en valores británicos, además de hacer transacciones en bienes raíces en otros países árabes. Desde el punto de vista de las necesidades actuales de la economía de dichos países, estas operaciones son tan improductivas como el mismo atesoramiento, dado que el excedente financiero no se transforma en inversión productiva.

En las sociedades precapitalistas el criterio social dominante favorece el consumo conspicuo para reafirmar el *status* social de los estratos privilegiados.¹¹ Al mismo tiempo debe darse adecuada importancia a los diferentes "efectos de demostración". Así, en América Latina los terratenientes, comerciantes e industriales despilfarran profusamente, tratando de emular en lujo y prodigalidad a los más ricos capitalistas norteamericanos y europeos. En la India, y muy probablemente en varios otros países subdesarrollados, debe mencionarse el importante consumo conspicuo de parte de la gente pobre. V. Desai estima que los campesinos hindúes gastan 4 400 millones de rupias en bodas y funerales, o cerca del 27 por ciento del total de los gastos monetarios de los campesinos.¹² La cifra parece estar inflada; otras fuentes mencionan el 7 por ciento, sin considerar sin embargo en este cálculo el endeudamiento en que han incurrido los campesinos.¹³ De cualquiera manera, este "consumo conspicuo" de la gente pobre es lo suficientemente grave para atraer la atención del Parlamento Hindú. Se ha promulgado una legislación para fijar un tope máximo a la dote, y la Asamblea

¹⁰ U.N. *Economic Developments in the Middle East, 1945 to 1954*, Nueva York, p. 167.

¹¹ El joven Marx dio una descripción psicológica muy bien fundada del consumo conspicuo de que gustaban los señores feudales; véase sus Manuscritos Económico-Filosóficos de 1844; en *Escritos económicos varios*, traducción de Wenceslao Roces, Editorial Grijalbo, México, 1962.

¹² *Yojana*, Nueva Delhi, noviembre de 1959.

¹³ Rangnekar, *op. cit.*

Legislativa de Rojasthan acometió la imposición de prohibiciones al gasto excesivo en funerales.

En muchos países una parte substancial del excedente potencial de inversión permanece estéril dado que se destina a financiar la compra de tierras no cultivadas, consideradas por el comprador como una forma segura de atesorar dinero o de entregarse a la especulación, pero rara vez como una inversión productiva en la agricultura. En el Medio Oriente, los comerciantes urbanos recientemente enriquecidos se han dedicado a la compra de las tierras de los campesinos arruinados.¹⁴ También en América Latina se han invertido, por parte de la población urbana, cantidades considerables de capital en la compra de tierras.¹⁵ Por supuesto, permanece sin respuesta la pregunta de si el vendedor convierte en inversión productiva el dinero obtenido en esta forma. En la práctica esto rara vez resulta cierto, ya que los vendedores pertenecen, sea a la clase feudal y de terratenientes, que sólo venden tierra cuando andan escasos de fondos para pagar el consumo conspicuo, sea al grupo de campesinos arruinados que necesitan dinero para el pago de las deudas en que han incurrido con el prestamista. Éste transforma el dinero recibido en capital usurario, el que a su vez se destina a nuevos créditos al consumo.

Finalmente, debe hacerse mención especial de la transferencia de una parte considerable del excedente potencial de inversión, generado en el sector precapitalista, al sector capitalista en la forma de ganancias de los comerciantes que actúan como intermediarios entre los dos sectores. Esto es particularmente cierto de los comerciantes que manejan la producción del sector A en los mercados locales e internacionales. Dado que generalmente disfrutan de una posición casi monopolística, se ingenian para pagar a los productores por sus mercancías sólo una porción del precio prevaliente en el mercado, escamoteando así el excedente potencial de inversión.

El producto A, generado en el sector precapitalista, puede dividirse en dos partes:

¹⁴ Cf., D. Warriner, *Land and Poverty in the Middle East*, Londres, 1948, pp. 22-23.

¹⁵ Cf., el documento sobre el financiamiento del desarrollo, presentado por E. de Vries a la Conferencia Internacional de Economía Agrícola, celebrada en Mysore en septiembre de 1958.

K_a — autoconsumo bruto del sector A, representado por el consumo corriente propiamente dicho, y la reproducción simple de los medios de producción; y M_a — excedente, que convencionalmente incluye el consumo conspicuo para enfatizar su capacidad como excedente invertible.

Así pues, tenemos: $M_a = A - K_a$

En condiciones institucionales dadas puede suceder que debido a su gran rigidez M_a sea producido parcialmente a expensas de K_a , cuando en vez de la reproducción simple prevista tenemos una descapitalización.

El excedente M_a , a su vez, puede dividirse en las siguientes partes:

nA — atesoramiento tanto de oro como de bienes de consumo. En este caso puede surgir el endeudamiento potencial del sector B en relación con el sector A, dado que la reserva atesorada puede, en cualquier momento, ser utilizada para la compra de bienes de B. En la práctica, sin embargo, esto rara vez sucede. Por lo que se refiere a las inversiones en bienes raíces, equivalente al atesoramiento desde el punto de vista del inversor, supondremos que el dinero pagado al vendedor será usado en cualquiera de las siguientes formas: atesoramiento de oro, consumo conspicuo o pago de deudas a los prestamistas.

kA — consumo conspicuo, tanto de bienes producidos en A como en B. En la medida en que esto suceda, podemos decir que el consumo conspicuo kA crea cierta demanda adicional en el mercado de B. Pero en este modelo sólo estamos interesados en los flujos directamente relacionados con la formación de capital, y es por ello que ya no consideraremos más esta demanda.

nA — inversiones no productivas en el sector A, incluyendo la utilización del excedente potencial de inversión como capital de crédito para financiar el consumo K_a . Las investigaciones actualmente dirigidas por K. N. Raj de la Escuela de Economía de Delhi, muestran que en la India tales reinversiones improductivas de parte del excedente de M_a asumen grandes proporciones. Dado que hemos establecido que $A = K_a + M_a$, es necesario, para evitar un doble cómputo, deducir de M_a la parte de nA dedicada a financiar el consumo K_a o, adoptando una visión dinámica del problema, podemos suponer que nA ahorrado en el año n será parte del consumo K_a en el año $n + 1$.

^oA — inversiones productivas llevadas a cabo en el sector B, o integrando una parte dada de A en B; tales inversiones, financiadas con M_a son habitualmente insignificantes y no serán tomadas más en consideración.

^tA — impuestos que suponemos se transfieren enteramente al sector B; en determinadas situaciones históricas, p. ej. en el caso de la industrialización japonesa, ^tA jugó un papel extremadamente importante en el proceso de la acumulación de capital. Es cierto que la mayor parte de ^tA ha sido extraída a expensas de K_a , en otras palabras, por medio de una tremenda explotación de las masas campesinas.

^zA — ganancias de los comerciantes capitalistas, como resultado del intercambio entre A y B y que genera el excedente potencial de inversión en B.

Resumiendo, podemos afirmar que la acumulación propiamente dicha dentro del sector A es insignificante y que no existe reproducción ampliada ahí, pero que las transferencias de ^tA y de ^zA al sector B incrementan la acumulación potencial en él.

El Sector B, Capitalista. Antes de proceder al análisis de la acumulación de capital dentro del sector B capitalista, parece deseable reafirmar las siguientes relaciones entre los sectores A y B.

1.—El impacto positivo del ambiente propio del subdesarrollo de A en el desarrollo de B —los comerciantes capitalistas frecuentemente obtienen superganancias en su comercio con A; más aún, A actúa como una reserva de fuerza de trabajo barata y libre;

2.—El impacto negativo de A manifestado en forma de un mercado interno muy restringido, y de la gran intensidad de capital de las inversiones de infraestructura, que tarde o temprano el sector B tiene que emprender en el A para poder “capitalizarlo”.

Aun un gran excedente de inversión en B no permite una tasa alta de acumulación de capital en toda la economía en su conjunto, dado que al lado de B tenemos al sector precapitalista A hundido en el estancamiento. A manera de ejemplo imaginemos que en una economía de dos sectores, cada sector genera la mitad del producto total, pero que el sector A tiene una población tres veces superior al B y un nivel de ocupación tres veces mayor. El sector precapitalista A se encuentra estancado y sin posibilidades de ampliar su volumen de empleo. En el sector B capitalista la relación capital-producto promedio es de 3. Por lo tanto se requiere una tasa de

inversión de 6 por ciento en el sector B para aumentar el ingreso nacional en 1 por ciento. Por lo que se refiere al empleo, es menester invertir 4 por ciento en B para obtener un incremento global de 1 por ciento en la ocupación.

La falta de una adecuada infraestructura en A aumenta muchísimo los costos de producción en las nuevas actividades. Como resultado de esta situación, se continúa concentrando el capital en las ramas ya desarrolladas de B, en donde las nuevas empresas pueden disfrutar de las “economías externas” existentes y esperar obtener mayores o más rápidas utilidades. Por sí solo, el sector A no se desarrollará y la brecha entre los niveles de las fuerzas productivas en B y en A continuará acrecentándose, tal como la brecha entre las “tenencias” y las “carencias” previamente descrita. La acción de este pernicioso mecanismo de autoalimentación, sólo puede ser contrarrestada por la acción planificada del Estado.

Dentro del sector B tenemos tanto empresas públicas como privadas, con y sin capital extranjero. En aras de la sencillez eliminaremos todas las empresas mixtas, incluyéndolas dentro de las privadas-nacionales, privadas-extranjeras y empresas públicas, cualquiera que sea su caso. Así, pues, podemos dividir B en tres subsectores: P (privado), E (extranjero), y G (público), y tendremos:

$$B = P + E + G$$

Puesto que en los tres subsectores el modo de producción es capitalista, el producto creado puede ser dividido proporcionalmente en relación con el capital constante C, el capital variable V y el valor excedente M.

Suponiendo que los salarios, V, se gastan exclusivamente en consumo, que no se realizan ahorros individuales entre los trabajadores, y que no existe descapitalización, el problema que se plantea es cómo se utiliza M en los distintos subsectores.

Subsector P (privado-nacional). El excedente M_p se distribuye en la siguiente forma:

²P — corresponde a los gastos de consumo de los capitalistas, que, en gran medida, quedan comprendidos dentro de la categoría de “consumo conspicuo”, dentro de la cual deben incluirse las inversiones improductivas en lujosas residencias y, en obsequio a la sencillez, también en atesoramiento que raramente se presenta.

¹P — impuestos.

¹P — acumulación.

Los capitalistas correspondientes a P tienen a su disposición, además del excedente M_p del subsector P, parte del excedente del sector A que se apropian, a saber, 2A . Más adelante llamaremos 1A a la parte de 2A que se destina a la acumulación.¹⁶

Subsector E. Pertenecen a este sector las empresas controladas por capital extranjero. En los países subdesarrollados, tales empresas no se hallan, en gran medida, estrechamente relacionadas con la economía nacional ni producen con vistas a los mercados domésticos. En casos extremos, adoptan la forma de “enclaves” extranjeros, empleando sólo un número reducido de trabajadores locales y produciendo únicamente para la exportación. El efecto multiplicador sobre la economía nacional de tales enclaves es realmente muy limitado.¹⁷ Como señala Celso Furtado, la introducción de técnicas modernas en el enclave limita aún más sus efectos al reducir la ocupación de fuerza de trabajo local.¹⁸ Tales empresas no constituyen en rigor sino un cuerpo extraño dentro de la economía nacional.

El excedente M_e se distribuye de la siguiente manera:

¹E — acumulación dentro del país — la llamada “reversión de utilidades”.

²E — impuestos y regalías. En algunos países estos ingresos constituyen la base de los presupuestos nacionales, y pueden llegar a alcanzar volúmenes gigantescos, como resultado, por ejemplo, de la explotación en gran escala de los recursos petroleros.

³E — ganancias, dividendos, etc., enviados al exterior por lo cual no contribuyen a la acumulación dentro del país.

Subsector G (Gobierno). El proceso de acumulación en el sector estatal debe analizarse de manera conjunta con la forma como se utilizan los ingresos fiscales. Supondremos que tales ingresos exceden los gastos corrientes de administración y que los impuestos se perciben y gastan en forma ordinaria. En tales circunstancias,

¹⁶ Por lo que podemos suponer: ${}^1A = \frac{i_p}{M_p} = {}^2A$

¹⁷ Cf. por ejemplo: U.N. *Scope and Structure of Money Economies in Tropical Africa*, Nueva York, 1955.

¹⁸ C. Furtado A. *Economía Brasileira*, Río de Janeiro, 1954, pp. 58-9.

las ganancias globales de las empresas públicas, 1G , se dedican a la acumulación. De ahí que la acumulación total del subsector G sea:

$${}^1G + a ({}^1A + {}^1P + {}^1E)$$

en que "a" es el coeficiente de acumulación de los ingresos por impuestos del Gobierno.¹⁹

La acumulación total de capital adopta la siguiente forma en nuestro modelo:

$$\begin{array}{l} \text{Sector Privado} \\ {}^1A + {}^1P + {}^1E \end{array}$$

$$\begin{array}{l} \text{Sector Público} \\ {}^1G + a ({}^1A + {}^1P + {}^1E) \end{array}$$

Sobre la base de las consideraciones anteriores podemos ahora analizar el impacto de las diferentes medidas y políticas económicas orientadas a aumentar la tasa de inversión.²⁰ Para empezar, supondremos constantes las siguientes magnitudes: la composición orgánica del capital (o coeficiente de intensidad de capital), la tasa de explotación (o proporción de los salarios en el valor agregado) y la división del producto total T entre A y B.

El funcionamiento del Sector A. El marco institucional A hace muy improbable el aumento en la inversión productiva. Los hábitos y sanciones sociales favorecen el atesoramiento así como el que se incurra en gastos excesivos en consumo suntuario. Dado que los préstamos usurarios generalmente rinden grandes utilidades resultará muy difícil dirigir el excedente "A hacia la inversión productiva. La baja productividad y el estancamiento prevaleciente limitan el volumen de los fondos recabados a través de impuestos. Y, por supuesto, cualquier política orientada a aumentar las utilidades de los comerciantes capitalistas, que actúan como intermediarios entre los dos sectores, resultaría impropia moralmente y socialmente lesiva, para no hablar del hecho de que en el mejor de los casos

¹⁹ Debe también tomarse en consideración la posibilidad de financiar la inversión pública con préstamos. En un análisis estático, tales créditos pueden ser considerados como una transferencia de parte de 1P e 1E a G, y, consecuentemente, tratados en la misma forma que los impuestos después de eliminar el doble cómputo. En un análisis dinámico, el esquema resulta más complejo, ya que el coeficiente "a" disminuye como resultado del aumento de los gastos corrientes en el presupuesto estatal correspondiente al servicio de la deuda.

²⁰ Aquí no consideramos la posibilidad de un flujo adicional de capital público o extranjero.

sólo una parte de dichas crecientes utilidades, ²A, se convertiría en inversión productiva.

Esta es la razón por la cual el aumento de la participación de A en el proceso de acumulación de capital depende de reformas institucionales de largo alcance, que integran el sector precapitalista A a los subsectores P o G del sector capitalista B, ya sea directamente, ya a través del establecimiento de un sistema cooperativo, el cual bajo ciertas circunstancias excepcionales puede ser que resulte una forma de transición semicapitalista hacia una economía socialista. Una reforma agraria radical, que modifique profundamente las relaciones de propiedad de la tierra y que destruya los intereses feudales creados, es la precondition básica para el aumento sostenido de la producción agrícola y la utilización del excedente de fuerza de trabajo rural. El autor considera que la teoría del "gran impulso" debe extenderse a este campo de acción, ya que existe lo que podríamos llamar cierta "simultaneidad" de las reformas agrarias: si se llevan a cabo fragmentariamente y durante un largo lapso pierden casi por completo su significación. El éxito de las reformas contra las reminiscencias feudales depende de su velocidad y amplitud. Una reforma agraria eficaz pone en acción una especie de "multiplicador sociológico",²¹ que prepara el terreno a la introducción efectiva de programas de inversión, con base en los esfuerzos sociales de los campesinos, p. ej. utilizando directamente con fines de inversión el excedente de fuerza de trabajo, o, estrictamente hablando, el exceso de tiempo ocioso de la fuerza de trabajo que sólo se halla parcialmente ocupada. Sin las reformas previas dirigidas a ganar la confianza del campesino, los intentos para inducirlo a contribuir con su trabajo voluntario no van muy lejos; basta con señalar aquí los informes del Programa de Desarrollo de la Comunidad en la India.

Influencia sobre el Sector B. Aquí deben considerarse cada uno de los subsectores separadamente.

Subsector P. Con una estructura fiscal dada, el excedente acumulado es inversamente proporcional a la parte dedicada al consumo, entre menor sea ^kP, mayor será ⁱP. Es posible reducir en alguna proporción ^kP a través de medidas adecuadas en el dominio

²¹ A. H. Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, Londres, 1959, p. 45.

de los impuestos, aranceles y precios, con el fin de aumentar la inversión privada, o provocando el ahorro y los créditos forzosos. Pero el alcance de tales medidas es generalmente limitado. Resulta conveniente, en casos extremos, que el Estado se haga cargo de las empresas privadas; P entonces se integra a G.

Es necesario examinar más detenidamente el impacto de las medidas fiscales. Frecuentemente se argumenta que un decremento en ¹P trae consigo un incremento automático en ¹P. La realidad puede ser bien diferente. La disminución de la carga fiscal puede inducir un mayor "ahorro" individual, pero asimismo puede provocar un aumento del consumo conspicuo ²P, sobre todo en aquellos países subdesarrollados en que las élites muestran una notable "propensión a la ostentación". Resulta aún más claro que, debido a la inelasticidad de los gastos corrientes de la administración pública, cualquier reducción en los impuestos conlleva un impacto negativo sobre el nivel de la inversión pública. Cualquier política de concesiones y exenciones fiscales, aun cuando esté concebida adecuadamente en el sentido de proporcionar mayor inversión, contribuye a agravar las disparidades en la distribución del ingreso nacional y puede, por lo tanto, eliminarse de acuerdo con criterios sociales.²² Debemos señalar aquí, una vez más, que el aumento en la acumulación de capital privado no nos asegura de ninguna manera que ¹P será invertido en la forma más eficiente desde el punto de vista de los requerimientos a largo plazo de la economía nacional. Los criterios micro y macro-económicos de efectividad de la inversión generalmente no coinciden y muy rara vez las esperanzas de los empresarios privados, centradas en la probable tasa de utilidades y en la duración del período de maduración de la inversión, aseguran una elección socialmente deseable de las prioridades y de la orientación de la inversión.

²² Me parece inaceptable la posición de aquellos expertos de la CEPLO (Comisión Económica para el Lejano Oriente, *N. del T.*) que recomiendan una mayor incidencia de la imposición aun en los estratos más pobres de la población, pretendiendo que el pago de los impuestos aun por la gente pobre es menos malo que el desempleo disfrazado o la inflación y que los Gobiernos deben resistir la tentación de imponer mayores contribuciones a los ingresos capitalistas, ya que esto afectaría adversamente el nivel general de la acumulación de capital; véase G. Haries, "Public Finance in Asia", *Far Eastern Economic Review*, Hong Kong, abril 6 de 1961, p. 278.

Las concesiones fiscales deben, por lo tanto, utilizarse únicamente con gran moderación y en forma selectiva.

El Estado puede incrementar sus gastos inmediatos de inversión recargando sus presupuestos futuros si obtiene parte de 1P y de kP en forma de préstamos. La conveniencia de tales operaciones deberá considerarse tomando en cuenta las siguientes circunstancias: la efectividad de las inversiones que la formación de la deuda hace posibles en comparación con la carga futura que dicha deuda entraña sobre el presupuesto gubernamental; las perspectivas de obtener la transferencia voluntaria de una parte del excedente privado, 1P , lo cual implica la ausencia de oportunidades de inversión directamente en el sector privado, por lo que los capitalistas prefieren comprar títulos gubernamentales y la posibilidad (muy problemática, sin embargo) de anular parte de kP . Esta última eventualidad resultaría decisiva; si fuese posible transformar así parte de kP en 1G , se incrementaría el monto total de la acumulación de capital.

Subsector E. Para una estructura impositiva y de regalías dada, mientras menor sea la cantidad de ganancias expatriadas 4E , mayor será la reintroducción de las ganancias en forma de inversión 1E . En casos extremos 4E puede ser reducida a cero por medio de la nacionalización, esto es, integrando E en G o en P. En principio, la nacionalización no infiere la asimilación al Estado (basta señalar como ejemplos la "Indonesización" o "Egiptización" de las empresas extranjeras en Indonesia o Egipto), pero la integración de E en G es más ventajosa, dado que a los efectos de la nacionalización se agregan aquellos de asimilar una empresa privada al Estado. Pueden obtenerse resultados parciales dictando medidas que limiten la libre exportación de las ganancias por parte del capital extranjero. El paso más efectivo en esta dirección consistiría en poner un tope máximo al monto de las ganancias exportadas (digamos de 8 por ciento al año) y considerar el resto de las ganancias como capital nacional, de manera de evitar un crecimiento excesivo del valor en libros del capital extranjero. En la práctica, las consideraciones políticas impiden a muchos países subdesarrollados adoptar tales medidas, y las restricciones a la transferencia de las utilidades se utilizan como una medida temporal de emergencia en períodos de dificultades agudas en la balanza de pagos.

Subsector G. La magnitud de la acumulación en G depende de la amplitud y la composición por renglones del sector público, de la política de precios, la eficiencia administrativa y los empréstitos internos. Cuando el Estado tiene que proporcionar fondos para la rápida expansión de los servicios básicos —como frecuentemente sucede en un país subdesarrollado— la política deberá consistir en lograr la máxima acumulación de capital dentro del sector público, para permitir su posterior expansión autofinanciada. En este contexto debe enfatizarse una vez más la importancia de las reformas estructurales, tales como las nacionalizaciones hechas con la finalidad de proporcionar al sector público una base de la cual partir. Obviamente, tales reformas dependen de las condiciones políticas prevalecientes en el país, pero es posible citar varios casos de empresas privadas de las cuales se hace cargo el Estado bajo el capitalismo. El otorgamiento de compensaciones a los propietarios expropiados no afecta nuestro razonamiento, pero reduce la lucratividad de la operación: la acumulación de capital en el sector público únicamente se incrementa en una cantidad igual a la diferencia entre las ganancias anteriormente percibidas por el empresario privado, y la compensación que le es pagada, en lugar de incrementarse en la suma total de las ganancias.²³

Cualquiera que sea la forma en que se cree la empresa pública, ésta debe proporcionar utilidades, de manera de proveer una base firme al proceso de acumulación de capital en el sector público. Esta regla, a pesar de ser extremadamente importante, tropieza con muchos obstáculos para poder ser llevada a cabo dado que —como se verá en el capítulo titulado Modelos de Sector Público— los capitalistas privados reaccionan muy violentamente en contra de cualquier incursión del sector público en las ramas lucrativas de la economía.

La expansión del sector público es asimismo aconsejable en lo que hace al trazo de una estrategia adecuada de crecimiento, consistente en la concentración de los recursos de inversión en manos del Estado para asegurar su asignación racional por medio de la planeación. Por la misma razón, la acumulación de capital dentro

²³ No consideramos la situación extrema, en que las empresas nacionalizadas trabajan con pérdida. Sin embargo, el caso de las minas bolivianas de estaño muestra que tal posibilidad es muy real.

del sector público en una economía mixta debe ser complementada con una elevada imposición. Los impuestos no deben afectar adversamente el nivel de los salarios, pues las posibilidades de obtener mayores ingresos mediante los impuestos indirectos y al consumo son muy limitadas. Así, una imposición mayor significa un mayor gravamen sobre 'P y 'E. De cualquier manera, los impuestos no deben elevarse hasta el punto en que desalienten la producción privada; en tal caso, resulta más conveniente que el Estado se haga cargo de la empresa. En algunas ocasiones los créditos compulsivos resultan un buen sustituto de la imposición de gravámenes adicionales.

Las consideraciones anteriores son asimismo aplicables al caso más general en que no sólo la acumulación, sino también el producto social T, la intensidad de capital, la productividad del trabajo y la parte de los salarios dentro del valor agregado varían bajo la influencia del progreso técnico²⁴ y las transformaciones sociales, en la medida que A se va integrando paso a paso en B, como consecuencia de la industrialización y del desarrollo capitalista o cooperativo de la agricultura. Las conclusiones que se derivan de nuestro modelo simplificado continúan siendo válidas. La acumulación puede crecer por medio de reformas estructurales o de otras medidas menos radicales, pero al mismo tiempo menos eficientes, orientadas hacia la redistribución del ingreso nacional. Tal redistribución, emprendida por el Estado, parece ser una *conditio sine qua non* para el "despegue" económico, y no pierde su efectividad en etapas más avanzadas del crecimiento. El Estado a través de su sector público en desarrollo y de una activa política intervencionista se convierte en un importante agente del cambio económico.

²⁴ No es posible determinar de antemano en qué forma el progreso técnico afectará la intensidad del capital en la producción. Es igualmente posible concebir innovaciones ahorradoras de capital e innovaciones de alta intensidad de capital. Por razones sociales es necesario evitar el crecimiento de M a expensas de V. En una economía estática esto traería consigo una caída de los salarios reales y en una economía en desarrollo provocaría una disminución de la parte que a los salarios corresponde en el ingreso nacional.

MODELOS DE SECTOR PÚBLICO

¿Es posible una “tipología” de las diferentes formas de capitalismo de Estado que aparecen en los países subdesarrollados?

Yo vacilaría en responder en sentido afirmativo. Pero parece razonable seleccionar dos modelos extremos de sector público en economías subdesarrolladas y utilizarlos como marco de referencia para el análisis de situaciones concretas, tal como aparece en varios países.

Esto significa, por supuesto, una cierta circunscripción del problema, ya que el concepto de sector público no es tan amplio como el de capitalismo de Estado; este último comprende, además de las actividades del Estado directamente en la producción material, todas las formas de intervención y regulación pública de la economía, tales como las políticas fiscal, crediticia y arancelaria llevadas a cabo por el Estado, las compras gubernamentales, etc. Frecuentemente es difícil distinguir la transición entre los medios directos e indirectos de la intervención estatal. Por otro lado, dentro del sector público propiamente hablando, nos encontramos no sólo unidades de producción material, sino un número de instituciones económicas y financieras especializadas en los servicios o en el desempeño de funciones administrativas o ejecutivas.

En este análisis, consideraremos sólo aquellos casos en que el Estado actúa como empresario y desplaza a los intereses privados, y tomaremos en cuenta, especialmente, la participación del Estado en el proceso de crecimiento económico, así como en la producción material y en la acumulación de capital. Estos son, de cualquier manera, los aspectos más importantes del capitalismo de Estado en los países subdesarrollados, los cuales determinan en gran medida

hasta qué punto es positivo éste. Por lo tanto, limitar el análisis a los tipos o patrones característicos del sector público parece permisible y aun justificado.^{1/}

En términos generales, casi nadie pone en duda la necesidad de expandir el sector público en los países subdesarrollados, cuando menos en el ámbito de las inversiones sociales y durante el llamado período de “despegue”, aunque las metas perseguidas y las justificaciones ideológicas difieran ampliamente de un caso a otro. Esta amplia uniformidad de los puntos de vista es resultado de las presiones políticas, sociales y económicas, a las cuales nos hemos referido extensamente en los capítulos previos, pero que sintetizamos aquí para beneficio del lector:

1. La urgente necesidad de llevar a cabo el “gran impulso” en condiciones de una severa escasez de inversiones sociales e insuficiente acumulación privada de capital, el que, desde el punto de vista social, se utiliza frecuentemente en forma defectuosa;²
2. la tendencia general del progreso técnico y económico que provoca una mayor concentración social de la producción;
3. la necesidad política de obtener simultáneamente el crecimiento económico junto con ciertas reformas sociales.

Indudablemente, los ejemplos concretos de los métodos de industrialización socialista influyeron en gran medida sobre los países subdesarrollados en su elección de ciertos “tipos” de política de

¹ En este estudio no nos importan los aspectos organizacionales y jurídicos de la propiedad gubernamental de las empresas. Existe un gran volumen de literatura relativa al tema, que trata en particular de la creciente tendencia a constituir las empresas de propiedad gubernamental en una forma muy semejante a las compañías privadas por acciones, de manera de permitirles una gran autonomía operacional. Tal tendencia se basa en el supuesto de que la competencia capitalista aumenta la eficiencia de la administración. Una gran fuente de información sobre este tema se haya en *The Public Corporation — A Comparative Symposium*, editado por W. Friedman, Londres, 1954.

² V. R. Cirvante, que se declara en favor de la primacía del sector privado, se ve obligado a admitir que: “si en un país subdesarrollado la inversión tuviera que depender básicamente de los ahorros voluntarios, sería necesario continuar teniendo desigualdades en el ingreso para permitir que la oferta de ahorros de las clases ricas fuera suficientemente grande. Pero aun este método no es ideal para lograr el objetivo ya que si las clases ricas tienen una alta propensión a consumir debido a sus extravagantes hábitos, o si tienen una alta preferencia por la liquidez, o no se hallan preparados para sobrellevar los

desarrollo. Otro factor que afectó sus puntos de vista fue el crecimiento del capitalismo monopolista de Estado en los países industriales avanzados.

Las condiciones objetivas prevalecientes en los países subdesarrollados los obligaron a organizar el proceso de desarrollo económico sobre principios de "economía de emergencia" o aun de "economía de guerra",³ para impedir la distribución del ingreso nacional entre consumo e inversión por medio del solo mecanismo del mercado. "Ya no constituye un problema el que el sector público deba o no existir: el problema es, qué tanto debe expandirse el sector público en el futuro cercano y de qué manera debe funcionar."⁴

No puede proporcionarse ninguna respuesta uniforme a estas cuestiones, ya que están determinadas por los intereses de los diferentes estratos y clases sociales. La respuesta, pues, depende de la relación de las fuerzas sociales en los distintos países. Es por ello que puede existir toda una "gama" de patrones del sector público. Pero, en aras de la sencillez, manejaremos aquí, como dijimos anteriormente, sólo dos tipos o modelos extremos y opuestos.

Tomaremos, como punto de partida del razonamiento que nos permitirá definir los dos modelos, la matriz x_{ij} de empresas públicas del país A, en que i significa renglones y j columnas. Las empresas pueden clasificarse de acuerdo con la rama productiva y con el grado de rentabilidad. La subdivisión de la economía en ramas deberá ajustarse a las necesidades concretas del análisis.

riesgos de una inversión a largo plazo, no es de esperarse que un incremento en el ingreso de estas clases se traduzca en ninguna inversión neta adicional. Se requeriría de hecho un incremento desproporcionadamente grande en su ingreso para obtener un determinado aumento en la inversión. Tampoco es probable, dentro de las condiciones existentes, que la redistribución del ingreso en favor de las clases de bajos ingresos obre para lograr que aumenten, ya sean los ahorros voluntarios, ya la inversión." (*Capital Market in India*, Bombay, 1956, p. 12). Pero, en opinión nuestra, tal redistribución alcanzaría por sí misma, por lo menos, una meta social muy deseable.

³ Esta hábil comparación fue utilizada por I. S. Gulati, *Capital Taxation in a Developing Economy*, Calcuta, 1957; sin embargo en opinión de este autor el Estado debe operar básicamente a través de un eficiente sistema de tributación directa. O. Lange ha establecido un paralelo entre la "economía de guerra" y la fase inicial de la planificación centralizada en las democracias populares de Europa.

⁴ N. Das, *The Public Sector*, Nueva Delhi, 1955, p. 51.

La producción agrícola no se especifica ya que pertenece tanto a la columna 2 como a la 4. Con pocas excepciones (p. ej. Indonesia, Sudán) las granjas estatales no figuran prominentemente en la estructura económica de los países subdesarrollados, por lo cual podemos, pues, no considerarlas en este análisis.

CUADRO 9

EMPRESAS PÚBLICAS EN EL PAÍS "A" DE ACUERDO CON
LAS RAMAS ECONÓMICAS Y EL GRADO
DE RENTABILIDAD

	Servicios públicos transportes, etc.	Materias primas, pro- ductos semiacabados, incluyendo acero y fertilizantes ^a	Industrias de bienes de producción	Industrias de bienes de consumo	Comercio	Banca y Finanzas ^b
Empresas que funcionan con pérdidas	X ₁₁	X ₁₂	X ₁₃	X ₁₄	X ₁₅	X ₁₆
Empresas que funcionan sin pérdidas ni utilidades	X ₂₁	X ₂₂	X ₂₃	X ₂₄	X ₂₅	X ₂₆
Empresas que obtienen utili- dades	X ₃₁	X ₃₂	X ₃₃	X ₃₄	X ₃₅	X ₃₆

^a El acero y los fertilizantes se incluyen en la columna 2, ya que se les utiliza en fases subsecuentes de la producción.

^b La banca se incluye aquí sólo en la medida en que los bancos estatales y las corporaciones financieras llevan a cabo funciones propias de bancos industriales y de inversión.

El análisis por renglones sugiere las siguientes observaciones:

Con relación al renglón 1 (véase cuadro 9), las pérdidas en que incurren las empresas públicas x_{ij} pueden provenir de dos causas: 1) falta de una administración racional, 2) una política deliberada de precios bajos. El primer caso debe eliminarse del análisis, no porque sea raro, sino por ser el resultado no deseado de una política económica. En el último caso, lo que tenemos es una situación en la que el Estado subsidia materialmente a aquellas empresas e individuos que utilizan bienes y servicios producidos por las empresas públicas x_{ij} . El Estado crea economías externas y ganancias adicionales a las empresas del sector privado que compran los productos X_{11} , X_{12} , X_{13} , y le reduce los costos de producción a las empresas públicas que consumen estos mismos productos. Los beneficios de los menores precios de X_{14} van directamente a los consumidores, al igual que los que obtienen de la parte de X_{11} y de X_{15} que es comprada por ellos. Finalmente, los créditos con bajos tipos de interés ofrecidos a través de las instituciones financieras estatales X_{16} pueden beneficiar tanto a las empresas como a los individuos, p. ej. a través de los programas de construcción de viviendas.

Con relación al renglón 2 — puede aplicarse el mismo razonamiento, con la única diferencia de que los subsidios proporcionados por el Estado se hallan reducidos al nivel de las utilidades normales promedio. En ese sentido, las diferencias entre las dos series son sólo cuantitativas.

Con relación al renglón 3 — el cuadro cambia radicalmente cuando cruzamos la línea que separa a la segunda y la tercera series. Al obtener utilidades las empresas x_{3j} se hace posible *la acumulación dentro del sector público*, la cual anteriormente dependía exclusivamente de los ingresos fiscales.

Cuando las ganancias de las empresas públicas son inferiores a las promedio, la acumulación dentro del sector público se lleva a cabo simultáneamente con un subsidio al sector privado, equivalente a una cantidad igual a la diferencia entre las utilidades del sector público y las utilidades promedio. Parecería que, en muchos casos concretos, tal compromiso es aceptable por parte de ambos lados. Sin embargo, cuando las ganancias de la empresa pública igualan, o exceden, a las ganancias promedio, los capitalistas privados no perciben ningún beneficio directo de la actividad estatal;

por el contrario, es posible que reclamen que tales utilidades les corresponderían si las empresas x_3 , fuesen de propiedad privada.

Claramente se ve, pues, que los intereses del sector privado favorecen una política de precios de las empresas públicas existentes, que las mantenga dentro de los renglones uno y dos o dentro de la “solución de compromiso” del renglón tres. Por lo que toca a la elección entre los renglones uno y dos —también desde el punto de vista del sector privado—, depende de varias consideraciones, siendo las más importantes elegir entre un sector público que “pierde”, y cuyo déficit debe ser cubierto con impuestos, y un sector público “equilibrado”, administrado sobre la “base de ni pérdidas, ni utilidades”, lo cual significa menores subsidios para el sector privado pero, igualmente, menores impuestos. Esta elección depende de la estructura del sector público, del tipo de economías externas que le proporciona al sector privado y de la estructura del sistema impositivo, de la importancia relativa de los impuestos directos e indirectos y de su distribución entre los negocios y los consumidores. Por supuesto, los casos de precios específicos plantean otros aspectos complejos. Por ejemplo, los círculos industriales de muchos países presionan en favor de un aumento en los precios de los servicios públicos; pongamos por caso la energía eléctrica de uso doméstico, para poder reducir el precio de los servicios a las industrias privadas. La contradicción entre los intereses urbanos y rurales puede manifestarse a través de la presión de los industriales por obtener precios mayores para las manufacturas de las empresas públicas que se venden a los agricultores, p. ej. fertilizantes, así como a través de la política de precios tendiente a elevar el excedente invertible de origen rural. Puede concebirse, por supuesto, una política contraria, esto es, que subsidie a la agricultura a expensas de la industria. Un caso extremo es el preconizado en la India por los economistas gandhianos, que sugieren subsidiar ampliamente a los sectores de los que trabajan por su cuenta y a las cooperativas en el campo, ofreciéndoles ayuda directa, financiada a través de la imposición a las industrias organizadas que producen artículos similares.⁵

Así pues, podemos ver que los intereses particulares de los capitalistas privados pueden ser totalmente contrarios a los de la comu-

⁵ Cf., por ejemplo *Planning for Sarvodaya*, Kashi, 1957, pp. 82-4.

nidad como un todo. Desde el punto de vista de la sociedad, el problema básico es acelerar la tasa de crecimiento económico. Y en un país subdesarrollado la viabilidad de una política tal, depende en gran medida de la creación de un sector público que genere utilidades, y que sea capaz de acelerar la acumulación pública. Este enfoque parece encontrar actualmente un gran apoyo entre los economistas de la India y de otros países en desarrollo. En el Seminario de Ooti, celebrado en 1959, bajo los auspicios del Congreso Nacional de la India, V.K.R.V. Rao señalaba enfáticamente: "Las empresas públicas deben manejarse con un criterio de rentabilidad . . . La teoría de las empresas públicas que 'ni pierden, ni ganan' es particularmente inconsistente dentro de una economía socialista y si se lleva a cabo en una economía mixta, estorbará su evolución hacia una sociedad socialista."⁶ Sin embargo, sus puntos de vista fueron seriamente atacados por los representantes de las grandes empresas privadas y sobrevino una polémica en la prensa india.

El aceptar el principio de que el sector público debe poseer su propia acumulación en interés del desarrollo económico no significa que debe estar constituido exclusivamente por empresas del tipo x_{3j} .

En algunos casos puede justificarse, desde puntos de vista económicos y sociales, el subsidiar al sector privado a través de empresas del tipo x_{1j} o x_{2j} como parte de cierta política de desarrollo. Puede presentarse también la necesidad de ofrecer a la población algunas mercancías baratas mediante tiendas al menudeo subsidiadas, empresas del tipo X_{15} o X_{25} , o de proporcionar transporte barato, empresas del tipo X_{11} o X_{21} . Los casos recién mencionados deben ser considerados, sin embargo, como una excepción y no como una regla.

La tasa de utilidades de las empresas públicas en una economía mixta con un sector privado predominante dependería, en principio, de las condiciones prevalecientes del mercado; mientras que en condiciones de monopolio público, en una economía en que el sector público es el dominante estaría regulada, a través de manipulaciones de los precios, de acuerdo con la tasa requerida de acumulación de capital. Las soluciones prácticas probablemente se hallarán en

⁶ V. K. R. V. Rao, "Price, Income, Wages and Profits in a Socialist Society", *AICC Economic Review*, 22 de julio de 1959, p. 72.

medio y dependerán en gran medida del patrón de utilidades existente y de las relaciones entre las ramas, tal como se han presentado históricamente en una economía dada.

Así pues, del análisis por renglones surge un esquema de dos diferentes enfoques en relación a la rentabilidad del sector público. Existen además, como veremos en el análisis por columnas, agudas diferencias con respecto a la distribución por ramas de las empresas públicas.

Las columnas x_{i1} , x_{i2} y x_{i3} corresponden a grandes rasgos al Departamento I, de producción de bienes de producción,* que genera bienes que son utilizados, subsecuentemente, por x_{i3} y x_{i4} o por las correspondientes empresas privadas. Esta es la razón por la cual los capitalistas, que desean futuras economías externas, favorecen en ciertas circunstancias el desarrollo de las empresas públicas x_{i1} , x_{i2} y x_{i3} , sobre todo si se hallan situadas en el primero o en el segundo renglón. Esto es particularmente cierto en el caso de las empresas públicas del tipo x_{i1} , tomando en consideración factores tales como la gran concentración de capital que requieren, la baja lucratividad y el largo período de maduración de la inversión. Aun los grandes capitalistas son reacios a embarcarse en tales operaciones; es realmente difícil encontrar hoy en día, por ejemplo, capital monopolista privado deseoso de invertir en plantas de energía en los países subdesarrollados.

En esta etapa debemos establecer una distinción adicional entre pequeños y grandes capitalistas. Mientras que éstos pueden verse tentados a entrar en x_{32} y x_{33} , los primeros no pueden hacer tal cosa. Así pues, mientras que los grandes capitalistas sólo aceptan de mala gana a las empresas del sector público en x_{i3} y x_{i2} , los pequeños capitalistas pueden preferir ver en esos sitios a empresas públicas en vez de grupos monopolistas privados, nacionales o extranjeros.

Desde el punto de vista del desarrollo nacional, el control estatal de x_{i1} es extremadamente importante, en virtud de la significación estratégica que para todo el sistema económico tienen los servicios públicos.⁷ A su vez, x_{i2} y x_{i3} constituyen la base de un pro-

* *N. del T.* El concepto de "Departamento" aparece traducido en ocasiones como "Rama".

⁷ Algunos países latinoamericanos ilustran bien los posibles peligros que resultan de la dominación extranjera sobre los servicios públicos. Durante algunos años las empresas extranjeras que controlaban las fuentes de energía es-

grama racional de industrialización, ya que en este programa el desarrollo de las industrias del Departamento I debe tener prioridad. Normalmente, los intereses privados no convendrán con esto, guiados por consideraciones de elevadas y rápidas utilidades y por el alto nivel de concentración de capital que se requiere. En vez de ello, los intereses privados tenderán a atenerse a las importaciones de bienes de capital extranjeros, reservando para ellos mismos sobre todo el mercado interno de bienes del Departamento II.

El caso a favor de las empresas públicas en $x_{i,4}$, $x_{i,5}$ y $x_{i,6}$ debe ser presentado con fines de fomentar la acumulación de capital dentro del sector público para hacer crecer $x_{i,1}$, $x_{i,2}$ y $x_{i,3}$. La forma más sencilla de hacer esto es localizar los puntos de contacto directo entre los consumidores y el sector público, o los puntos de contacto entre la economía nacional y los mercados externos.

Nuestras consideraciones en torno a la naturaleza y el alcance de las empresas públicas hasta el momento, pueden sintetizarse así:

1. Tanto los capitalistas grandes como los pequeños desearían que las empresas públicas se confinaran a los primeros dos renglones y, lo más que fuera posible, a la primera columna; en menor medida a las siguientes dos. Sin embargo, en este último aspecto quizá mantengan distintas opiniones los pequeños capitalistas que prefieren que $x_{i,2}$ y $x_{i,3}$ sean de propiedad pública y no de monopolios nacionales o extranjeros, mientras que los grandes capitalistas, si se sienten suficientemente seguros, desearán mantener el Departamento I como campo exclusivo para sus actividades.

Todos los sectores capitalistas ven con buenos ojos las actividades del Estado en el ámbito financiero, si están orientadas o fomentar el desarrollo del sector privado y se hallan limitadas a X_{16} y X_{26} . Frecuentemente se presenta la expansión de X_{16} y de X_{26} como una *alternativa* frente al desarrollo de las empresas públicas en todos los sectores restantes. Finalmente, por regla general se oponen al ingreso del Estado en los terrenos de $x_{i,4}$ y $x_{i,5}$, el comercio y el Departamento II, sobre una base permanente, pero no se oponen a los esfuerzos pioneros del Estado en ninguna de las columnas, a condición de que el Estado ceda las nuevas empresas al sec-

tuvieron en posibilidad de disminuir deliberadamente la tasa de expansión global de la industria, ya que la oferta de energía se quedaba corta en relación con las necesidades del crecimiento.

tor privado tan pronto como éstas rebasen las fronteras que existen entre la segunda y la tercera fila. Un acuerdo tal implica socializar los riesgos de las nuevas empresas, en tanto que reserva las ganancias a los intereses privados.

2. Si tomamos en consideración el desarrollo firme de la economía nacional como un todo y no los intereses capitalistas privados, deberemos concluir que es necesario expandir el sector público en las tres primeras columnas. El rápido desarrollo de la industria y la infraestructura social básica —que en un país subdesarrollado sólo puede ser llevado a cabo por el Estado—, condiciona el ritmo de expansión de todos los sectores restantes de la economía. Más todavía, en los países en que los grandes monopolios nacionales aún no han ejercido una influencia abrumadora, y en que las perspectivas de actividad de los monopolios extranjeros son limitadas, el desarrollo de $x_{1,1}$, $x_{1,2}$ y $x_{1,3}$, puede tener cierto efecto antimonopolista, que impida, o al menos reduzca el desarrollo del capital monopolista privado en los sectores básicos de la economía.

Sólo es posible un desarrollo considerable de las industrias básicas del tipo $x_{1,1}$, $x_{1,2}$ y $x_{1,3}$, si éstas no resultan ser una carga dentro de los gastos corrientes del Estado. Y para esto se requiere que estén situadas en la tercera o cuando menos en la segunda fila, de acuerdo con nuestra clasificación. Pero, además, es necesario tener unas cuantas empresas públicas en X_{34} y X_{35} , de modo que ayuden a la acumulación de capital dentro del sector público para permitir la expansión en las tres primeras columnas.

Las dos zonas de preferencia que acabamos de describir coinciden parcialmente y los puntos de coincidencia han sido frecuentemente explorados en los acuerdos políticos que se establecen en forma de compromisos entre los programas de desarrollo nacional y los intereses del gran capital. Buenos ejemplos de tales compromisos son el Segundo y, hasta cierto punto, el Tercer Plan Quinquenal de la India. No obstante, estas dos zonas de preferencia pueden considerarse como representativas de los dos tipos divergentes de sector público en una economía subdesarrollada.

El primero de estos modelos se caracteriza por los siguientes aspectos:

- a) al sector público se le concede un papel permanente en la economía y su tasa de crecimiento deberá ser mayor que la

- del sector privado, de manera que alcance progresivamente un lugar predominante dentro del total de la economía;
- b) ciertas ramas estratégicas de la producción se reservan para el Estado y en esas ramas la preeminencia del sector público debe alcanzarse tan pronto como sea posible;
 - c) como resultado de a) y b), el desarrollo del capital monopolista privado se restringirá o al menos se hará más lento;
 - d) la industrialización planificada con el sector público a la cabeza, y las industrias del Departamento I como preocupación principal, se orientarán a sentar las bases para el crecimiento autosostenido de la economía y a fortalecer la independencia económica del país;
 - e) la planeación integral —no sólo financiera sino también física— adquiere una creciente importancia.

Las características básicas del segundo modelo son casi totalmente opuestas, como aparece a continuación:

- a) el sector público debe tener un lugar permanente sólo en tanto satisfaga las “necesidades sociales” en el terreno de los servicios públicos y ofrezca financiamiento público a las empresas privadas, de manera que no se presente la acumulación de capital dentro del sector público, y los impuestos constituyan su fuente básica de ingresos; se considera que el financiamiento estatal a las industrias privadas es un sustituto de la participación del Estado en el campo de la producción industrial;
- b) el Estado puede crear nuevas empresas industriales, pero su “privatización” es previsible para tan pronto como se hagan lucrativas;
- c) el Estado prosigue una política de formación y fortalecimiento deliberado de la clase capitalista y en esta forma, facilita la formación de los grupos monopolistas;
- d) puesto que la clase capitalista nacional es demasiado débil, se adopta una política de “puertas abiertas” frente al capital extranjero;
- e) la planeación no pasa de una fase embrionaria y se halla limitada generalmente a la “programación”, que se basa casi exclusivamente en consideraciones financieras.

Estos son dos modelos extremos y opuestos que no pueden hallarse en ninguna parte en forma "pura". Pero sus elementos y las soluciones intermedias que se acercan más o menos a uno u otro, se encuentran en todos los países subdesarrollados. En este sentido, pueden resultar útiles como marco de referencia. Dado que la elección entre ellos es fundamentalmente una cuestión política, las clases gobernantes de muchos países subdesarrollados han elegido el segundo tipo, a pesar del hecho de que el primero aseguraría una mayor tasa de crecimiento a la economía.

En forma convencional, puede llamárseles respectivamente: el "modelo de la India" y el "modelo japonés". Pero debe quedar claro que éstos son sólo nombres convencionales.

Lo que llamamos el "Modelo de la India" no refleja por completo la presente realidad de la India; en este país, al igual que en los otros países en desarrollo, pueden encontrarse elementos de los dos tipos. El "Modelo de la India" es más bien una racionalización de ciertos compromisos ideológicos y políticos del Congreso Nacional de la India, que se han expresado en documentos tales como el Segundo Plan Quinquenal, la Resolución de Política Industrial de 1956, la resolución Avadi, etcétera.

El "Modelo Japonés" debe su nombre, por analogía, a la política seguida por el gobierno japonés durante la Restauración Meiji. Pero el paralelismo de ninguna manera es absoluto. Por ejemplo, en aquella época Japón no siguió una política de "puertas abiertas" al capital extranjero, para no hablar de las condiciones históricas, totalmente diferentes.

EN TORNO AL POTENCIAL DE CRECIMIENTO, EL CRECIMIENTO EQUILIBRADO Y EL CRECIMIENTO DEFORMADO

Los economistas de todas las corrientes están, hoy en día, de acuerdo en considerar la teoría del crecimiento como el aspecto fundamental de la economía política (y en realidad siempre lo ha sido). En las últimas tres décadas ha mejorado mucho nuestro conocimiento del mecanismo de expansión mediante la inversión. Pero aún queda mucho camino por recorrer y quizá, de entre los puntos débiles, el más débil sea el que se refiere a la teoría de la medición de los niveles de desarrollo (y bienestar) alcanzados. El ingreso nacional bruto *per capita* resulta, por supuesto, el mejor indicador, y lo continuará siendo por largo tiempo a causa de su notable poder de agregación. Pero no debe abusarse tratando de hacer de él el único elemento de juicio acerca del nivel de desarrollo de una economía. Un estudio, llevado a cabo en nuestro Centro* y que se resume en el cuadro 10, demuestra que algunos países con idéntico ingreso nacional *per capita*, al hacerse los ajustes de acuerdo con la capacidad adquisitiva de las monedas, pueden mostrar estructuras económicas muy diferentes. Apenas si es necesario señalar que no puede inferirse nada importante tampoco en relación con las posibles tasas de crecimiento a partir de los niveles de ingreso *per capita* (véanse columnas 9 y 10), contrariamente a los puntos de vista implícita, si no expresamente establecidos en algunos trabajos sobre problemas de los países en desarrollo.

* N. del T.: Centro de Investigación sobre los Países Subdesarrollados, Varsovia.

CUADRO 10

DATOS BÁSICOS ACERCA DEL PRODUCTO, INGRESO Y CRECIMIENTO EN VARIOS PAÍSES
EN DESARROLLO EN EL AÑO DE 1950*

País	Ingreso real <i>per capita</i> , 1961 (dólares ajustados)	Estructura del producto físico			Distribución del ingreso			Promedio anual de las tasas de crecimiento			
		Agricultura	Industrias extractivas	Industrias manufactureras	Consumo	Inversión	Excedente de exportación sobre importación	Ingreso	Ingreso <i>per capita</i>	Exportaciones	Importaciones
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
India	139.8	72.7 ^a	1.5	25.8	91.5 ^l	10.4	— 2.6	3.1 ^d	1.3	9.6	2.9
Nigeria	134.0	94.0 ^b	1.5	4.5	92.0 ^h	11.0	— 3.0	3.6 ^e	1.7	10.3	4.5
Bolivia	122.3	45.3 ^c	35.3	19.4	98.0 ^m	13.5	—11.5	0.6 ^f	—1.6	— 1.2	—4.8
Iraq	225.3	42.2 ^a	35.9	21.9	66 ^h	23	11	10.8	7.6
Egipto	225.0	59.4 ^g	2.2	39.4	91 ^h	10	— 1	3.9 ^j	1.5	3.7	4.8
Ecuador	222.7	66.7 ^l	3.7	29.6	83 ^a	14	3	4.8 ^k	1.6	6.9	6.6
Japón	613.0	31.9 ^l	4.3	63.8	64 ^a	35	1	8.6 ^k	7.6	9.3	18.0
Malasia	552.4	82.0 ^l	9.0	9.0	79 ^b	12	9	3.6 ^c	0.6	5.8	9.0
Venezuela	644.6	12.2 ^a	63.3	24.5	69 ^a	29	2	8.3 ^k	4.1	3.8	7.9

* Las letras que consignan el período de tiempo se refieren a la sección completa correspondiente del cuadro.

NOTAS: ^a 1959, ^b 1957, ^c 1955-60, ^d 1952-59, ^e 1953-57, ^f 1955-61, ^g 1959-60, ^h 1956, ⁱ 1960, ^j 1954-60, ^k 1953-60, ^l 1960-61, ^m 1961.

FUENTE: T. Kozak, "Struktura gospodarstwa krajow o jednakowym poziomie dochodu na mieszkańca". *Ekonomista*, núm. 4/1965.

¿De qué depende, pues, la capacidad de crecimiento de un país o, en otros términos, la capacidad de mantener a largo plazo una tasa adecuada de crecimiento del consumo?

Deberemos excluir de nuestro análisis el caso de la capacidad productiva desaprovechada. Hablando en términos generales, tal supuesto es válido para una economía subdesarrollada y pone énfasis en la diferencia que existe entre los problemas del subdesarrollo de las fuerzas productivas con que se enfrentan los países de África, Asia y América Latina, y aquellos que resultan de la insuficiente demanda efectiva, que padecen las economías capitalistas desarrolladas. Pero debe señalarse que la asignación de las inversiones mediante el mecanismo del mercado, frecuentemente conduce en los países subdesarrollados a la instalación de capacidades excesivas en algunas ramas muy lucrativas de la producción, haciendo con ello mayores las dificultades sufridas por el país en cuestión: por un lado, los limitados recursos de inversión son desviados de los proyectos más útiles y, por el otro, los propietarios de tales industrias tienden a presionar al gobierno para que tome medidas que favorezcan al aumento de la demanda efectiva que se hace de sus productos, sin tomar para nada en consideración los intereses sociales.

Si no existe capacidad no utilizada, la potencialidad de crecimiento de un país dependerá de los siguientes cuatro factores:

- 1) La estructura de la economía en el punto de partida (tanto en términos físicos como en términos de distribución social del ingreso);
- 2) La posición que se ocupe en la división internacional del trabajo;
- 3) Los recursos naturales de que se disponga;
- 4) La política que se adopte y, sobre todo, la política dirigida a la consecución de una mayor tasa de inversión sin afectar el consumo popular.

Los tres primeros factores están "dados", mientras que el cuarto depende de la correlación de fuerzas políticas, la naturaleza del gobierno y el régimen socio-económico prevaleciente. Un gobierno progresista debería tratar de enmarcar una estrategia de desarrollo socio-económico tal, que permita al país alcanzar los mejores re-

sultados en condiciones dadas (es decir, los factores 1 a 3). Esto requeriría de transformaciones en la estructura económica (y del comercio exterior) distribuidas a lo largo del tiempo de acuerdo con un plan. Obviamente un Estado socialista estará en mejor posición para movilizar todos los recursos del país y subordinarlos a la meta global del desarrollo (entendido a largo plazo como el crecimiento del consumo por habitante), que un gobierno que actúa de acuerdo con las reglas del juego de la "economía mixta" con un fuerte sector privado (nacional y en ocasiones extranjero). *Ceteris paribus*, pues, deberá obtenerse una mayor tasa de crecimiento con un esfuerzo social dado o deberá hacerse un esfuerzo menor para una tasa de crecimiento dada bajo el socialismo que bajo una "economía mixta". Pero cuando comparamos el comportamiento real y las posibles perspectivas de crecimiento de varios países, el *ceteris paribus* no resulta cierto, a causa de los factores uno a tres. Difícilmente podemos encontrar dos países con idénticos ingresos y estructuras, con la misma posición y perspectivas en el comercio mundial, con similares recursos naturales, uno que se oriente hacia el socialismo y el otro que permanezca siendo una "economía mixta". Es por ello que debemos conformarnos con las comparaciones del desarrollo real y del posible desarrollo de una economía dada: ya sea socialismo real con un crecimiento hipotético siguiendo los lineamientos de "economía mixta", o viceversa.

Sin embargo, no tenemos actualmente ninguna posibilidad de expresar el "potencial de crecimiento" de un país en términos de un índice sintético. Se hallan implicados cuatro vectores, como ya hemos visto, y prácticamente ninguno de ellos puede ser medido adecuadamente.

Podemos, en el mejor de los casos, señalar que la diversificación de la estructura económica, que implica la instalación de industrias manufactureras, es muy probable que ayude al "potencial de crecimiento" del país, ya que reduce su dependencia de los abastecimientos extranjeros y su vulnerabilidad a las fluctuaciones de las condiciones del mercado de bienes, al mismo tiempo que genera empleo no-agrícola, el cual se necesita en forma urgente.

Así pues, el "potencial de crecimiento" es un concepto que corresponde más bien al análisis cualitativo y que resulta útil como hilo conductor en el trabajo descriptivo. En particular, sirve para enfatizar la necesidad de distinguir las estrategias de desarro-

llo que contribuyen a ampliar a largo plazo el "potencial de crecimiento" de las que no lo hacen. A primera vista, uno pudiera suponer que una estrategia que conduce a una alta tasa de crecimiento del ingreso nacional automáticamente contribuirá al "potencial de crecimiento" del país. Pero la realidad es más compleja. Las tasas altas de crecimiento logradas a lo largo de un período de varios años no necesariamente contribuyen al "potencial de crecimiento" y el llamado "crecimiento autosostenido" frecuentemente resulta un espejismo, en el momento preciso en que los seguidores de la teoría de Rostow esperan verlo en acción.

Para demostrar nuestro punto de vista, analicemos más de cerca, en términos económicos, la noción de "potencial de crecimiento".

Como ya señalamos, nuestra finalidad y nuestro criterio es la tasa de incremento del consumo a largo plazo. Pero, por supuesto, deberemos hacer suposiciones en relación con el comportamiento del consumo a corto plazo (determinando por lo menos la más baja tasa aceptable de incremento en el empleo y en la unidad de salario real) y, por lo tanto, nuestro plan implicará necesariamente la elección entre las proporciones relativas del consumo y la inversión en todos los años comprendidos por él. Mediante su elección estableceremos un acuerdo entre la necesidad de aumentar el consumo a corto plazo a expensas de la tasa de crecimiento a largo plazo y la oportunidad de sacrificar el consumo actual en aras de la abundancia futura. Mediante una adecuada elección de técnicas, un programa de producción dado se traducirá en un programa de empleo que corresponde a la estructura del mercado de trabajo.¹

Ahora bien, cualquiera que sea la elección que finalmente se haga deberá mantenerse una cierta proporcionalidad, determinada en el plan, entre la oferta (esto es, la producción menos las exportaciones más las importaciones) de bienes de consumo final para la población trabajadora (esto es, de bienes de consumo popular) y de los bienes de capital específicos necesarios para la inversión. Las exigencias de materias primas y de bienes intermedios derivarán de las metas de la producción de bienes finales (esto es, las ventas en el mercado doméstico más las exportaciones) y de la valoración de las perspectivas del comercio exterior. Bien podríamos decir que la oferta de "bienes de consumo popular", modificada

¹ Lo que, por supuesto, no significa que se logre alcanzar el pleno empleo desde el principio, si es que el cúmulo de desempleo y subempleo es grande.

de acuerdo con la proporción de consumo colectivo que corresponde a la población trabajadora, contribuye a la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo, mientras que la oferta de bienes de capital contribuye a la reproducción ampliada de las capacidades productivas. Por lo tanto, ambas constituyen el “potencial de crecimiento” de la economía.

Así pues, el “potencial de crecimiento” se halla íntimamente ligado al “crecimiento proporcional”,² que no sólo hace el mejor uso del “potencial de crecimiento” existente al principio, sino que también contribuye a su continua expansión, lo cual es la condición para un crecimiento rápido y sostenido. Dadas las condiciones iniciales (los factores 1 a 3) y las preferencias políticas (la crucial elección de las proporciones relativas de inversión y consumo) la tasa de “crecimiento proporcional” será máxima si la transformación de la estructura industrial y del comercio exterior se conduce de manera tal que elimine, tan pronto como sea posible, los cuellos de botella existentes, evite la creación de capacidad ociosa,³ prevenga la acumulación excesiva de inventarios y finalmente, pero no de menor importancia, evite la expansión de la producción de bienes y servicios que no contribuyen al “potencial de crecimiento”, dado que no son ni “bienes de consumo popular” ni “bienes de inversión” y no participan como insumos en la producción de tales bienes.

El lector tendrá la sensación de que estamos pensando en los “artículos de lujo” producidos o importados para las élites adineradas, tomados en el más amplio sentido, junto con las residencias suntuosas. Los “artículos de lujo” “no se utilizan ni como instrumentos de producción ni como artículos de subsistencia, en la producción de otros”.⁴

En esta fase deben hacerse tres salvedades.

En primer lugar, la línea divisoria entre los “bienes de consumo popular” de alta calidad y los “artículos de lujo” es necesariamente arbitraria. Pero en una economía y para un período dados es frecuentemente posible llegar a una enumeración de las

² Preferimos este término al de ‘crecimiento equilibrado’ que ha sido utilizado con muchas diferentes valoraciones semánticas.

³ En otras palabras, las tasas de crecimiento sectorial deben armonizarse.

⁴ Piero Sraffa, *Production of Commodities by Means of Commodities*, Cambridge, 1960, p. 7.

categorías amplias de “artículos de lujo” que sea satisfactoriamente operante.

En segundo lugar, debe colocarse una determinada cantidad de “artículos de lujo” en el mercado en forma de “incentivos”. Pero, en ciertos análisis, se ha exagerado el valor de tales “artículos de incentivo”.

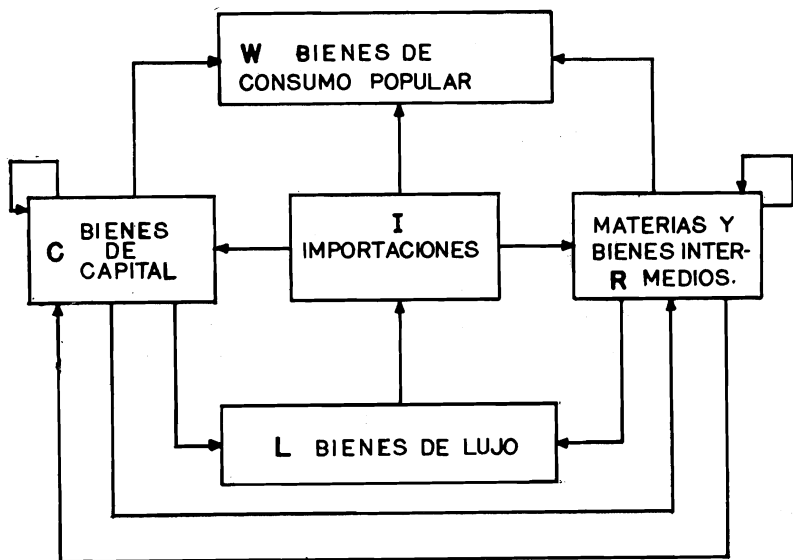
Y, en tercer lugar, nuestra prohibición de los “artículos de lujo” no debe tomarse literalmente como una defensa de la política de austeridad extrema olvidándonos de la estructura del consumo prevaleciente y del equilibrio político de fuerzas. En una “economía mixta” tal propósito sería inalcanzable. Pero de un gobierno progresista puede esperarse un esfuerzo por estabilizar por un cierto período el consumo de “artículos de lujo” por habitante o, al menos, mantenerlo bajo control (mediante una adecuada tributación) de manera de asegurar una mayor tasa de crecimiento al consumo de “bienes esenciales” que al de “artículos de lujo”. En otros términos, deberá tener lugar una redistribución del ingreso que asegure a la población trabajadora al menos una tasa de crecimiento del ingreso mayor que a los ricos.

Con estas salvedades, deberá aplicarse definitivamente una política orientada en contra del consumo y de la producción de “artículos de lujo”, aun si a corto plazo esto significa reducir las tasas de crecimiento del producto y del empleo, que de otra manera podrían haberse logrado. Algunas veces se argumenta que debe promoverse la producción de “lujos” —sobre todo en servicios—, ya que contribuyen al empleo y, a través del “multiplicador”, generan un mayor ingreso. Esto, por supuesto, es una pura ilusión en tanto que la oferta de alimentos, bienes intermedios y equipo estén limitados, y no existan posibilidades de aumentar la lista de importaciones. En tales condiciones, un gasto adicional en “lujos” sólo generará presiones inflacionarias. En realidad, el argumento en relación con los “lujos” apareció hace más de 200 años. Y es para nosotros una lección de humildad el que ya Montesquieu aprehendiera el problema. Para él, es probable que un país pobre sufra por los gastos suntuarios de los ricos, mientras que un país rico (hoy en día diríamos: un país con capacidades productivas libres) se beneficiará con ellos. Es por ello que recomienda observar detenidamente el equilibrio entre la población y la oferta

de alimentos antes de decidir en relación a la promoción o prohibición de los lujos, cualquiera que sea el caso.⁵

El diagrama 8 muestra claramente el carácter competitivo de los sectores que producen “bienes de consumo popular” y “artículos de lujo”, por lo que se refiere a las limitadas ofertas de equipo, de insumos y de importaciones.

Diagrama 8
Flujos Inter-Sectoriales⁶



⁵ Los importantes párrafos de *De l'Esprit des Loix* (E. Garnier, Paris, 1922, vol. I) dicen lo siguiente:

“En général, plus un État est pauvre, plus il est ruiné par son luxe relatif; et plus, par conséquent, il lui faut de lois somptuaires relatives. Plus un État est riche, plus son luxe relatif l'enrichit, et il faut bien se garder d'y faire des lois somptuaires relatives” (VIII, 5 p. 98). Y

“Ainsi, pour savoir, s'il faut encourager le luxe ou le proscrire, on doit d'abord jeter les yeux sur le rapport qu'il y a entre le nombre du peuple, et la facilité de le faire vivre.” (VII, 6, p. 99).

⁶ Por sencillez hemos hecho abstracción de las exportaciones que pueden comprender artículos producidos en cada uno de los cuatro sectores productivos.

Dada una capacidad I para importar, cualquier aumento de las importaciones de L significará por fuerza una reducción de las importaciones de C , R , W .

Dada una oferta de C y R (de producción interna y de importaciones), cada incremento en la producción de L implica una reducción de la oferta de C y R para W , C y R .

Dada una oferta de W , cualquier incremento en el empleo en el sector L implica una reducción de la oferta de "bienes de consumo popular" para la población empleada en W , R , C ; o se reducen las metas de empleo en dichos sectores o se presenta la inflación.

Las consideraciones anteriores justifican a juicio nuestro la introducción del concepto de "crecimiento deformado", en contraposición al de "crecimiento proporcional".

Por "crecimiento deformado" entendemos un proceso en el cual el sector L crece a expensas de los restantes. A corto plazo se obtienen altas tasas de expansión del producto nacional bruto y del empleo. Pero tal proceso no contribuye al "potencial de crecimiento" del país y a la larga las perspectivas de desarrollo se hallan comprometidas por él.

Ahora bien, lo que sostenemos es que en el período de post-guerra varios países en desarrollo, de los cuales Brasil quizá sea el más claro ejemplo, han venido siguiendo la pauta del "crecimiento deformado", promovida por una deficiente asignación de las inversiones, que ha tenido lugar mediante el mecanismo del mercado. Una proporción excesivamente alta de inversiones se dedicó a la construcción de suntuosas residencias y a la sustitución de importaciones de lujo actuales y potenciales. Mientras mayores eran las dificultades experimentadas por Brasil en el comercio exterior, más favorables eran las condiciones bajo las cuales operaban las nuevas industrias domésticas en el sector L . Durante un muy largo período las tasas de crecimiento del ingreso nacional fueron altas y el país podía jactarse de un sustancial progreso en la sustitución de las importaciones. Pero el crecimiento de ninguna manera era proporcional. El desarrollo insuficiente de W generó presiones inflacionarias, y la fase llamada de "fácil sustitución de importaciones" llegó a su término. La construcción de la nueva capital —Brasilia— representó una seria substracción de las posibilidades de inversión del país (para los fines de nuestro razonamiento podemos incluirla

en la inversión en residencias de lujo; la circunstancia de que los edificios van a fungir como oficinas de gobierno no tiene importancia aquí). La participación de los capitalistas extranjeros en varias inversiones había contribuido inicialmente al sentimiento general de euforia, pero en realidad complicaron aún más la situación al agravar, a mediano y largo plazo, las dificultades de la balanza de pagos a causa de las utilidades y regalías expatriadas. La falta de planeación agregó, a la generalizada y perniciosa hipertrofia de L y atrofia de W,⁷ muchos desequilibrios específicos, conduciendo ambos a los estrangulamientos y a la instalación de capacidades en exceso. Después de un período de crecimiento con severa inflación, el país finalmente se halló con inflación y sin crecimiento. No hay necesidad de decir que el precio social pagado por tal desarrollo ha sido excesivamente alto.

Para sintetizar:

1) el “potencial de crecimiento” no depende tanto del nivel del ingreso nacional por habitante como de los siguientes cuatro factores: la estructura de la economía, el lugar que se ocupe en la división internacional del trabajo, los recursos naturales y la estrategia de desarrollo adoptada;

2) la preservación y posterior expansión del “potencial de crecimiento” requieren del “crecimiento proporcional”, el cual sólo puede asegurarse mediante la planeación integral;

3) varios países en desarrollo, en que las inversiones se asignan mediante el mecanismo del mercado, han sufrido un “crecimiento deformado”, consistente en la hipertrofia del sector productor de “artículos de lujo”. Tal crecimiento promueve a corto plazo altas tasas de crecimiento del ingreso nacional y del empleo, pero a expensas de las perspectivas a largo plazo del desarrollo socio-económico.

⁷ Debida en gran medida a la ausencia de una reforma agraria que destruya las anacrónicas relaciones de producción de la agricultura.

PROBLEMAS EN LA EJECUCIÓN DE PLANES INDUSTRIALES*

1. *Observaciones Preliminares*

1. Si consideramos la planeación como un proceso continuo y un diálogo permanente entre los planificadores y los directores industriales y no como un procedimiento para realizar a intervalos fijos planes de varios años, la distinción habitual entre la formulación de los planes y su ejecución se hace mucho menos definida. En efecto, la planeación realista, a diferencia de los programas industriales que consisten en una mera serie de metas, implica investigaciones detalladas de la viabilidad de las metas propuestas, esto es, una *anticipación* de los problemas de ejecución que puedan presentarse y su confrontación con los medios disponibles. Así pues, los problemas de ejecución de los planes industriales deben manejarse desde la fase de elaboración, sin perjuicio de que durante la fase de ejecución propiamente dicha aparezcan otros defectos. Para mayor claridad, los analizaremos por separado, aun cuando estamos concientes del carácter arbitrario de tal distinción.

2. Nos parece útil examinar en primer término el caso de los países en desarrollo que tienen una planeación integral; esto es,

* Este ensayo, elaborado por encargo del Centro de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas, utiliza ampliamente algunas ideas desarrolladas por el profesor Michal Kalecki en varios documentos, así como los debates dirigidos por él en su Seminario sobre la planeación de las economías en desarrollo. Deseo, asimismo, agradecer al profesor Kalecki sus sugerencias y la ayuda ofrecida en el curso de la preparación de este trabajo.

que tienen un sistema de planeación que abarca toda la economía y que depende en alto grado para la ejecución y, sobre todo, para la inversión del sector público. Este caso es, en muchos sentidos, más sencillo que aquél, mucho más difundido actualmente en las economías mixtas, en que el sector privado desempeña, al lado del sector público, un importante papel en la industrialización. Analizaremos, pues, el caso de las economías mixtas, indicando los problemas adicionales que en ellas surgen en la fase de ejecución, en comparación con el primer caso.

3. Al estudiar los problemas de ejecución de los planes de industrialización en los países en desarrollo, deberemos tener en mente las siguientes directrices generales de la estrategia del desarrollo:

a) La rápida industrialización es un objetivo importante, ya que proporciona un incremento en la productividad del trabajo, además de la muy necesitada diversificación de la producción de bienes en la economía y genera, al menos a largo plazo, un aumento substancial en el empleo.

b) No puede fijarse arbitrariamente el ritmo de la industrialización y posiblemente los siguientes factores limitantes lo reduzcan:

- disponibilidad de alimentos —la contrapartida principal de los salarios en un país pobre en desarrollo— y la consecuente necesidad de armonizar las tasas de industrialización con las tasas de oferta de bienes de consumo, a riesgo de generar inflación y malograr los propósitos sociales del proceso de desarrollo y, a largo plazo, la tasa de crecimiento de la economía;
- carencia de moneda extranjera para financiar el contenido-importación de la inversión;¹
- deficiencias en la preparación y destreza de la mano de obra, las cuales no pueden eliminarse por completo recu-

¹ Teóricamente es posible superar el obstáculo que entraña el comercio exterior mediante inversiones en industrias orientadas hacia la exportación o de sustitución de importaciones. Pero si tales inversiones son de gran intensidad de capital, las ventajas que se obtienen de una cantidad adicional de moneda extranjera se hallan compensadas por el incremento en la tasa marginal capital-producto global y toda la operación se vuelve autodestructiva.

riendo a técnicos extranjeros, para no mencionar los costos que implicaría;²

En cada país estas limitaciones actuarán con diferentes intensidades y el tope a la tasa de crecimiento será impuesto por la que actúe en forma más intensa.

c) La industrialización no es un fin en sí mismo sino un medio para proporcionar un incremento continuo de bienestar a la gente. Pero su impacto sobre los niveles de vida de la población trabajadora dependerá en gran medida de su conformación: la "capacidad de crecimiento" de una economía y su capacidad para generar un proceso continuo de mejoramiento en los niveles de vida de las amplias masas de la población depende del aumento equilibrado en la oferta, tanto de bienes de consumo popular como de bienes de producción (producidos dentro del país u obtenidos mediante el comercio), mientras que un énfasis prematuro y excesivo en la oferta de bienes de consumo de lujo tiende a beneficiar únicamente a una minoría y pone en peligro los propósitos de crecimiento a largo plazo y el mejoramiento social del país en cuestión. Esto es así debido a que, en una economía con una capacidad limitada para acelerar su ritmo de industrialización, un crecimiento excesivo de los sectores industriales que producen "bienes suntuarios" (o la dilapidación de las escasas divisas para la importación de "bienes suntuarios") reducirá forzosamente las tasas de expansión de las restantes industrias, que producen bienes "esenciales" y de producción. Así pues, el tipo de industrialización que coloca en lugar primordial los productos de lujo resulta, después de un tiempo, decepcionante, aunque a corto plazo haya provocado un estado de euforia a causa de las altas tasas de crecimiento del ingreso nacional. Las experiencias acumuladas a lo largo de las dos últimas décadas en varios países en desarrollo dan fuerte apoyo a la tesis de que tal tipo de "crecimiento deformado" tiende a presentarse en las economías mixtas siempre que la asignación de las inversiones industriales se lleva a cabo a través del funcionamiento espontáneo del mecanismo del mercado. Una de las funciones bási-

² Es por ello que hablamos de la "capacidad de absorción" limitada que tienen algunos países para la ayuda extranjera. Aun si se dispusiera de la moneda extranjera, sería imposible financiar con ella inversiones industriales productivas.

cas de los planes de industrialización debe ser precisamente la de impedir que los países en desarrollo sigan este tipo engañoso de “crecimiento deformado” y tratar de fijar, para cada país y período, no sólo una tasa realista de crecimiento del producto industrial sino también una estructura razonable de la producción de mercancías y una secuencia de tiempo para el establecimiento de nuevas industrias.

2. *Ejecución de Programas de Industrialización Dentro de la Planeación Integral*

1). *Algunos problemas que surgen en la etapa de la planeación*

Analizaremos en esta sección los siguientes temas:

- i) la capacidad para la planeación industrial;
- ii) los instrumentos utilizados para asegurar que los proyectos concretos y su ejecución se ajusten a las necesidades macroeconómicas;
- iii) el impacto de los problemas de ejecución en el plan a largo plazo.

a) Cronológicamente, la primera dificultad en la ejecución de los programas industriales surge de la insuficiente capacidad para proyectar y planear la industria. El pasar de la mera elección por tanteo dentro de las opciones generales a la planeación detallada requiere trabajar sobre la base de proyectos preliminares, cuando menos en los establecimientos mayores, para poder tener una visión más certera de las relaciones capital-producto, contenido de importación y requerimientos en términos de oferta de energía, de agua, de materias primas, facilidades de transporte y fuerza de trabajo —tanto calificada como no calificada. Entre más industrializado se halla un país, menos necesario resulta, para el planificador, el proyecto preliminar, ya que por un lado puede trabajar en sus estimaciones sobre la base de la experiencia acumulada en la planta ya existente y, por otro lado, el impacto del nuevo proyecto en la estructura industrial del país y en los medios disponibles de infraestructura resulta menor. Sin embargo, en un país que sólo está a

punto de empezar a industrializarse, la falta de proyectos preliminares frecuentemente resulta ser uno de los mayores obstáculos para la planeación efectiva, aumentando así la probabilidad de mayores dificultades en la fase de la ejecución propiamente dicha. Es posible, por supuesto, apoyarse hasta cierto punto en la experiencia de otros países. Pero las comparaciones entre países deben manejarse con mucha cautela a causa de las diferentes condiciones económicas y ambientales prevalecientes en cada uno. Más aún, la información detallada e imparcial de los proyectos que se están llevando a cabo en otros países, no es fácilmente disponible. Puede hacerse mucho para mejorar esta situación a través de la acción internacional y en relación con esto debe pensarse que la elaboración de indicadores técnicos y económicos básicos para plantas industriales de diferentes tipos y de dos o tres capacidades medias, debiera tener una alta prioridad en el programa de actividades del Centro de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas.

Las consideraciones precedentes muestran, asimismo, la importancia de crear en los países en desarrollo, tan pronto como sea posible, servicios locales capaces, si no de hacerse cargo de los proyectos industriales, cuando menos de evaluar en forma independiente los proyectos presentados por los ingenieros consultores extranjeros. Tal filtraje de los proyectos presentados pudiera servir para poner un freno a la transferencia indiscriminada de diseños y tecnología extranjeros, que no necesariamente se ajustan a las necesidades del país en cuestión y al mismo tiempo ayudaría a los planificadores a adquirir la necesaria experiencia en la evaluación de proyectos concretos.

En términos generales, sería recomendable que el organismo de planeación y ejecución del desarrollo industrial incluyese un departamento especial dedicado a la evaluación de proyectos, que trabajase en estrecha colaboración, pero a la vez disfrutando de cierta autonomía, con la comisión de planeación. Tal dependencia prepararía algunas alternativas para cada proyecto de cierta magnitud que presenten las unidades de diseño industrial, tanto nacionales como extranjeras, de manera de ver si se adecúan a las finalidades macroeconómicas y constituyen la solución óptima en las condiciones dadas. No hace falta señalar que tal cuidadoso filtraje conduciría, generalmente, a una mayor eficiencia en el proceso de inversión y podría ayudar a prever con mayor claridad las posibles difi-

cultades de ejecución, con lo cual podrían eliminarse, o reducirse al mínimo, tomando con anticipación las medidas adecuadas.

b) Las consideraciones anteriores no deben entenderse como un argumento en favor de una completa centralización de las decisiones de inversión. A la vez que las autoridades deben —en opinión nuestra— enjuiciar todos los proyectos importantes, existe todavía un amplio margen para las decisiones y la ejecución descentralizadas. Es extremadamente importante, pues, encontrar el modo de asegurar que las soluciones concretas operen, tanto en el nivel central como descentralizado, de acuerdo con las finalidades macroeconómicas.

El problema de las decisiones puede enfocarse tratando de construir, sobre la base de un sistema de precios *sombra*,* un criterio adecuado de evaluación para tomar decisiones individuales. Y en realidad, los mismos criterios que se utilizan al nivel central pueden hacerse extensivos, con algunas simplificaciones, al nivel descentralizado (en particular debe evitarse que la dependencia dedicada a la evaluación de proyectos se vea mezclada con los proyectos pequeños). Un buen aborde práctico consiste en utilizar sólo unos cuantos precios *sombra* para evitar las complicaciones que una solución global acarrearía. Así por ejemplo, los planificadores polacos utilizan dos precios *sombra* en su fórmula para evaluar la “eficiencia de la inversión”,³ a saber, el “período de recuperación” y el “tipo de cambio” para las importaciones. Se ha comprobado que las soluciones obtenidas por medio de la aplicación de esta fórmula resultan óptimas, en el primer grado de aproximación, desde el punto de vista macroeconómico.

La fórmula de “eficiencia de la inversión” se aplica a la elección del mejor proyecto de entre varias alternativas ligadas por el denominador común de igual producción en términos físicos. Si tomamos en cuenta ahora el caso de los proyectos de promoción de exportaciones o de sustitución de importaciones, es posible comparar proyectos de diferentes ramas industriales, ya que el criterio consiste en reducir al mínimo el costo interno neto por unidad de

* *N. del T.*: *shadow prices* o sea precios calculados hipotéticamente.

³ La eficiencia se mide, básicamente, por la relación entre la inversión y el llamado período de recuperación, más el costo corriente por unidad de producto. La fórmula utilizada es ligeramente más complicada debido a unos cuantos refinamientos que no es necesario analizar aquí.

moneda extranjera obtenida mediante exportaciones o economizada mediante la sustitución de importaciones.

Por lo que se refiere a la ejecución descentralizada de los programas de industrialización, ésta debe estar basada en un hábil sistema de incentivos y frenadores, estructurado de manera que:

- evite inversiones innecesarias, ahí donde la productividad podría elevarse tan sólo con medidas organizativas adecuadas;
- evite costosos nuevos proyectos, ahí donde es posible obtener aproximadamente los mismos resultados modernizando o expandiendo las plantas existentes o simplemente aumentando el número de turnos;
- evite inversiones innecesariamente grandes en construcciones, siempre que sea posible dejar las instalaciones industriales a cielo abierto o bajo una cubierta ligera;
- reduzca el período de gestación de la inversión, de modo que se limite el período de inmovilización del capital, lo cual equivale a elevar la relación capital-producto global;
- reduzca al mínimo el contenido de importación y le dé preferencia a las importaciones liquidables en divisas blandas.

Ahora bien, las fallas recién enumeradas no se refieren exclusivamente a los proyectos ejecutados al nivel descentralizado. Numerosos casos de proyectos importantes, llevados a cabo bajo la responsabilidad del gobierno central, pueden encontrarse en muchos países.

Se siente uno tentado a sugerir una explicación más sociológica que económica de la propensión excesiva a invertir en nuevos proyectos. Un proyecto nuevo, y aún más un gran proyecto nuevo, resulta más atrayente en el terreno político que los esfuerzos menos espectaculares por obtener los mismos resultados con las plantas existentes a un menor costo. Por otro lado, resulta más fácil realizar una nueva inversión que mejorar el rendimiento de las instalaciones ya existentes. Del lado de la empresa siempre existen razones para preferir las nuevas inversiones: mientras esto siga, siempre será más fácil obtener financiamiento para otros propósitos y justificar posibles deficiencias en el funcionamiento de la planta.

No existe ninguna forma general de eliminar las fallas anteriores en la ejecución de los planes industriales. La única posible su-

gerencia es mantenerlas en mente y escudriñar desde ese ángulo todos los proyectos, ya en la fase de la planeación.

c) Una útil distinción, desde el punto de vista de la construcción de los planes a largo plazo, es la que se establece entre las industrias determinadas por la demanda y las determinadas por la oferta. Entre estas últimas debemos considerar por separado aquellas que se hallen afectadas por la falta de recursos naturales adecuados y aquellas en las que la tasa de crecimiento no puede exceder un cierto tope de acuerdo con las dificultades técnicas y de organización.

En otras palabras, esta última subcategoría está constituida por industrias en las que los problemas de ejecución representan la limitación básica. Esto puede obedecer a una falta absoluta de mano de obra calificada que no es posible compensar con las demoras consideradas, toda vez que el factor tiempo no puede manipularse con facilidad en los programas educacionales; no importa qué cantidad de recursos se decida utilizar para ello, siempre habrá una brecha de varios años entre la iniciación de tales programas y las primeras adiciones a la fuerza de trabajo adiestrada disponible.⁴ Pero además, aun en condiciones de una oferta relativamente buena de fuerza de trabajo adiestrada —situación que raramente se presenta en los países en desarrollo— resulta imposible asimilar, al mismo tiempo, muchas técnicas nuevas y organizar la cooperación industrial, si las tasas de crecimiento resultan demasiado altas.

Esto subraya la importancia de elegir una pauta adecuada para el establecimiento de las nuevas industrias y la importancia de la especialización en líneas de producción básicas.⁵ Mediante la concentración sucesiva de esfuerzos y la determinación realista de los límites de la expansión industrial, fijados de acuerdo con las dificultades para su ejecución es posible evitar la inmovilización dispendiosa del capital en muchos proyectos que se inicien al mismo tiempo, y dominar, una por una, las nuevas técnicas; en tanto que trabajar en demasiadas direcciones al mismo tiempo plantea el pe-

⁴ Por ello es que la ejecución de los planes de industrialización se halla estrechamente ligada a los programas educacionales. El adiestramiento vocacional y de aprendices, sobre todo, debe estar estrechamente relacionado con las inversiones industriales.

⁵ Tal especialización sería más fácil mediante acuerdos comerciales a largo plazo.

ligro de que ninguno de los nuevos productos satisfaga con facilidad los niveles de calidad y costo. Este argumento no debe, por supuesto, llevarse demasiado lejos. Sabemos por experiencia que la producción industrial puede incrementarse durante largos períodos a tasas bastante satisfactorias, mucho más altas de las que se tienen actualmente en la mayoría de los países en desarrollo. Sin embargo, se requiere cierto sentido de las proporciones y estar conciente de la existencia de un límite organizativo y técnico.

Desearíamos, por último, señalar la importancia de la planeación de la fuerza de trabajo dentro del contexto de las medidas a largo plazo tomadas con el fin de eliminar el embotellamiento en la ejecución. En relación con esto surgen tres dificultades:

- i) la perspectiva con que se enfrenta la planeación educacional y de la fuerza de trabajo excede el lapso normal de cinco o diez años que comprende el plan de industrialización;
- ii) los requerimientos de fuerza de trabajo se hallan íntimamente relacionados con la estructura y el volumen de la futura producción industrial, pero la demanda de mano de obra calificada debe estimarse independientemente de categorías tales como: investigación, proyección y entrenamiento, planeación y administración de la producción corriente, de las cuales sólo la última puede derivarse directamente de las estimaciones del futuro producto industrial;
- iii) los países en desarrollo deben recurrir al adiestramiento de especialistas en el extranjero, pero resulta muy difícil calcular las proporciones en que se producirá una fuga de personal adiestrado debida a la posibilidad de obtener atractivos empleos en Europa y Norteamérica.

2). *Problemas que surgen en la fase propiamente de la ejecución*

Como ya hemos señalado, entre mejor sea la planeación menores serán las posibilidades de que surjan sorpresas desagradables en la etapa propiamente de ejecución. Pero sería completamente ilusorio suponer que no aparecerán dificultades inesperadas.

La experiencia muestra que las siguientes son las más frecuentes:

a) Un aumento en el costo del proyecto, en comparación con la estimación inicial, debido ya sea a un cálculo erróneo o a modificaciones en los precios. El cálculo puede haber sido deformado a propósito, de manera de poder iniciar la inversión; luego en la fase de ejecución, resulta imposible dar marcha atrás y deben proveerse fondos adicionales. El "patriotismo local" de los directivos responsables de las distintas ramas de la industria o aun de las simples fábricas los hace competir de esta manera por los fondos de inversión. Ya se ha señalado la única forma práctica de eliminar tales problemas: consiste en un filtraje más cuidadoso de los proyectos de inversión por una dependencia especializada.

b) Retraso en la ejecución debido a deficiencias organizacionales, retraso en el abastecimiento de materiales y equipo, etc. Entre mayor sea la proporción que del ingreso nacional se dedique a la inversión, la tasa de crecimiento anual de la inversión y el número de proyectos similares iniciados al mismo tiempo y que compitan por los mismos abastecimientos y fuerza de trabajo, es más probable que tales retrasos se presenten. Si la economía se halla sujeta a una gran tensión y las tasas de crecimiento se han fijado a un nivel excesivamente alto, cualquier interferencia exógena y/o fortuita (como p. ej., condiciones climáticas anormales que afecten los transportes), puede tener un fuerte impacto y generar un proceso acumulativo de desorganización de las actividades de inversión, acabando por producir retrasos, con la consecuente inmovilización de capital, y elevar la relación capital-producto global.

El efecto de los factores exógenos perturbadores puede amortiguarse manteniendo reservas especiales; esto es, manteniendo una cierta capacidad de producción libre y aumentando el capital de trabajo para financiar inventarios. Esto, otra vez, equivale a aumentar la relación capital-producto global, por lo cual debe tratarse de alcanzar en forma empírica un delicado equilibrio entre el deseo de protegerse contra la incertidumbre y la inconveniencia de aumentar la relación capital-producto, esto es, reducir la tasa de crecimiento a una magnitud dada, y sea cual fuere la proporción de la inversión en el ingreso nacional o aumentar el volumen y la proporción de la inversión para lograr una tasa de crecimiento determinada. Que nosotros sepamos, aún no ha sido elaborada una teoría satisfactoria de las reservas en la planeación.

c) Falta de divisas extranjeras para financiar el contenido de importación de los programas de inversión, que surgen de un deterioro imprevisto de las condiciones de la balanza de pagos; que resultan a su vez de contingencias tales como la importación urgente de alimentos, cambios adversos en los términos de comercio, dificultades para atraer el capital extranjero de acuerdo con previsiones incluidas apresuradamente dentro del plan, retrasos en la utilización efectiva de los créditos contratados con gobiernos extranjeros e instituciones internacionales, etc. Mientras mayor sea la parte del comercio exterior que un país lleve a cabo mediante acuerdos a largo plazo y contratos por varios años, menor será el peligro de estas fluctuaciones. Pero entre más se sujete el comercio exterior a una disciplina —lo que significa la exclusión de las importaciones de todos los productos no esenciales—, mayores serán las probabilidades de que la reducción en la capacidad de importación afecte la importación de los bienes de inversión; disminuir o, en el peor de los casos, interrumpir, o aun abandonar algunos proyectos de inversión es menos lesivo que limitar las importaciones absolutamente necesarias de bienes de consumo esencial y de materias primas y bienes intermedios para las fábricas ya existentes que producen bienes esenciales de consumo y de producción que disfrutan de una alta prioridad social.

Una vez más, la única forma de proteger la economía en contra de los efectos negativos de las fluctuaciones no controlables en la capacidad de importación, consiste en acumular algunas reservas sujetas a las mismas calificaciones que ya se enunciaron al analizar las reservas de la inversión.

Al mismo tiempo, debe ponerse gran énfasis en limitar al mínimo el contenido de importación de los programas de inversión, sin incurrir en el extremo de tratar de alcanzar la autosuficiencia olvidando los costos y la calidad. Se pueden obtener ahorros substanciales de moneda extranjera, en particular, si se organizan los servicios locales de consultoría, proyección e ingeniería, si la construcción se hace exclusivamente con materiales locales y si se utilizan, cada vez que sea posible, técnicas de trabajo intensivo y que ahorren importaciones en actividades como la construcción de caminos, edificación, etc. No estamos tomando partido en relación a la controversia entre técnicas de alta intensidad de capital contra técnicas de alta intensidad de mano de obra, ya que consideramos

que no debe analizarse para finalidades prácticas, como una antinomia, al igual que la sustitución de importaciones en contra de la promoción de exportaciones o la industrialización versus el desarrollo de la agricultura. En los tres casos, lo realmente importante es ponderar adecuadamente cada aspecto y elaborar una estrategia mixta. En algunos proyectos industriales, la variedad de soluciones técnicas disponibles, por lo que se refiere a las relaciones capital-producto y capital-trabajo, es muy reducida y el contenido de importación muy alto, dado que todo el equipo debe ser comprado en el exterior. Por lo cual se hace aún más importante tratar de compensar estos elementos de gran intensidad de capital y de importación, reduciendo la intensidad de capital y el contenido de importación de otros proyectos.

El área en donde en mayor grado se encuentran posibilidades compensatorias, reside, digámoslo una vez más, en el terreno de las actividades de la construcción y en particular en la edificación residencial y administrativa. Muy frecuentemente los países en desarrollo tratan de emular la arquitectura modernista de los países industrializados de Occidente. Los resultados, como un todo, cualquiera que sea el valor formal o estético de las construcciones, son lamentables. Estas estructuras bellamente diseñadas han resultado mal adaptadas al medio local y tremendamente costosas, ya que el acero, el vidrio, el aluminio y el cemento importados desplazan a los materiales locales y, por encima de todo, resulta necesario importar equipos de aire acondicionado y elevadores. Todos estos artículos podrían ahorrarse, frecuentemente, si se considerara más detenidamente la arquitectura tradicional local como fuente de inspiración, tanto en relación con los estilos más adecuados al clima como al uso de los materiales de construcción locales. A lo que debemos agregar que las actividades de la construcción, orientadas conforme a pautas tradicionales —con algunas modificaciones, por supuesto—, podrían ser una importante fuente de empleo, mientras que las técnicas y estilos imitados, o tomados en préstamo de los países industriales frecuentemente inducen al uso de costosas maquinarias de construcción fabricadas en el extranjero, que desplazan mano de obra local y requieren incluso, de tiempo en tiempo, de la contratación de técnicos extranjeros.

3. *Ejecución de los Planes de Industrialización en una Economía Mixta*

1. Prácticamente todos los problemas analizados en la sección B son también pertinentes en el caso de una economía mixta, aunque su forma pueda modificarse. En algunas ocasiones se argumenta que la confianza en el mecanismo del mercado y en la competencia de las empresas —tanto públicas como privadas— orientadas hacia la ganancia,⁶ evitaría la aparición de muchos de los aspectos indeseables que vimos anteriormente. Tal argumento puede ponerse en tela de juicio, tanto desde el punto de vista teórico como práctico.

Además de la frecuente distorsión en la estructura de la inversión que provoca la asignación de inversiones a través del mecanismo del mercado (véase la Sección 1.3.c en este mismo capítulo), sería un error esperar que una economía mixta en desarrollo pudiera realmente conducirse de acuerdo con el patrón de un mercado competitivo ideal. La protección que, en forma correcta, se proporciona a las nuevas industrias y las medidas tomadas para evitar que las condiciones de la balanza de pagos continúen empeorando, tales como derechos, exenciones de impuestos, subsidios, acuerdos preferenciales de crédito, etc., tienen como propósito, precisamente, corregir el mecanismo del mercado. Además, debemos señalar que muchas empresas disfrutaban de posiciones monopolísticas u oligopolísticas en el mercado y la magnitud de éste así como la necesidad de orientar los escasos recursos de inversión a otras áreas con una alta prioridad social, no permiten la formación de otras empresas competitivas adicionales; el mecanismo en su conjunto debe considerarse dispendioso en la medida en que tal competencia pudiera significar en algunas áreas la creación provisional de un exceso de capacidad en detrimento de la inversión en otros campos vitales. Finalmente, debemos tener presente que la política de precios de las empresas del sector público es una parte integral de la política financiera del Estado; es una cuestión de conveniencia el que las empresas públicas rindan altas ganancias, permitien-

⁶ En este caso, las empresas públicas no difieren de las privadas sino por el hecho de que el Estado es el propietario.

do con ello una reducción del nivel impositivo, o que vendan por debajo de los costos de manera de subsidiar al resto de la economía, sujeta, sin embargo, a una mayor incidencia impositiva. La solución adoptada varía para los diferentes tipos de empresas públicas y depende, asimismo, de las condiciones prevalencientes en cada país. De cualquiera manera, no existe ninguna relación directa entre los costos y la política de precios de las empresas del sector público.

Así pues, tanto las industrias públicas como privadas en una economía mixta en desarrollo tienden a confiar firmemente en las inversiones, sin preocuparse mucho por los costos. Esto es un efecto combinado de los siguientes factores: disponibilidad de crédito barato,⁷ ausencia de problemas como resultado de la insuficiente demanda efectiva y la propensión a imitar las soluciones técnicas adoptadas en los países avanzados, en los cuales reditúa substituir trabajo con capital.

2. A los problemas analizados en la Sección 2, debemos agregar, en el caso de las economías mixtas, el del financiamiento de la expansión industrial. Dentro de un sistema de planeación integral de tipo socialista, este problema no surge sino en relación con la moneda extranjera. Las decisiones previstas en el plan⁸ en lo que hace a la división del ingreso nacional entre consumo e inversión en años sucesivos y en cuanto a la estructura de la producción de los diversos artículos, constituyen la base de las políticas de precios y de salarios integradas de tal forma que permiten llevar a cabo la distribución del ingreso nacional planificada. Obviamente, es posible imaginar un gran número de soluciones alternas que se adapten a un mismo grupo de metas, pero diferentes en términos de precios y salarios relativos y a este respecto debería hacerse hincapié en la importancia política de la selección de una variante razonable. Pero esas son todas las decisiones financieras autónomas que hay que tomar, lo que resta son sólo operaciones técnicas que

⁷ No estamos pensando en las tasas de interés absolutas, sino en la facilidad para el pago de los créditos por parte de los empresarios bajo las condiciones de mercado prevalecientes y en el mecanismo existente de formación de los precios de los productos elaborados en las industrias nuevas.

⁸ Suponemos, por supuesto, que el plan está en equilibrio y que, en particular, la oferta de alimentos corresponde a la demanda de manera que no se presentan presiones inflacionarias.

ejecutar.⁹ Sin embargo, en una economía mixta nos encontramos con estos dos problemas:

- a) financiar la inversión pública (incluyendo las transferencias al sector privado) sin crear presiones inflacionarias (esto es, sin romper el equilibrio entre la oferta y la demanda de bienes esenciales, sobre todo alimentos; véase la Sección 1.3);
- b) canalizar los ahorros privados hacia inversiones de alta prioridad social, esto es, por un lado asegurar que el capital privado se haga cargo de los proyectos comprendidos en el plan y que no corresponden al sector público, y, por el otro, evitar que se invierta en instalaciones que no se ajusten al plan y que pudieran dar lugar a un “crecimiento deformado” como el descrito en la Sección 1.3.c.

3. Así pues, la ejecución de los planes de industrialización se halla íntimamente ligada a la política fiscal seguida por el gobierno. Mediante una adecuada tributación debiera ser posible transferir fondos al sector público, al mismo tiempo que se reduce la tasa de crecimiento del consumo de lujo. Los impuestos indirectos aplicados a los “bienes suntuarios”, al igual que los impuestos directos aplicados a los propietarios de lujosas residencias y automóviles desalentarán el consumo suntuario y, consecuentemente, la excesiva inversión en el sector que produce dichos bienes, al mismo tiempo que aumenta los ingresos del Estado.

Es imposible analizar, dentro de los límites de este trabajo, el tema íntegro de la política fiscal de un país en desarrollo que pretende industrializarse. Por lo tanto, nos limitaremos a poner énfasis, una vez más, en la gran importancia de las medidas fiscales para nuestro tema básico, y a señalar nuestra personal preferencia por un sistema impositivo flexible. En tal sistema caben los incentivos para aquellos que invierten sus ahorros en proyectos que disfrutan de una alta prioridad social y, al mismo tiempo, los impues-

⁹ En la práctica, el papel de las instituciones bancarias y financieras es más amplio; están bien situadas de manera de controlar e influir sobre la ejecución real de las inversiones al nivel de la empresa; aún más, el continuo análisis de los gastos de inversión es una parte importante del proceso de planeación.

tos no debieran recaer sobre la gente de bajos ingresos. Pero, dado que el impuesto al ingreso personal tiende a ser inoperante en la mayoría de los países en desarrollo, excepto para aquella parte correspondiente a las clases medias bajas —empleados de los sectores público y privado—, consideramos que, sin abandonar la idea de hacer que las clases altas paguen el impuesto sobre sus ingresos, debe idearse toda una variedad de impuestos personales que graven la propiedad inmueble y la propiedad personal que sea fácil de evaluar. En los países en que existen amplias extensiones de tierra pertenecientes a grandes terratenientes y que no se utilizan adecuadamente, podría aplicarse un impuesto progresivo a la tierra como medio de aumentar los ingresos —y así contribuir a la industrialización— y al mismo tiempo inducir a los terratenientes, ya sea a trabajar más intensamente sus tierras¹⁰ —la mayor oferta de alimentos que se obtendría constituye un impulso favorable a la industrialización—, ya a venderlas al Estado —esto, a su vez, ayudaría a llevar a cabo la reforma agraria, la cual desde nuestro punto de vista constituye el prerrequisito para un rápido crecimiento del producto agrícola—, la contrapartida necesaria de la industrialización.

4. En opinión nuestra, las medidas fiscales por sí solas no bastan para asegurar la ejecución, por parte del sector privado, de los planes de industrialización establecidos por el gobierno, el cual debe recurrir a controles directos en relación con la autorización de los proyectos grandes y medianos, el comercio exterior y las operaciones de capital extranjero.

a) Es necesaria la autorización para orientar la distribución por ramas de la inversión, así como su ubicación geográfica. Al contrario de lo que se supone conforme a un arraigado prejuicio, el esfuerzo administrativo que esto implica no debiera ser muy grande, tomando en consideración que en casi todos los países en desarrollo se requiere autorización para construir y que existen servicios especializados para tal efecto. Consideramos que dichos servicios pueden ampliar su radio de acción con facilidad.

¹⁰ Existe un supuesto implícito en la argumentación a favor de una imposición progresiva sobre la tierra: que el comportamiento de los terratenientes tradicionales no responde a la búsqueda de la ganancia máxima derivada de la explotación de sus propiedades, a menos que se vean compelidos a actuar de tal forma.

b) El impacto del comercio exterior sobre el proceso de crecimiento económico es tal, que creemos que la planeación efectiva requiere de algunas medidas de control de dicho comercio aun en aquellos países que no tienen ningún problema de balanza de pagos, y con mayor razón, en los países en desarrollo que son sensibles a las importaciones, y en los que pequeñas fluctuaciones en la capacidad de importación pueden afectar el programa total de inversiones. Tal control debería tratar de eliminar todas las importaciones no esenciales en tanto existan problemas de balanza de pagos. Por importaciones esenciales no queremos decir importaciones para inversión en contraposición a las importaciones de mantenimiento. Tal interpretación, seguida durante años por algunos países en desarrollo, ha conducido a resultados desastrosos: algunas industrias ya existentes y que producían bienes de una alta prioridad social fueron obligadas a reducir o cortar su producción por falta de materiales y piezas de repuesto, mientras que todas las facilidades se les otorgaron a las importaciones de maquinaria nueva para industrias cuya instalación pudo haber sido pospuesta por algunos años.

c) Varios países en desarrollo han fincado esperanzas, por lo que se refiere a la industrialización, en las inversiones directas de capital extranjero. Sin embargo, tales inversiones deben someterse a los mismos controles que las inversiones locales por las razones ya mencionadas, además de que es necesario investigar los posibles efectos de la entrada de capitales sobre la posición de la balanza de pagos y regular los envíos de rendimientos al exterior. A diferencia de los préstamos, que crean una obligación temporalmente limitada, las inversiones directas generan un continuo flujo de ganancias, dividendos y regalías al exterior. Debemos recordar, además, que las ganancias que se reinvierten a su vez generan mayores ganancias, dividendos y regalías sujetos a ser transferidos al exterior, a menos que el capital reinvertido reciba, de acuerdo con las leyes del país receptor, el mismo tratamiento que el capital doméstico.¹¹

La aparente ventaja de obtener maquinaria del extranjero sin tener que pagar por ella, ha sido frecuentemente malinterpretada en dos sentidos: otorgando concesiones excesivas al capital extran-

¹¹ Algunos países en desarrollo han intentado establecer reglamentaciones en este sentido, pero sin gran éxito práctico hasta ahora.

jero privado, hasta el punto de excluir incluso la competencia de los inversionistas privados nacionales,¹² y aceptando la inversión extranjera sin imponer ninguna restricción en cuanto al campo de actividad y la localización que puedan elegir. En opinión nuestra, tal política padece de miopía: un proyecto que pertenezca a la categoría de inversiones que el plan trata de restringir está destinado a tener efectos negativos aun en caso de que el contenido de importación esté totalmente financiado por una afluencia de capital extranjero: probablemente romperá el equilibrio de la oferta de varios bienes escasos, contribuirá a desatar presiones inflacionarias y, a la larga, afectará en forma adversa la balanza de pagos. Debemos descartar, pues, los justificantes que tan comúnmente se escuchan en tales casos, de que es mejor tener algo —no importa que tipo de proyecto¹³ elija el capital extranjero—, que nada.

Debe hacerse también una llamada de atención en cuanto a la justificación de una política extremadamente liberal para con el capital extranjero, en razón de la necesidad de atraer el adiestramiento y la tecnología (el *know-how*). No discutimos tal necesidad ni que la ejecución de los planes de industrialización resultaría menoscabada sin la transferencia de conocimientos desde los países más adelantados. Pero existen varias posibilidades, cuando este conocimiento puede ser comprado, para no mencionar la ayuda a nombre de los organismos internacionales, y la compra de patentes y licencias y la contratación de técnicos extranjeros que frecuentemente resulta ser menos costosa que la obtención del conocimiento en una transacción en 'paquete', en que la inversión directa de capital privado extranjero es parte integrante.

¹² La inversión extranjera frecuentemente es llevada a cabo por poderosas empresas internacionales bien preparadas para competir con las empresas nacionales más débiles, con vistas a eliminarlas del mercado en detrimento de los intereses económicos y nacionales del país en desarrollo.

¹³ El argumento de que los inversionistas extranjeros no tomarán de ninguna manera malos proyectos, debido a que no les proporcionarían márgenes de ganancia suficientes, no resulta cierto mientras se hallen en posibilidad de vender a precios de monopolio o de substituir la importación de bienes que se vendían a precios inflados por costos excesivos de transporte y amplios márgenes de ganancia. Este era el caso de la cerveza, p. ej., en algunos países de África, en los que a pesar de existir capacidad de producción en exceso, los inversionistas extranjeros solicitaban permisos para instalar nuevas cervecerías.

Las observaciones anteriores no deben entenderse como un rechazo global de la inversión privada extranjera, sino como una advertencia en contra de la creencia ampliamente difundida de que ésta ayuda automáticamente a la ejecución de los planes de industrialización y como un alegato a favor de una política selectiva de importaciones de capital, con una fuerte preferencia por los créditos a largo plazo.

5. Pueden utilizarse incentivos fiscales y de otro tipo para persuadir al sector privado de que se haga cargo de proyectos de conformidad con el plan. Los controles del tipo que comentamos anteriormente resultan útiles para evitar las formas indeseables de inversión y para influir sobre la ejecución de los proyectos aprobados. Pero ninguna de estas medidas puede garantizar que un proyecto considerado esencial se adopte realmente y se lleve al cabo a su debido tiempo. Sólo la participación directa del sector público puede lograr esto. En los siguientes párrafos analizaremos algunos aspectos relacionados con este tema.

a) La participación del Estado puede adoptar la forma de complemento de la inversión privada siempre que ésta falle, o crear empresas públicas en ciertos campos de la producción, para que formen parte del sector público. Una forma intermedia consiste en promover nuevas inversiones a través de corporaciones industriales y financieras y después vender las nuevas plantas a los intereses privados tan pronto como resulten económicamente viables —de acuerdo con los elementos de juicio de la economía de mercado. Tenemos, pues, una situación diametralmente opuesta a la imaginada por Schumpeter: el verdadero innovador es el Estado y no el inversionista privado. El argumento que frecuentemente se esgrime para justificar el traspaso a manos de los particulares de las empresas prósperas creadas por el Estado, y que supone que ellos tendrán mayor éxito al administrarlos no nos resulta convincente. ¿Por qué quienes demostraron ser malos empresarios han de convertirse en buenos administradores, mientras que quienes resultaron ser buenos promotores han de estar incapacitados para administrar por el solo hecho de ser empleados públicos? Si se hiciesen vigorosos esfuerzos para preparar cuadros administrativos para el sector público, las fallas administrativas que se presentasen serían similares, en promedio, a las del sector privado. Además, debe se-

ñalarse que la administración de los grandes consorcios privados conlleva los mismos problemas que en el sector público.

Por otro lado, ¿qué nos garantiza que el empresario privado no manifestará su habilidad mediante prácticas monopolísticas, que aumenten sus ganancias pero que mantengan parte de la capacidad productiva ociosa, en obvio detrimento de la economía nacional? Pero no es intención nuestra, en este punto, expresar juicios de valor, dado que la elección del tipo de sector público es una cuestión política y corresponde al ámbito de la estrategia a largo plazo del desarrollo económico. Tan sólo diremos que esta elección está directamente ligada a la ejecución del plan. Entre más dependa el plan, para su ejecución, del sector público, menores serán las probabilidades de discrepancias entre los propósitos de los planificadores y la ejecución real del plan.¹⁴

b) El sector público puede, además de llevar a cabo proyectos incluidos en el plan, jugar un importante papel de promoción en la organización, financiamiento y asistencia técnica de las pequeñas industrias privadas y de las cooperativas. Aquí, la defensa de la propiedad privada o cooperativa se fortalece, como medio de allegarse los ahorros de los comerciantes y artesanos, y dedicarlos a la inversión industrial, así como de aprovechar las capacidades administrativas que son suficientemente adecuadas para una empresa pequeña, frecuentemente manejada como un negocio familiar. La promoción de industrias pequeñas puede resultar de gran importancia dentro del contexto de la planeación regional y, siempre que existan deficiencias en los medios de transporte y que los costos de éste sean altos, ser un buen medio de satisfacer la demanda local a precios competitivos aun si los costos de producción son considerablemente altos en comparación con las empresas que operan en gran escala. El apoyo a las industrias pequeñas con bajos coeficientes de capital es también una forma de compensar la alta relación capital-producto que se tiene en aquellos proyectos industriales de gran escala en las ramas en que son indispensables.

Qué tan gran proporción debe asignarse a las pequeñas industrias, tanto tradicionales como modernas, en la ejecución de los planes de industrialización, es tema para consideraciones empíricas.

¹⁴ Por supuesto, suponiendo que el plan ha sido elaborado en forma realista.

En cualquier caso, las pequeñas empresas, para poder sobrevivir, deben estar apoyadas por instituciones especiales del sector público. En cuanto a la afirmación de que su capacidad de contribuir a la formación de capital es inferior a la de las grandes unidades, consideramos que esta cuestión puede resolverse mediante una adecuada tributación de los ricos y de los acomodados.

c) La ejecución de los planes de industrialización requiere generalmente de una considerable actividad en el campo de la construcción. En casi todos los países en desarrollo estas actividades son llevadas a cabo por compañías privadas, incluso por lo que hace a la construcción de obras del sector público. La experiencia muestra que ésta es una fuente muy importante de transferencia de fondos al sector privado y de ganancias, no siempre legales, que podrían dedicarse a la inversión si fueran obtenidas por empresas públicas. No necesariamente debe considerarse la construcción como un dominio del sector privado.

Para sintetizar, el sector público tiene un muy importante papel que jugar en la ejecución de los planes de industrialización de una economía mixta. La diferencia específica de este sector, en comparación con el sector privado, consiste en que puede orientarse en tal sentido, mientras que las empresas privadas actúan en respuesta a un móvil de lucro.

Se terminó de **imprimir** este libro de la EDITORIAL NUESTRO TIEMPO, S. A., el día 25 de julio de 1967 en los talleres de la EDITORIAL LIBROS DE MÉXICO, S. A., Av. Coyoacán 1035, México 12, D. F. Consta la edición de 3,000 ejemplares.

Nº 1415

Ignacy Sachs nació en Polonia en 1927. Actualmente es Director del Centro de Investigaciones sobre las Economías Subdesarrolladas y profesor en la Escuela Central de Planificación y Estadística de la capital polaca. Durante muchos años vivió en Brasil y en la India, donde conoció a fondo los problemas propios del subdesarrollo; después ha seguido de cerca los avances y tropiezos de la planificación económica en su país. Sus dos principales libros: **“Modelos de Sector Público en las Economías Subdesarrolladas”** y **“Comercio Exterior y Desarrollo Económico”** —de los que se incluyen cuatro capítulos de los más importantes en el presente volumen— se han traducido a varios idiomas y han sido objeto de señaladas distinciones académicas. Esperamos que se acoja este libro con el mismo interés con que la Editorial Nuestro Tiempo lo ofrece al público de habla española.

Diseño de la Portada: Gustavo Sainz
Dibujo: Ignacio Aguirre



EDITORIAL NUESTRO TIEMPO