

A U T O R : DUDLEY SEERS

T I T U L O : LA TEORIA DE LA INFLACION Y EL CRECIMIENTO EN LAS
ECONOMIAS SUBDESARROLLADAS: LA EXPERIENCIA
LATINOAMERICANA (*)

(Sacado de "El Trimestre Económico")
Julio-sep. 1963

C E N D E S

C U R S O : POLITICA ECONOMICA

PROFESOR: Federico Herschel

Caracas; mayo de 1965.
odl/.

(Sólo para distribución interna)

LA TEORIA DE LA INFLACION Y EL CRECIMIENTO EN LAS ECONOMIAS
SUBDESARROLLADAS: LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA (*)

Dudley Seers

A. Una Teoría General de la Inflación y el Crecimiento (1).

Vamos a proceder a formular los supuestos siguientes con respecto a una economía;

Supuestos estáticos en relación con la estructura de la producción y el comercio.

S1. Las exportaciones de algunos productos primarios forman una parte importante del PNB (más del 5%).-

S2. Que es nula o escasa la capacidad para producir diversos tipos de manufacturas, especialmente de maquinaria, de tal modo que los artículos manufacturados representan una buena parte de las importaciones.

Supuestos estáticos en relación con los factores de producción.

S3. Es muy desigual la distribución de la tierra; de ésta, una gran parte está formada por latifundios parcialmente cultivados.

(*) Ver Oxford Economic Papers, vol. 14, junio de 1962, N° 2, pp. 173-95. (Versión al castellano de Rubén Pimentel)

(1) Para la exposición que sigue me he documentado ampliamente en el trabajo que sobre este tema realiza la Comisión Económica para América Latina (Cepal) así como en muchos estudios hechos allí, tanto individuales como en grupo. Considero difícil expresar mi reconocimiento por la ayuda brindada, ya que, para ello, debería hacer una lista de veinte a treinta nombres de colegas de la Cepal, aparte de los asesores, quienes en diversas formas han contribuido a mi educación en lo que respecta a las economías latinoamericanas. Sin embargo, dos personas, con quienes trabajé estrechamente, en particular, desde mediados de 1959 hasta mediados de 1961, fueron los economistas chilenos Osvaldo Sunkel y Anibal Pinto. Sin comprometer directamente a estas personas en la exposición que aquí presento, me agradecería hacer patente que cada una de ellas ha contribuido, más que yo mismo, a la explicación teórica general. He aprovechado también las opiniones de varios economistas de Yale, incluso Werner Baer, Carlos Díaz-Alejandro y Joseph Grunwald, así como los estudios aparecidos después de que había presentado esta tesis en el Club de Economía de Ginebra, en el Dpto. de Economía Aplicada de Cambridge y en el curso superior del profesor Kennedy en el University College de las Antillas. Un resumen más extenso se distribuyó como documento de la sesión de 1961 de la Cepal (Naciones Unidas E/CN.12/563), que fue publicado en el Vol. VII, N° 1 del Economic Bulletin for Latin America (Cepal). El estudio en su totalidad, que publica la Cepal, consiste de un análisis regional y de algunos capítulos que exponen, con mayor detalle, de qué manera los casos de la Argentina, el Brasil y Chile encajan dentro de este análisis. (También hay un artículo sobre México.) Cuenta también con un apéndice estadístico que contiene las series principales de población, prod. nac., precios, exp. e imp., correspondientes al período 1929-58.

S4. Una gran parte de la fuerza de trabajo consiste de trabajadores no calificados y de escasa ocupación en zonas rurales.

S5. El mercado de capitales es imperfectamente competitivo.

S6. Es inelástica la oferta de las empresas.

Supuestos estáticos relativos a las instituciones.

S7. Es sumamente monopólica la organización de la industria fabril.

S8. La clase obrera posee cierta fuerza política e industrial

S9. Es limitada la eficacia de la administración pública, especialmente en la recaudación de los impuestos directos.

Un supuesto estática con respecto a las normas de consumo.

S10. Varían muchísimo las elasticidades-ingreso de la demanda entre diversos productos.

Supuestos dinámicos.

D1. La población está creciendo

D2. Aumentan las aspiraciones económicas de la población.

D3. La población tiende a emigrar hacia las ciudades.

D4. Se propagan las facilidades crediticias al consumidor

D5. Cambian los gustos (de los que tienen un ingreso y lugar determinados de trabajo) bajo la influencia del ejemplo del extranjero.(2)

Símbolos:(3)

Y - Producto nacional bruto

G - Compras de bienes manufacturados de consumo

I - Producto per capita

X - Exportaciones totales

X° - Exportaciones totales más entradas netas de capital(4)

M - Importaciones totales

P - Población

I' - Mínimo tolerable de producto per capita

Y' - Mínimo tolerable de producto nacional bruto

m - Fracción que se importa de G.

t - Tiempo.

Nota. (S = Supuesto estático; D = Supuesto dinámico)

(2) Este es rigurosamente distinto del supuesto S10 que hace alusión a las inclinaciones de las funciones de gasto-ingreso, presuponiendo un conjunto dado de gastos (asi como una distribución geográfica dada de la población y determinadas instituciones de crédito).

(3) Todas las variables que se expresan con letras mayúsculas están calculadas como números índices.

(4) El producto líquido de las salidas de capital y del pago de utilidades.

1.º Versión del modelo (en que m es constante)

Vamos a imaginar que ponemos en movimiento este modelo mediante el supuesto de un aumento constante en el PNB. Por razón de los supuestos S10, D2, D4 y D5, esperamos que cambie la estructura de la demanda. Habrá, además, otra razón: que es probable que sea más desigual la distribución del ingreso si el crecimiento se realiza en una economía donde hay excedente de fuerza de trabajo (S4), son bajos los impuestos directos (S9) y la industria manufacturera crece en relación con el PNB (véase adelante). Podemos suponer, en particular, que la demanda de bienes manufacturados de consumo, G, crece más rápidamente que el ingreso; es decir, $(dG/dt) > (dY/dt)$. Esto es lo que nos indica la experiencia de todo el mundo, y que se ve reforzada en las circunstancias enunciadas, ya que siempre son mayores las propensiones a consumir artículos manufacturados entre los ricos que entre los pobres, y en la población urbana que en la rural; normalmente no se adquiere crédito para el consumo de productos primarios o servicios; y los ejemplos extranjeros persuasivos son los del consumo de automóviles, utensilios domésticos, etc.

Supongamos que es constante en m la parte del valor de los bienes manufacturados de consumo que han sido importados, de tal modo que las importaciones totales de bienes de consumo terminados son iguales a mG. De lo cual se sigue, de inmediato, que $[d(mG)/dt] > (dY/dt)$. Como, en realidad, son particularmente altas las elasticidades-ingreso de la demanda de productos de maquinaria, y éstos son los que con menos facilidades se pueden fabricar en el país (supuesto S2), probablemente es considerable la desigualdad. Este modelo también denota que la producción nacional de bienes manufacturados de consumo aumenta más aprisa que el PNB; (5) por tanto (a la larga), las importaciones de productos intermedios y bienes de capital también aumentarán más rápidamente que el PNB, a menos que suceda algo muy extraño a las relaciones capital-producción. Pero en su gran mayoría las importaciones consisten de productos manufacturados (S2), y no hay razón alguna para suponer que otros tipos de importaciones crezcan más lentamente que el PNB; por consiguiente, las importaciones totales (M) también crecerán más aprisa que el PNB, o sea: $(dM/dt) > (dY/dt)$.

Haciendo caso omiso, por el momento, de las corrientes internacionales de capital, a modo de que se equilibre el comercio (X- M), esto se puede traducir en la proposición de que el producto nacional crecerá más lentamente que las exportaciones $(dY/dt < (dX/dt))$.

He aquí la situación de equilibrio dinámico en términos económicos. Es, por tanto, de la forma en que actúen las exportaciones de lo que depende la posibilidad de una tasa adecuada de crecimiento económico. Si las exportaciones van en ascenso con bastante rapidez, es posible adaptar la norma variable de la demanda mediante el aumento de diversos tipos de importaciones en la medida en que sea necesario para evitar la aparición de escaseces.

Mas, ¿qué cosa es una tasa "adecuada" de crecimiento? Esto depende

(5) De la definición de bienes de consumo manufacturados excluyo a los productos alimenticios elaborados.

de la rapidez con que crezca la población (D1) y de la rapidez con que aumenten las aspiraciones (D2). Aquello se puede determinar; éstas se pueden definir como dI'/dt , la tasa mínima de crecimiento a largo plazo de la producción per capita, compatible con la ausencia de un levantamiento social (6). Debemos admitir que éste es un concepto impreciso, pero considero que su uso estará justificado en la presentación siguiente. $I' \times P = Y'$, el mínimo tolerable de PNB. Luego,

$$\frac{dY'}{dt} = \frac{dP}{dt} + \frac{dI'}{dt} \quad (1)$$

Pero la condición del equilibrio social es $(dY/dt) + (dY'/dt)$. Por tanto la situación de equilibrio dinámico total, económico y social, es:

$$\frac{dX}{dt} > \frac{dP}{dt} + \frac{dI'}{dt} \quad (2)$$

Expresándolo en palabras, diremos que la tasa de aumento de las exportaciones (en términos de tanto por ciento) debe exceder a la tasa de crecimiento de la población por gran margen.

Vamos a suponer que, de acuerdo con esta definición, la tasa de las exportaciones ha ido aumentando a un ritmo "adecuado", pero que éste va perdiendo velocidad. En ese caso, disminuirá la tasa de crecimiento económico en el modelo que hemos desarrollado aquí (la que llamaré la. Versión), y dejará de ser políticamente tolerable (en el largo plazo).

2a. Versión del modelo (en que m disminuye)

Empero, en este caso podemos introducir en el modelo una variante principal. Si disminuye la proporción de las manufacturas importadas, entonces es posible presentar la siguiente expresión:

$$\frac{dM}{dt} < \frac{dY}{dt} \quad , \quad \text{de suerte que} \quad \frac{dY}{dt} > \frac{dX}{dt}$$

¿En qué circunstancias puede ocurrir esa disminución? En casi cualquier economía es factible reducir la relación m a ciertos niveles; si esta relación es, por lo común, mucho mas alta, el producto nacional será susceptible, por algún tiempo, de crecer con mayor rapidez que las importaciones. Pero, por razones de orden técnico, para cada economía existe un límite inferior para m , determinado por las dimensiones del mercado necesarias para los

(6) Una sublevación podría resultar no solamente como consecuencia de la pobreza sino también a causa de la desocupación. Esto hace intervenir algunas variables adicionales, como las proporciones en que participa la fuerza de trabajo, y prefiero emplear la producción per capita como determinante de la estabilidad política. (Si aumenta bastante aprisa la producción por persona, disminuirá la desocupación). Naturalmente, también puede haber un estado de inquietud por causas no económicas.

diversos procesos manufactureros. Esta magnitud limitante es sumamente pequeña para (digamos) la fabricación de camisas, pero mucho más grande para la manufactura de automóviles. En cualquier país, para cualquier producto, el mercado real estará determinado por el tamaño de la población, el nivel del ingreso per capita y el grado de igualdad en la distribución del ingreso. En consecuencia, estas tres variables fijan valores mínimos a m (no son mínimos rígidos, sino niveles a los cuales la industrialización adicional resulta rápidamente muy costosa).

Vamos a concentrar ahora nuestra atención en lo que sucede en las economías que tienen que hacer frente al problema por medio de la industrialización, de tal manera que sus productos pueden seguir creciendo con mayor rapidez de lo que permite la tendencia en las exportaciones. Debemos reconocer, en seguida, que la disminución en m está relacionada con la tasa de urbanización. Esto tiene dos consecuencias. Una es que aparece un proletariado urbano, con importante fuerza política; este proletariado (que tiene compromisos monetarios fijos) no puede tolerar la desocupación crónica persistente; por tanto, a medida que disminuye m , aumenta dI'/dt , y, por consiguiente, $dY'/dt...$ (vease (1)). En segundo lugar, la urbanización es uno de los factores que causa un rápido crecimiento de la demanda de artículos manufacturados y, como es probable que la industrialización también acelere los cambios en los gustos y en la distribución del ingreso, la pauta de la demanda se altera más rápidamente en esta variante, lo que da lugar a que se haga más amplia la diferencia $[(dG/dt) - (dY/dt)]$. En consecuencia, en dos respectos se hace más riguroso el problema socioeconómico total (7).

Se podría pensar que como el último proceso solamente disminuiría la baja en m , dM/dt sería, no obstante, menor que dY/dt ; pero quizá esto no sea así en la realidad. El efecto inmediato de la industrialización acelerada es hacer que las importaciones de bienes de capital aumenten con más rapidez que antes. Es cierto que, para cualquier industria determinada, cesa pronto esta necesidad adicional de divisas, y se obtiene el provecho de la sustitución de importaciones. Pero, en primer lugar, el ahorro en las importaciones no es tan considerable como parece, porque habrá nuevas demandas de importación de materiales, productos intermedios y repuestos, y tales importaciones aumentarán ahora más rápidamente.

Además, los hechos individuales de sustitución de importaciones deben considerarse como parte integrante de un proceso continuo. Cada año se inician nuevas industrias, lo cual implica nuevas necesidades de bienes de capital importados; y el progreso en la sustitución significa hacer tipos de producción que son cada vez más intensificadores de capital. Además, a medida que avanza la industrialización, aumentan rápidamente las demandas de fuerza eléctrica, transporte interno, comunicaciones, abastecimiento de agua, etc. lo que aumentará nuevamente las necesidades de bienes de capital importados (8)

(7) En contraste, es posible que con el tiempo la urbanización disminuya la tasa de crecimiento de la población.

(8) Tiene que transformarse el sistema de transporte, ya que ha sido creado para servir a los fines del comercio exterior, y es posible que los servicios de carga sean muy deficientes entre los centros de población ubicados en el interior de estos países.

y hace aumentar las importaciones de combustibles más rápidamente que Y (en el caso de países que carecen de su propio petróleo).

Es verdad que, a la postre, en el momento en que el país fabrica su propio equipo, la sustitución de importaciones producirá cierta reducción en la propensión a importar, pero es posible que esto no sea factible en dos o tres décadas.

Esto nos da la primera clave en relación con las causas estructurales de la inflación durante un proceso de sustitución de importaciones. Se mantiene la presión sobre el tipo de cambio y es probable que haya una devaluación periódica, particularmente desde que no son eficaces los controles sobre las importaciones y el tipo de cambio (S9).

También obran otras influencias. A causa de las dificultades para obtener personal obrero, capital y aptitudes empresariales para las industrias nuevas (S4, S5 y S6), son elevados los costos de los factores por unidad de producción. El sistema monopólico de organización (S7) significa que las industrias nuevas se crearon, probablemente, como monopolios o como sucursales de monopolios existentes; lo cual es particularmente probable en las nuevas industrias protegidas. Es posible que, en muchos casos, la escala de producción sea demasiado pequeña para permitir que se haga uso completo del equipo, lo cual también implica costos altos. Las demoras burocráticas (v.gr. en el despacho aduanal o para conseguir permisos para construir), así como la necesidad de tener que recurrir al cohecho, pueden aumentar aún más el costo (S9). Así, pues, casi es seguro que los sucedáneos de las importaciones sean más caros que los productos que reemplazan. También se sentirán las influencias al aumento en el costo de los factores en otras industrias, en parte debido a los ejemplos que ponen los recién llegados a la industria, y en parte porque llegan a escasear los obreros calificados, los gerentes y empresarios (S4 y S6).

Es más, no es probable que se hayan previsto las necesidades adicionales de tales servicios como el transporte, la energía, etc., y en consecuencia ocurrirán ciertas tensiones perjudiciales ocasionadas por demoras en los fletes, por la espera en la instalación telefónica y la pérdida de carga de generadores eléctricos. Todo esto aumenta los costos de la economía en general.

Ya han sido mencionadas las inferencias resultantes de las necesidades de divisas para la inversión; pero, además, tiene que aumentar la tasa de ahorro, no solo para el financiamiento de la construcción de nuevas fábricas, plantas de energía eléctrica y sistemas de transportes, sino también para cubrir los gastos de la expansión acelerada de las ciudades en donde se encuentran situadas las nuevas industrias. Es posible que haya algún aumento en el ahorro debido a la falta de disponibilidad de bienes duraderos importados, pero el efecto probable es que trastorne el equilibrio anterior entre el ahorro voluntario y la inversión, de manera que, por las presiones inflacionarias globales, aumentará el exceso de la demanda local en diversos sectores.

Una vez que se inicia el alza de precios, se presentarán ciertas tendencias cumulativas muy conocidas, a medida que cada clase se esfuerza por protegerse del aumento en los precios. Se generalizan los aumentos de sala-

rios (S8); aumentan los precios de los productos alimenticios a causa de la oferta inelástica de la agricultura (S3); y los de los artículos manufacturados como reacción al incremento en los costos (S7). El aumento de sueldos en el ramo civil de la administración pública y en los servicios públicos, crea problemas adicionales. Como de cualquier manera son inflexibles los ingresos públicos fiscales, por su incapacidad para recaudar los impuestos directos, tiende a producirse un déficit en el presupuesto; y quienes son responsables de las políticas de los precios de los servicios públicos tienen que encarar un dilema. Si aumentan los precios, agravan, con ello, el alza general de precios y son causa de trastornos políticos; pero si mantienen sin cambio alguno sus cobros, corren el riesgo de acentuar los síntomas de la sobrecarga, teniendo que hacer frente a un déficit creciente en sus cuentas, lo cual aumenta las presiones inflacionarias globales.

En una fase posterior, se desalienta la inversión productiva a largo plazo en favor de empleos más especulativos del capital, como la acumulación de existencias, la adquisición de divisas y la construcción de edificios de apartamentos y de tiendas destinadas a los grupos de ingreso más alto; lo cual hace más graves los problemas estructurales de la oferta. También se desanima el ahorro personal, y todo el peso de nivelar ex post el desequilibrio global entre el ahorro y la inversión recae sobre las utilidades de las sociedades de capital. Son castigadas oportunamente las exportaciones (especialmente si se mantiene sobrevaluado el tipo de cambio con el fin de frenar las alzas de precios), y esto agudiza aún más el problema original de la escasez de divisas.

Consecuencias monetarias.

Es cierto que para que este proceso tenga gran alcance es condición necesaria que haya algún aumento en la oferta de dinero (9) (aunque debemos esperar cierta elasticidad en la velocidad de circulación). Sin embargo, una política monetaria restrictiva sólo permitiría que la tasa de crecimiento necesaria se combinara con la estabilidad de los precios, si las alzas de precios, debidas a las influencias antes mencionadas, fueran neutralizadas mediante bajas de precios en otros sectores. Como son vigorosas las presiones hacia el aumento, abarcando extensas zonas de la economía (por medio del aumento de precios de las importaciones, de la mano de obra calificada, etc.) y se supone que los obreros no calificados y las empresas existentes poseen cierta fuerza defensiva, esto es muy improbable que suceda. Además, es bastante difícil comprender por qué medios se puede lograr el aumento necesario en la inversión si no se incrementa, con toda rapidez, el medio circulante.

La consecuencia de una política monetaria estricta sería mantener a Y ligada a X. La primera versión de este modelo fue, en realidad, esencialmente un modelo monetario ortodoxo o de "patrón oro", y dicha versión solamente obtiene la estabilidad de los precios a costa de una dependencia casi absoluta de las exportaciones.

Debemos agregar que se puede modificar sustancialmente el funcionamiento del modelo si se aumenta la entrada de capital: siempre que ésta crezca

(9) Diremos en forma más precisa, un aumento en la oferta de dinero que sea más rápido que el del PNB real.

ca mas aprisa que los pagos de utilidades, permite que las importaciones aumenten mas rápidamente que las exportaciones y, de esta manera, cambia la situación de equilibrio (2) a

$$\frac{dX^o}{dt} > \frac{dP}{dt} + \frac{dI^o}{dt}$$

en donde X^o representa las exportaciones mas las entradas netas de capital (10) (A la inversa, el cambio de una entrada por una salida de capital, o el aumento en los pagos de utilidades cuando es constante la inversión de capital extranjero acentúa, desde luego, cualquier desequilibrio básico). Así como de este modo proporciona alivio a las presiones estructurales, una entrada creciente de capital también ayuda, por razón natural, a nivelar cualquier desequilibrio global entre el ahorro ex ante y la inversión, o, desde otro punto de vista, permite que aumente la inversión sin que haya una gran expansión monetaria. (11).

Otros procedimientos posibles.

Existen otros medios posibles por los cuales se puede desarrollar la inflación. Vamos a suponer que una economía se encuentra en equilibrio dinámico (en el sentido de que las exportaciones, así como las importaciones, aumentan lo bastante aprisa para permitir que la estructura de la oferta se adapte uniformemente a la estructura cambiante de la demanda), pero que en un sector importante la producción de pronto comienza a crecer más lentamente o deja de aumentar por completo. En este caso surgirán problemas estructurales de la oferta, como anteriormente, si no disminuye la tasa total de crecimiento. Las importaciones del producto de que se trata pueden aumentar con mayor rapidez (o disminuir más lentamente) que hasta entonces, ocasionando una escasez de divisas, o bien, puede haber demandas no satisfechas en los mercados internos, que provocan aumentos de precios. (12) Es patente el peligro que implica un retraso en la agricultura (véase el supuesto S3), y podría conducir directamente a aumentos de salarios debido a la importancia de los productos alimenticios para los asalariados. (13)

De igual modo, habrá desequilibrios si se trata de acelerar el

(10) Este es un concepto muy semejante al de "capacidad para importar" empleado en muchos de los documentos de la Cepal. Las entradas de capital representan el producto neto de las salidas y los pagos de utilidades.

(11) Pero las corrientes fluctuantes de capital que se supone deben ingresar si son empresas extranjeras las que poseen una gran parte de la propiedad, hacen verdaderos estragos en la política monetaria.

(12) Cuando se trata de un sector que produce artículos de exportación, si disminuye su crecimiento producirá el mismo efecto que un debilitamiento en los mercados de productos.

(13) También es posible que las fluctuaciones en las exportaciones pongan en marcha la inflación de precios aun cuando tales fluctuaciones sean en torno a una tendencia que es satisfactoria por sí misma. No contamos con el espacio suficiente para poder desarrollar aquí un modelo a corto plazo.

crecimiento total sin acelerar el crecimiento de cada sector principal, a menos que también se apresure el ritmo en el aumento de las exportaciones. Podría iniciarse este proceso si se acelerara el aumento de la población o si las aspiraciones comenzaran a crecer más rápidamente subiendo dY'/dt a un nivel más alto.

Para una economía en crecimiento es muy posible, en teoría, verse afectado tanto por una crisis crónica de divisas cuanto por un problema agrícola que, por razón natural, aumentaría muchísimo la dificultad para evitar la inflación, conforme a la 2a versión del modelo. (En la 1a. versión, la tasa de crecimiento sería más baja para cualquier tasa dada de incremento de las exportaciones). En realidad, si es bastante rápido el aumento de las exportaciones, sólo pueden ser de efectos limitados los retrasos sectoriales internos; se producen las tensiones únicamente porque en algunos casos se necesita de poco tiempo para aumentar el abastecimiento (por ejemplo, de energía eléctrica) o porque el flete resulta relativamente caro (v.gr. de productos alimenticios a granel).

Desde luego, en teoría, los aumentos de precios también podrían comenzar por causas internas, debido, por ejemplo, a la aparición de un déficit presupuestario no relacionado con las fluctuaciones del intercambio. Esto disminuirá las exportaciones aumentando los costos y estimulando, simultáneamente, el consumo local de los abastecimientos exportables. (14) El resultado sería una escasez de divisas que provocaría los mismos problemas estructurales que ocurren cuando una crisis en los cambios se debe a influencias puramente externas o a retrasos de sectores.

B. El Testimonio de la Experiencia Latinoamericana

Los supuestos.

La primera interrogación que se formula es, ¿que validez tienen los supuestos de este modelo para la América Latina? Basta un conocimiento ligero de la región para demostrar que los supuestos son válidos, en distintos grados, para diferentes países, aunque de lo antecede se deduce que, de ninguna manera, son necesarios todos los supuestos para el modelo.

El cuadro que presentan los supuestos (S3-S6), en relación con los factores de producción parece correcto, en términos generales, para la mayor parte de la región. La mayoría de los países todavía muestran los efectos de las concesiones de tierras otorgadas a los funcionarios de la época de la Conquista, que impusieron una clase extranjera de propietarios sobre la población indígena; y el resto refleja aún el régimen autocrático de los

(14) La vulnerabilidad de las exportaciones a la inflación local depende en gran medida de la importancia de los costos locales en los precios de venta y de las posibilidades de absorber, dentro del país, una mayor cantidad de productos destinados a la exportación. Es probable que las exportaciones de productos alimenticios y de materias primas para la industria textil sean las más afectadas, mientras que las de petróleo, minerales metálicos y bebidas son las menos vulnerables.

hacendados propietarios de esclavos. Grandes sectores de la fuerza de trabajo laboran como arrendatarios de tierras, jornaleros o pequeños propietarios, a gran distancia de los principales centros urbanos y reciben escasa educación. Son analfabetos (a veces ni siquiera hablan español). La clase superior consiste de grandes terratenientes que, con frecuencia, están ausentes del país. En semejante sociedad es muy limitado el campo de donde se pueden elegir empresarios industriales, y los valores de una sociedad de esa naturaleza no son un estímulo para la empresa industrial. En los países de este tipo funcionan muy mal los mercados de capital. Los bancos son de propiedad extranjera o están dominados por unas cuantas familias locales que reciben trato preferente en los préstamos; no existen bolsas de valores o están relativamente poco desarrolladas; los intermediarios financieros (como las compañías de seguros) desempeñan un papel muy limitado. Los países de integración máxima, tanto en sentido social como económico son la Argentina y el Uruguay, donde es mucho más elástica la oferta de factores, ya sea desde el punto de vista de la economía en general, o de los sectores en particular. Encontramos en el extremo opuesto a los países no industrializados, racial y socialmente fragmentados, del Caribe y América Central (aunque no tanto México, que ha pasado por varias revoluciones y reformas agrarias) así como también Bolivia, el Ecuador y el Paraguay.

Al evaluar los supuestos S1 y S2, vamos a considerar la situación que prevalecía en 1929, cuando comenzó a funcionar la 2a versión. (Su mismo funcionamiento ha modificado, en el ínterin, la situación). En aquella época solamente la Argentina poseía un gran sector manufacturero; aunque también había importante actividad fabril en (el sur de) el Brasil, México, Chile, Colombia y el Uruguay. Sin embargo, en todas partes las importaciones de artículos manufacturados eran económicamente importantes y representaban la gran mayoría de las importaciones, aun en la Argentina; y su financiamiento se hacía mediante las exportaciones de un pequeño número de productos primarios (con frecuencia un solo producto). El supuesto S1 es todavía verdadero para toda la región; el S2 se aplica en todas partes menos en el Brasil, la Argentina, México, Chile y Colombia (y aun en estos casos las importaciones de manufacturas solamente han sido restringidas en los últimos años mediante el empleo de controles vigorosos).

Presenta mayor variedad el grado en que son válidos los supuestos institucionales. Casi en todas partes la organización de la industria manufacturera es de tipo monopolístico (u oligopólico), pero la organización obrera está correlacionada con la industrialización (siendo más fuerte en la Argentina) y, posiblemente, así es la eficiencia de la administración pública, aunque más débilmente.

Es escasa la información en lo que respecta a las normas de consumo. Pueden advertirse cambios en Venezuela durante la década de los años cincuenta, (15) y fueron tan grandes que constituyen un poderoso testimonio de apoyo. (16)

(15) Véase Memoria del Banco Central, seriatim (Caracas, Venezuela)

(16) Una comparación de las normas de consumo en Panamá en 1946 y 1956, donde el ingreso por persona registró poco cambio, nos indica que el nivel de consumo puede cambiar con el tiempo, aun en una economía estancada. (Sólo pueden tener validez los supuestos D3 y D5, debido al paso del tiempo). Véase Economic Development of Panama (Cepal)

No faltan pruebas con respecto al crecimiento de la población y la urbanización (17). Pero por lo que atañe a las aspiraciones económicas crecientes de la población, al crecimiento de las facilidades crediticias al consumidor y al cambio en los gustos, solo puedo decir que son francamente ostensibles para cualquiera que haya vivido en la región.

Países carentes de una sustitución fuerte de importaciones (la versión)

En cualquier análisis a largo plazo del desarrollo económico de la región es necesario dividir la zona en dos grupos. Uno de ellos consiste de 11 países: Venezuela, Cuba, Guatemala, República Dominicana, el Ecuador, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Haití y Honduras; todos estos mantenían, durante los años de 1929 a 58, lo que podemos llamar un patrón basado en el tipo de cambio del dólar, con un respaldo o garantía, firmemente sólida, en dólares (u oro) para su moneda local y escaso control de cambios (18). Estos países se ajustan a la la. versión del modelo.

Hasta donde nos es posible juzgar por las estadísticas disponibles, que son insuficientes y no se remontan más allá de 1945 (excepto en Venezuela, el Ecuador y Honduras), la tasa de crecimiento a largo plazo de estos países ha estado estrechamente correlacionada con el movimiento registrado en las exportaciones. (19) Esto también parece haber sido cierto para períodos más cortos; en ambas hubo alguna disminución durante la década de los cincuenta. (20) En el Ecuador, por ejemplo, con toda claridad se puede ver que después de 1955 disminuyó la tasa de crecimiento de la economía, cuando vino a menos el auge en las exportaciones. (21)

El coeficiente de importación presenta generalmente una tendencia al alza. Los gobiernos de dichos países sólo hicieron uso limitado de las cuotas de importación y de los aranceles durante este periodo; de hecho estuvo restringida la aplicación de los controles de intercambio por distintos convenios comerciales recíprocos con los Estados Unidos. De todas maneras, principalmente en estas economías fue alto el valor mínimo de m (proporción de las manufacturas importadas). La inflación parece haber sido moderada durante las tres últimas décadas. (con la única excepción de los breves brotes ocurridos en el Ecuador y Nicaragua); y siguió el curso de las fluctuaciones de los precios de los Estados Unidos, fuera de los años de la guerra, cuando se deterioró el mecanismo típico de equilibrio del patrón monetario basado en el tipo de cambio del dólar por la escasez de importaciones. En todos los casos las alzas de precios disminuyeron después de 1951. La mayor parte de los miembros de este grupo, tenían en 1958 el mismo tipo de cambio vis-a-vis del dólar estadounidense que en 1929 (y el bolívar venezolano, en realidad,

(17) V.gr. A Preliminary Study of the Demographic Situation in L.Am. (Cepal)

(18) Las economías cuyo patrón monetario se basa en el tipo de cambio de la libra est., tales como las de Jamaica y Trinidad, en varios aspectos importantes presentaron modelos semejantes de comportamiento económico.

(19) En el informe de la Cepal, antes mencionado, se encontrarán las estadísticas necesarias para documentar estas proposiciones.

(20) Aunque se debe tener presente que los métodos para el cálculo del ingreso nacional a veces estimulan esta correlación.

(21) Véase la sección histórica en Plan inmediato de desarrollo, Tomo I, Junta Nacional de Planificación, Quito.

había aumentado de valor).

Desde el punto de vista teórico es de gran interés observar la forma de funcionamiento de estas economías; en economías menos abiertas, pueden viciarse los cálculos de las elasticidades por el funcionamiento de los controles de importación, por las devaluaciones repetidas, etc. Para la mayor parte de estos 11 países son particularmente deficientes las estadísticas, pero casi todos los tipos de importaciones ascendieron tan rápidamente, por lo menos, como los productos nacionales, de 1950 a 1958 (los datos no nos permiten retroceder mucho más allá, y en todo caso las importaciones estuvieron sujetas a influencias especiales, de una u otra clase, durante la década de los cuarenta). Los movimientos en los precios no eran de tal naturaleza que estimularan las importaciones (en realidad, los precios internos de Venezuela parecen haber aumentado menos que los de los Estados Unidos), y esto sucedió en un periodo en que no había aumentado de ningún modo la liberalización del comercio. El estudio de los casos del Ecuador, El Salvador y Venezuela, donde son relativamente menos escasos los datos sobre el ingreso nacional, nos demuestra que las importaciones de bienes de consumo acusan cierta tendencia a aumentar más rápidamente que el consumo, las importaciones de bienes de capital más que la inversión de capital, y que las importaciones de materiales industriales se mantienen a tono, por lo menos, con la producción fabril.(22)

Los 11 países antes enumerados estaban más capacitados, desde el punto de vista político, que el resto de las repúblicas de América Latina, para hacer frente al estancamiento o disminución en los ingresos nacionales, como el que se sobrentiende puede ocurrir en países cuyo patrón monetario se basa en el tipo de cambio del dólar, si se estacionan o bajan sus exportaciones. Las utilidades de las compañías extranjeras en las industrias de exportación absorben una gran proporción de las fluctuaciones de los productos de exportación, una gran parte de la fuerza de trabajo se encuentra en el sector de salarios mínimos (o puede regresar a él), y las clases obreras tienen escasa fuerza política. Sin embargo, una ojeada a la lista de estos 11 países nos señala las tensiones políticas que se pueden presentar en los países productores de materias primas que logran estabilizar sus precios mediante el mantenimiento de instituciones monetarias restrictivas y que descuidan la industrialización. Sería realmente ingenuo atribuir los sucesos políticos de Cuba enteramente al hecho de que las exportaciones y el ingreso per capita cambiaron poco durante el periodo comprendido entre 1947 y 1958, pero sería igualmente cándido negar todo nexo entre el estancamiento y la revolución.(23)

Cuando después de 1957 vino a menos el auge petrolero, el gobierno venezolano no se sintió capaz de evitar el aumento de sus gastos (en vista de la ya fuerte desocupación en Caracas), y aun cuando ha continuado el cre-

(22) Aunque el comportamiento del Perú no fue característico de este grupo durante la mayor parte de las tres últimas décadas, si tuvo un régimen de libre importación en la mayor parte de la década de los años cincuenta, y muestra tendencias similares. En este caso, sin embargo, la relación de los precios se inclinó en favor de las importaciones.

(23) Los ingresos reales per capita en Cuba habían registrado, de hecho, poco cambio neto durante todo el periodo comprendido entre 1923 y 1947 (Report on Cuba, International Bank, p.40).

cimiento, a pesar de los grandes empréstitos extranjeros, aquél ha ido acompañado por la devaluación, los controles a la importación, aranceles más elevados, una disminución de la garantía monetaria y aumentos de precios, de tal suerte que Venezuela ha dejado de estar dentro del patrón monetario basado en el tipo de cambio del dólar.

Durante estos últimos años ha sido minado, en diversos sentidos el equilibrio de dichos países. En términos de la situación (2), se ha acelerado la tasa de crecimiento de la población, al mismo tiempo que, desde la Revolución cubana, se ha observado una tendencia al aumento en las aspiraciones económicas. Con todo, en la misma época, se han debilitado los mercados de productos y ha disminuido la afluencia de capital privado. En consecuencia, a pesar de que cada vez se recurre más a la ayuda extranjera, van en ascenso las tensiones políticas.

Otros países (2a. versión)

Los otros nueve países (Méjico y el resto de América del Sur) ponen de manifiesto una experiencia mucho mayor y más diversa; sin embargo, han seguido políticas monetarias menos ortodoxas que los 11 países antes mencionados. También han tenido aumentos más rápidos en el ingreso que en las exportaciones durante las tres últimas décadas (con la posible excepción de los países más pequeños, para los que no disponemos de datos). En cambio, todos han experimentado la inflación, desde moderada hasta rápida, que continuó (acelerándose en muchos casos) cuando se debilitaron los mercados de exportación en la década de los cincuenta. Casi sin excepción, en cada quinquenio todos los miembros de este grupo han sufrido una inflación más rápida que cualquier miembro del otro grupo. Debemos agregar que estos países han tenido un incentivo mayor para esforzarse por estimular el crecimiento, pues contienen grandes contingentes de la clase obrera urbana que necesitan ocupación para evitar la inanición y el desahucio de sus viviendas; pero estas economías disfrutaban igualmente de mayores posibilidades físicas para atender a su financiamiento compensador, ya que desde la década de los años veinte han desarrollado sectores manufactureros más grandes y poseen mercados suficientemente amplios que permiten un volumen considerable de industrialización.

(Bolivia y el Paraguay constituyen las dos excepciones a lo que hemos expresado en la última frase, pues son economías pequeñas, todavía muy atrasadas económicamente. Su esfuerzo por impulsar la sustitución de artículos importados las hace chocar inevitablemente contra el obstáculo que representa el límite de m. Es notable que durante el período de 1945 a 1955 sus inflaciones fuesen las más fuertes que jamás haya sufrido ningún país latinoamericano. (24) En el estudio que presentamos a continuación haremos caso omiso de estos dos casos).

Diremos, como contraparte, que estos países han realizado, en el curso de las tres últimas décadas, grandes cambios estructurales. Tenemos como un ejemplo sobresaliente al Brasil, en donde la parte correspondiente a la industria manufacturera en el PNB aumentó de más o menos 12% de 1939-40 a más

(24) Ambos países también habían estado enfrascados en la guerra del Chaco.

del 25% en 1959-60, ocurriendo la mayor parte del cambio en el decenio de los años cincuenta. Actualmente, el Brasil cuenta con sus propias industrias manufactureras de vehículos así como con plantas para la fabricación de equipo eléctrico. El "programa de metas" ha asegurado que la inversión continúe en los sectores básicos de la economía (principalmente mediante el financiamiento del gobierno, con recursos nacionales y extranjeros). Se ha dado prioridad a esta clase de inversiones a pesar de la intensidad creciente del problema de las divisas: la relación de las importaciones con el producto nacional descendió de aproximadamente 17% en 1928-29 a casi 7% en 1958-59.(25) La misma dificultad para obtener los productos de importación es lo que ha estimulado la inversión (la que nuevamente es, en parte, extranjera) en la industria manufacturera privada. De este modo ha continuado el crecimiento económico, pese a la rápida inflación, y el aumento en la producción real y en la ocupación ha moderado de hecho las presiones de aumento en los ingresos nominales, así como también ha ayudado a hacer menos rigurosas las escaseces que siempre tienden a aparecer.(26)

No contamos aquí con el espacio necesario para describir, ni siquiera en forma sucinta, los procesos de la inflación ocurrida en los demás países de este grupo, ya que en cada caso presenta características propias. Sin embargo, quizás valga la pena mencionar una o dos características individuales. Méjico y el Perú han tenido una experiencia mas satisfactoria con sus exportaciones (comprendiendo al turismo), y han tenido que hacer un cambio estructural relativamente mas pequeño, en el sentido en que lo empleamos aquí. En estos dos países la inflación ha sido más moderada, los precios casi se duplicaron en la década de los cincuentas, y no manifiestan ninguna tendencia significativa a acelerarse durante esta década. En la Argentina y Chile (y también en Colombia) la inelasticidad a largo plazo de los abastecimientos agrícolas ha sido una gran fuerza inflacionaria adicional, que ha obrado a través de diferentes mecanismos.(27) (Parece que en Méjico existe cierto nexo entre las reformas agrarias primitivas y el progreso económico reciente, ya que, en general, ha aumentado en proporción satisfactoria su producción de artículos alimenticios). En los mismos dos países, hasta últimas fechas ha sido inadecuada la exploración petrolera y, el hecho de no poder eliminar la importación de petróleo, ha agravado muchísimo (como en el Brasil) los problemas estructurales. En estos dos países, por lo tanto, pudo aumentar

(25) Comparando, en ambos casos, las importaciones de bienes con la producción de bienes y servicios.

(26) Sin embargo, el Brasil sólo ha logrado mantener sus importaciones, aun a los bajos niveles de los últimos años, a costa de agotar sus reservas y acumular muy grandes deudas a corto plazo; sería erróneo, por tanto, llegar a la conclusión de que este país haya podido resolver hasta ahora sus problemas básicos. Puede verse una exposición más amplia en el capítulo sobre el Brasil que aparece en el estudio de la Cepal sobre la inflación, e igualmente en "Inflation and Economic Growth- An Interpretation of the Brazilian Case", por W. Baer, que saldrá en un próximo número de Economic Development and Cultural Change.

(27) Jamaica representa un caso en el que el estancamiento agrícola parece haber desatado una inflación moderada a pesar del auge en sus exportaciones. En la Argentina se protegió el consumo (de las consecuencias del estancamiento agrícola), a través de políticas que desalentaron las exportaciones. Por lo tanto las tendencias inflacionarias no se fortalecieron directamente, como en Chile, sino que se agravó el estrangulamiento de las importaciones.

la inflación a pesar de un crecimiento relativamente lento; este mismo estancamiento significó, de hecho, que todos los grupos lucharan denodadamente para lograr aumentos en el ingreso, a fin de evitar disminuciones en los niveles de consumo, y han demostrado ser persistentes las fuerzas cumulativas.

¿Hasta qué punto la escasez, a largo plazo, de exportaciones latinoamericanas y, por tanto, la inflación, se han debido a errores de política económica más que a causas externas? (28) En gran medida, esto es cosa de opinión, pero el único caso en que una mala política económica ha sido una gran influencia en contra de las exportaciones totales, fue el de la Argentina en los años de 1945 a 1952. En parte debido a su base industrial sumamente desarrollada, y en parte porque podía comer sus propios productos de exportación, hasta 1945 la Argentina había sido capaz de sobrevivir a la depresión y a la guerra con precios estables y una tasa moderada de crecimiento, al mismo tiempo que acumulaba reservas de divisas. Entonces, adoptó una serie de políticas de precios, salarios y fiscales, que en forma simultánea desviaron las exportaciones hacia el consumidor nacional y obstruyeron la agricultura, pero, no obstante, el gobierno no pudo modernizar el capital, un tanto arcaico, en las industrias básicas.

En otros casos, las exportaciones latinoamericanas siguieron más o menos la pauta señalada por el mercado mundial. (29) Es indudable que hubo cierto desaliento de exportaciones (v.gr. por los tipos de cambio discriminatorios del Brasil), pero, en gran medida, los mercados que perdía uno de los miembros de la región los obtenía otro, y es imposible creer que el total de las exportaciones de la región pudiera haber pasado del triple entre 1929 y 1958; esto es lo que se hubiera necesitado para que las exportaciones se hubiesen mantenido a tono con la producción total de América Latina, impidiendo así la necesidad del cambio estructural y permitiendo que todos los países mantengan la la. versión de este modelo y, no obstante, alcancen sus tasas reales de crecimiento.

La principal crítica que puede hacerse en contra de la política financiera es que mediante los controles de precios y subsidios, frecuentemente se han acentuado las escaseces en los sectores claves. Digno de mención especial ha sido el fracaso en el cobro de precios ajustados a la realidad en el consumo de electricidad o el transporte de pasajeros, así como el estímulo real del consumo de petróleo por medio de estos dos errores, y también al permitir tasas de cambio favorables a las importaciones de este producto.

(28) Este es el problema que plantea enérgicamente Roberto Campos en una crítica de estructuralismo intitulada "two Views on Inflation in Latin America" (un artículo en Latin America Issues, editado por Albert Hirschman). Cf. el capítulo IV del estudio de la Cepal que analiza la experiencia de la política económica.

(29) Véase "The Effect of Industrialization on Exports of Primary-Producing Economies", por A. Maizels (Kyklos, 1961-1). Sea como fuere, hasta Argentina se hubiera visto afectada por los problemas a largo plazo que surgen en la colocación de productos de zona templada en los mercados de Europa, dificultades causadas por las medidas de protección adoptadas para los agricultores europeos, por los aranceles del Reino Unido de marcada preferencia para Australia y Nueva Zelandia, y el subsidio a las exportaciones de los EE.UU.

Sea como fuere, cualquiera que sea el origen de la inflación en un país subdesarrollado, pronto se produce un desajuste estructural entre la oferta y la demanda mediante los procesos antes descritos.(30). En consecuencia, desde el punto de vista de la política económica es mas bien una cuestión de índole académica la decisión que se adopte sobre la causa inicial; pues aunque ésta haya sido una mala administración monetaria, no se sigue, de ello, que una sólida política financiera hubiese sido una solución satisfactoria.

Es interesante advertir que las políticas de estabilización que han seguido últimamente casi todos los países miembros de este grupo, no han permitido hacer compatible el crecimiento rápido con la estabilidad de los precios, aunque fueron proporcionados grandes empréstitos extranjeros unidos a (de hecho, condicionados a) la adopción de estas políticas, que permitieron el incremento de las importaciones. Se produjeron grandes bajas iniciales en la producción, especialmente en la construcción.(31) En todos los casos (menos, tal vez, en el del Perú) este fuerte retroceso en la producción solamente se recuperó, en términos per capita, con dificultad y después de alguna demora. Ha reaparecido la inflación de precios, aun cuando, en diversos sectores, todavía hay una desocupación ostensible y persistente de recursos; lo cual constituye una señal inequívoca de desequilibrio estructural básico, como lo es la rigidez continua en la composición de las importaciones.

Apenas es posible pretender que las inconsistencias políticas sean la causa esencial de la inflación. Para poder sostener esta tesis, sería necesario explicar los casos fundamentalmente distintos de los diferentes países en términos de los niveles de la competencia nacional, lo que sería muy difícil de sostener en una región en donde el poder ha estado en manos de personas que presentan ciertas semejanzas evidentes en su cultura. Sería igualmente necesario explicar por qué se aceleró (o desaceleró) la inflación en varios países distintos y en los mismos períodos, y esto exigiría ciclos psicológicos bastante minuciosos.(32) Aun cuando no negamos la importancia de los errores de política económica, consideramos que se puede obtener una explicación suficiente de los lineamientos principales de la experiencia de los casos de las 20 repúblicas, a partir de 1929, si nos remitimos a los factores monetarios ya esbozados.

(30) En el estudio de la Cepal se excogieron las deformaciones comparando principalmente los cambios en la oferta de los países de la 2a. Versión con los cambios en la oferta de los mismos grupos de productos en Venezuela y Ecuador.

(31) De por sí, ésta es una pérdida a largo plazo muy grave para una economía en desarrollo. Es violatorio al sentido común el hecho de que una economía necesitada, en extremo, de escuelas, caminos, etc. deje sin dar ocupación a grandes sectores de la industria de la construcción.

(32) El problema siempre se relaciona con el grado de verosimilitud de una teoría. Intelectualmente todavía es posible afirmar que la Tierra es el centro de un sistema solar, pero exige hipótesis bastante complicadas poder explicar de qué manera esto es compatible con los movimientos observados en los miembros del sistema, y la mayoría de los hombres de ciencia prefieren seguir el principio de formular el menor número y las mas sencillas hipótesis que sean compatibles con la evidencia.

Consecuencias de política económica.

La disminución de la deformación de los precios constituye una característica constructiva de varios planes de estabilización, (33) pero un remedio básico y perdurable solamente se puede obtener por medio de los cambios estructurales necesarios que permitan que continúe uniformemente el crecimiento con sustitución adicional de manufacturas importadas (especialmente equipo). Esto significa, en esencia, integración económica para crear los mercados para los productos aumentados, y de este modo hacer posible reducciones adicionales en m.

Una condición previa para el cambio estructural implícito, así como para hacer la economía suficientemente flexible durante el intervalo que transcurre hasta que se ha realizado (de manera que pueda hacer frente a las tendencias y fluctuaciones contrarias en el comercio exterior) es el incremento en la movilidad de los factores. Esto, a su vez, implica la necesidad de una reforma agraria, de progreso en la educación y de nuevos sistemas fiscales, para desintegrar las estructuras sociales existentes, que están basadas en una distribución sumamente desigual de la propiedad, en una oportunidad limitada de instrucción y sistemas regresivos de impuestos. Es ajeno a la finalidad de este artículo saber si son factibles tales cambios y como se han de realizar desde el punto de vista político y administrativo. (34)

Lo que importa, analíticamente, es que la crítica de la política pasada ya no puede tener mayor significación, a menos que se especifique cuáles características sociales y económicas se consideran haber sido datos invariables. En forma análoga, cualquier política encaminada a lograr el equi-

(33) No se debe inferir que la estructura "realista" de precios resultantes sea, en modo alguno, la que se necesita; diremos simplemente que, en la mayoría de los casos, la estructura de precios anterior era aún menos provechosa.

(34) La Alianza para el Progreso del gobierno de los Estados Unidos es un programa en gran escala de entrada de capital (20.000 millones de dólares en el curso de diez años) que depende de que se realicen estos cambios. Queda aún por ver si el gobierno de los Estados Unidos se ajustará a estas condiciones en los casos en que se presenten crisis políticas (de manera especial, si existe el peligro de que surja un gobierno castrófilo); si es factible imponer estas condiciones desde el exterior, aunque esto se trate de hacer con la mejor voluntad del mundo; si los gobiernos latinoamericanos cooperarán realmente (lo que es distinto de verbalmente) en programas que son incompatibles con sus fuentes principales de sostenimiento; si el Congreso proporcionará, año tras año, los recursos financieros necesarios; y cuáles serán las consecuencias de las primeras reformas sociales. (Cabe advertir que una piedra al rodar puede ser suficiente para provocar un alud) Otra duda importante es la forma de comportamiento del capital privado, tanto extranjero como latinoamericano. Estas cuestiones se estudian por el autor en un artículo titulado "America Latina y la política exterior de Estados Unidos", que será publicado en Political Quarterly.

librio dinámico en el futuro se tiene que basar en supuestos específicos relativos a las características que se tienen que alterar de la estructura socioeconómica, y en una valoración de lo que será el efecto total de dichos cambios.

C. Lecciones de la Experiencia Latinoamericana

Lo que en concreto sucedió en América Latina, fue que la gran depresión y las vicisitudes subsiguientes en los mercados de productos, en las tendencias de la población y en los acontecimientos políticos, fijaron a los países latinoamericanos una tarea de reajuste, que comprende una mayor industrialización y la creación de economías integrales y diversificadas. Para esta tarea, dichos países se encontraban impreparados en todos sentidos: económica, política, administrativa y socialmente. La inflación que se desarrolló en algunos de ellos representa un síntoma de su incapacidad para llevar a cabo los reajustes necesarios; son otros síntomas, el estancamiento, la dependencia crónica de la ayuda extranjera y las cada vez más frecuentes sublevaciones políticas.

Ahora nos podemos dar cuenta por qué la América Latina ha sufrido más, en estos respectos, que otras regiones. Una de las razones es que ha sido más lento el aumento de sus exportaciones de productos, por lo menos desde 1950, que en otras zonas productoras de materias primas; lo cual se debe, en cierto modo, a que las exportaciones de la región consisten mayormente de productos alimenticios (café, azúcar, plátanos), para los cuales no es alta la elasticidad-ingreso de la demanda; mas también, en cierto grado, porque sus productos de exportación se envían a Norteamérica, y ahí el crecimiento económico ha sido más lento que en Europa occidental; y, en parte, porque ha ido en aumento la discriminación en contra de los productos latinoamericanos con la creación del Mercado Común Europeo y la protección creciente a los productores de materias minerales de los Estados Unidos (petróleo y metales no ferrosos). En segundo lugar, la tasa de crecimiento de su población ha aumentado a más del 2 1/2% anual, la más alta del mundo. En tercer lugar, porque es aquí donde con mayor rapidez aumentan las aspiraciones económicas; se estimula el "efecto-demonstración" mediante la extensa exhibición de películas, de programas de televisión, de programas de radio, etc., que se originan en los Estados Unidos (así como por medio de los informes de los viajeros), y ultimamente la Revolución cubana ha acelerado aún más el aumento de expectativas. Por añadidura, varios países latinoamericanos pasan en la actualidad por etapas difíciles de industrialización, particularmente por la creación de industrias pesadas, sin que obtengan todavía mucho provecho en la forma de un ahorro en las importaciones de bienes de capital o en la exportación de artículos manufacturados. Otros países son demasiado pequeños para poder llevar a cabo una gran sustitución de importaciones. Algunos podrían agregar que las administraciones latinoamericanas son particularmente incompetentes para hacer frente a estos problemas a causa de sus arcaicas estructuras sociales, aunque esto es materia de especulación (tal parece que entre estos países existe una fuerte competencia para obtener el título de la administración menos competente del mundo.)

Me parece por tanto, que las lecciones más importantes que se pueden recibir de la experiencia latinoamericana son las siguientes:

1) Metodología. Cuando se procede al análisis de las tendencias económicas, es un error tratar a las economías subdesarrolladas como si estuvieran desarrolladas. En particular, constituye una equivocación emplear métodos "globales" de análisis, ya sean monetarios o del ingreso, que han sido ideados para países desarrollados, (35) u omitir factores sociales.

También no es muy conveniente tratar de atribuir la inflación en América Latina a las presiones de "costos" o de la "demanda"; pues la inflación sólo se puede comprender como un proceso integral que incorpora ambos aspectos.

Es preciso distinguir analíticamente entre los países que siguen políticas monetarias ortodoxas durante largos períodos, y los que controlan sus monedas; ya que operan en formas sumamente diferentes.

2) Esencia. Carece de significado formular una hipótesis de que la inflación ayuda o impide el crecimiento. El crecimiento y la inflación se hayan interrelacionados, aun cuando no en forma sencilla. En América Latina existen ejemplos de crecimiento e inflación (Brasil), de estancamiento e inflación (Argentina), de crecimiento y estabilidad (Venezuela antes de 1958), y de estancamiento y estabilidad (Cuba antes del 1959).

La inflación puede continuar durante décadas sin que se llegue a convertir jamás en una inflación desenfrenada, como las inflaciones clásicas de este siglo XX ocurridas en Alemania, Hungría y China. El caso de América Latina nos indica que las condiciones necesarias para la inflación desenfrenada son: un gran deterioro físico y/o sindicatos obreros fuertes. (36) (En comparación con los sindicatos europeos, las uniones sindicales latinoamericanas son relativamente débiles para resistir una baja en los salarios reales). Si bien es cierto que una larga experiencia con la inflación fomenta la desconfianza en la moneda, también lo es que produce confianza en que aquella no llegará a un fracaso total. Chile ha sufrido inflación por espacio de casi un siglo sin que nunca le haya causado una bancarrota financiera completa.

Existe un peligro intrínseco y omnipresente de inflación en las economías en vías de desarrollo que exportan productos primarios, debido a la necesidad activa o potencial de cambio estructural. Mientras las exportaciones están en auge es posible que crezcan rápidamente sin inflación y sin industrialización; pero llega un día en que se debilita todo mercado de productos (aún para el petróleo), y si tiene que continuar el crecimiento, aunque sólo sea por el aumento de la población, entonces tiene que ocurrir un cambio estructural. En un país subdesarrollado es difícil lograr esto sin inflación. Se puede establecer una analogía sugerente con los cambios estructurales necesarios en los países desarrollados que se ven precisados a convertir, por sí mismos, su economía de tiempos de paz en una economía de guerra, o viceversa (aunque se debe también tener en cuenta la falta de experiencia administrativa de una economía subdesarrollada, la inmovilidad de los factores, etc.)

(35) Véase el artículo escrito por Thomas Balogh en el vol. VI, N° 1 de *Economic Bulletin for Latin America* (Cepal), relativo a la manera en que los elementos monopólicos hacen análisis globales de tipo neoclásico que son completamente inadecuados para los países subdesarrollados.

(36) Es interesante advertir que los dos países que más se aproximaron a una inflación desenfrenada, Bolivia y Paraguay, fueron los dos únicos que en este período se encontraban sumamente comprometidos en una guerra.

3) Política económica. Las medidas políticas ideadas para las economías desarrolladas no son necesarias o comúnmente transmisibles a las economías que son fundamentalmente diferentes.

La esencia de una política fundamental de estabilización estriba en un programa de desarrollo a largo plazo tendiente a lograr los cambios estructurales que se necesitan. Cualquiera otra especie de política de estabilización sólo es un paliativo.

Es peligroso insistir, como lo hace el Fondo Monetario Internacional, en políticas de restricción financiera sin distinciones. El resultado es un freno grave del crecimiento, y no hay ninguna razón para suponer que el nivel y tipo resultantes de inversión sean compatibles con las necesidades de desarrollo. Además, empeoran las tendencias monopólicas y se hace desigual la distribución del ingreso (lo cual limita las posibilidades de sustitución adicional de importaciones)

Todo aquel que proponga cualquier medida principal de política económica en una economía subdesarrollada está obligado a demostrar de qué manera dicha medida estimulará el crecimiento.

Hasta las políticas restrictivas en los países desarrollados hacen más graves las tensiones inflacionarias en ultramar porque obran como un freno en las compras de productos primarios.

Los empréstitos extranjeros darán a una economía en desarrollo el margen de manipulación que requiere para llevar a cabo su cambio estructural sin grandes tensiones. (No corresponde investigar en este artículo si esto vale la pena, en vista de los vínculos políticos siempre unidos a los empréstitos en una u otra forma.)

A P E N D I C E

Nota sobre la escuela estructuralista

De una manera general, este artículo es "estructuralista" en su enfoque.(37). La escuela latinoamericana de "estructuralistas" es muy poco conocida en el Reino Unido o, en realidad, en alguna otra parte fuera de la región; con todo, sus teorías forman una aportación original y (según mi opinión) estimulante al campo del crecimiento económico. Debe ser la primera escuela nativa de economía en una zona subdesarrollada. Como el crecimiento económico se está poniendo de moda, cada vez más, como tema de estudio, y puesto que la debilidad de los mercados de productos, el incremento extraordinario de la población y las crecientes ambiciones económicas parecen ser un mal crónico, la escuela podría adquirir, en la década de los sesentas, un interés internacional sólo comparable al que tuvo la economía keynesiana durante el decenio de los años treinta, tan azotado por la gran depresión económica.(38) He aquí las principales obras de consulta, en general (aparte del estudio, ya mencionado, de la Cepal);

(37) A este respecto, ¿qué connota el vocablo "estructura"? En este punto existe cierta confusión, ya que los miembros de esta escuela hacen alusión a las

"El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos", Por Juan F. Noyola, Investigación Económica, 1956, N° 4. Estudio elemental en el que se trata de la inflación como un tipo de desequilibrio.

"La inflación chilena: Un enfoque heterodoxo", Por Osvaldo Sunkel en El Trimestre Económico, octubre-diciembre 1958; hay una versión en inglés en International Economic Papers, N° 10. Esta es la primera exposición amplia del estructuralismo. Consúltase también un artículo intitulado "Some Aspects of the Chilean Inflation", que aparece en el Economic Bulletin for Latin America (Cepal), de enero de 1956, que generalmente se atribuye al mismo autor.

Ni estabilidad ni desarrollo - la política del Fondo Monetario, por Anibal Pinto. Un ataque en la polémica relativa a las políticas defendidas por la Misión Klein-Saks, y posteriormente por el F M I. Se ha definido al Sr. Pinto como "el Papa de los Estructuralistas". En la obra "Chile, un caso de desarrollo frustrado", por el mismo autor, se encuentra un tratamiento histórico más extenso del caso de Chile.

Capítulo IX de La estrategia del desarrollo económico, F C E , por Albert Hirschman. En esta obra se describe la inflación como la consecuencia de los desequilibrios de los sectores, aunque en muchos puntos Hirschman se separe de los estructuralistas.

"La Escuela Estructuralista, estabilización de precios y desarrollo económico; El caso chileno", por Joseph Grunwald, en El Trimestre Económico, N° 111 vol. XXVIII. Evaluación crítica realizada por un economista estadounidense que simpatiza ampliamente con la tesis estructuralista, y que es Director del Instituto de Economía de la Universidad de Chile. Este artículo contiene una extensa bibliografía sobre la inflación y el crecimiento en Chile. Un folleto escrito por Grunwald en 1955 (Chile y la inflación) es de cierto interés histórico por ser una de las primeras alusiones a las tensiones "estructurales".

"estructuras" del ingreso, la demanda, la producción, la industria, las exportaciones, las importaciones, la administración, la política, la sociedad, etc. Hablando en términos generales los estructuralistas de ideas más izquierdistas, quieren decir con estas palabras todas estas cosas, porque consideran a cada una de ellas, en cierto modo, como un impedimento para el crecimiento económico y para la realización de una sociedad más igualitaria. En consecuencia, se puede llegar a la conclusión de que la revolución social es una condición necesaria para el logro de una tasa adecuada de crecimiento económico. Por el contrario, los partidarios más conservadores generalmente dan mayor importancia, si no en forma exclusiva, a las estructuras de la producción y el comercio, ya que, por razón natural, se sienten menos inclinados a subrayar la necesidad de un cambio social. (En términos marxistas podríamos decir que son "fetichistas de los productos".)

(38) El "estructuralismo" presenta otras afinidades con la economía keynesiana, es esencialmente antimonetarista y, en términos generales, es más fácilmente aceptado por la izquierda que por la derecha; es también susceptible de inspirar un gran entusiasmo, de manera especial entre la juventud. Difiere de aquella, desde luego, en que es principalmente a largo plazo y en que menosprecia las técnicas globales de análisis, que mantienen hasta las propias extensiones del análisis keynesiano en el campo dinámico (las que están asociadas a los nombres de Domar, Harrod y Mr. Robinson).

"An Alternative View of the Monetarist-Structuralist Controversy", por David Felix, en Latin American Issues. Breve resúmen de la tesis estructuralista que el autor acepta ampliamente. Véase también "Structural Imbalances, Social Conflict and Inflation", por Felix, en Economic Development and Cultural Change, enero de 1960.

Recent Inflation in the United States (artículo de estudio para el Comité Económico Mixto del Congreso, 1959), por Charles Schultze. Este artículo no hace alusión al caso de los países latinoamericanos, pero expone independientemente un punto de vista que es en muchos respectos similar, en el cual sugiere que es posible elaborar una teoría del crecimiento y de las fluctuaciones de precios bastante general para que abarque tanto a los países desarrollados como a los subdesarrollados.

Diversos elementos de la teoría estructuralista han sido desarrollados en los trabajos de economistas de la Cepal, pasados y presentes (fuera de los ya mencionados), tales como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Pedro Vuskovic, José Antonio Mayobre, Victor L. Urquidí, Pedro Mendive, Manuel Balboa, Hugo Trivelly y Jorge Alcázar, entre los muchos que han participado en los estudios de la Cepal sobre desarrollo y en el trabajo de grupos consultivos sobre política económica (39). Estos elementos comprenden una valoración pesimista de las tendencias a largo plazo en los mercados de productos primarios; hacen hincapié en la subordinación a las importaciones de artículos manufacturados; conceden atención a los "estrangulamientos" sectoriales; y hacen una crítica implícita de la estructura social, especialmente con respecto a la tenencia de la tierra, etc. Debo añadir que tanto Noyola como Sunkel han sido miembros del personal de la Cepal (y han trabajado juntos), y que Pinto ha trabajado con la Cepal de vez en cuando. (Pinto y Sunkel todavía están en la Cepal).

Como organismo fundamentalmente latinoamericano, la Cepal se ha preocupado constantemente de la necesidad de realizar un esfuerzo bien planeado con el fin de que las economías latinoamericanas dependan menos del comercio exterior, y esto los hace considerar las debilidades estructurales. Pronto se hizo evidente que la teoría tradicional, ya sea clásica o keynesiana (aún en sus "nec" formas) no era útil, y que se necesitaban nuevas explicaciones teóricas. Fue una verdadera coincidencia la que reunió al Dr. Prebisch y a la Cepal, después de la guerra, en Santiago, la capital de un país que ha padecido los problemas estructurales más rigurosos, y en donde varios economistas competentes y locuaces ya pensaban de acuerdo con estos principios. Pero tales coincidencias geográficas explican a menudo de qué manera se crea una escuela mediante la fecundación cruzada, y cómo logra formular toda una serie de ideas nuevas y de gran alcance.

Si queremos investigar más profundamente los orígenes del estructuralismo, el primer nombre que recordamos es el de Leontief, con la importan-

(39) De los visitantes de la Cepal que en los últimos años han tenido alguna influencia en el mismo sentido, aunque no se les pueda designar con el nombre de "estructuralistas", podemos mencionar a Thomas Balogh, Hollis Chenery, Nicholas Kaldor, Julio Olivera, Nancy Ruggles, Richard Ruggles y Jan Tinbergen. Me doy perfecta cuenta de que estas listas de nombres fácilmente podrían ser dos o tres veces más largas, y por consiguiente, quiero pedir disculpas a todas las personas que haya omitido.

cia preferente que otorgaba a las relaciones estructurales entre las industrias. Para la programación del desarrollo de la Cepal, ha resultado sugestivo concentrar la atención, mediante el análisis del insumo-producto, en los productos intermedios y en los servicios, y ello ha llevado a darnos cuenta de los peligros de provocar un esfuerzo excesivo en las industrias básicas durante el crecimiento económico. Por lo que atañe al aspecto de la demanda, debemos mencionar a Nurkse (y por tanto, indirectamente a Veblen y a Duesenberry) El economista francés, Henry Aujac, es citado frecuentemente por los estructuralistas por su explicación de la manera en que el esfuerzo general para evitar una baja en el ingreso real da lugar a que se mantenga un impulso inicial inflacionario.(40) También debemos incluir a Marx entre los progenitores intelectuales del estructuralismo, en vista del énfasis que los marxistas dan a los factores sociales en el consumo, la producción y la formación de la política.

Cualquier relato histórico estaría incompleto si no mencionara también el estímulo dado a los estructuralistas por la aparición del F M I como una fuerza principal en la región, al inducir a los gobiernos a equilibrar sus propios presupuestos y los de sus operaciones públicas, a restringir el crédito privado, a impedir los aumentos generales de salarios y a mantener unificados y fijos los tipos de cambio.(41) El supuesto tácito es que, si se establece el orden en las finanzas, se beneficiarán las exportaciones, será atraído el capital privado del extranjero y ocurrirá el crecimiento de manera espontánea. Como (por lo menos hasta hace poco tiempo) las dependencias del gobierno de los Estados Unidos y otros prestamistas potenciales han hecho que el aprovisionamiento de capital dependa de la conclusión de un convenio con el F M I, bajo el cual los gobiernos se comprometieron a adoptar este tipo de política, la influencia sobre dichos gobiernos ha sido muy poderosa en este sentido. Además, casi todos los gobiernos han tenido que recurrir al F M I en busca de ayuda económica; en consecuencia, los profesionistas de la región se han visto envueltos en un gran debate entre las tesis "estructuralista" y "monetarista", lo que, como ocurre siempre en las grandes polémicas, ha conducido, en ambos bandos, a desarrollos teóricos apoyados más o menos adecuadamente en investigaciones empíricas.(42)

Aun cuando el caso de Chile ha sido de gran importancia como ejem-

(40) "Une hypothese de travail; L'inflation, consequence monetaire du comportement des groupes sociaux", Economie Applique (abril/junio 1950); en International Economic Papers, N° 4

(41) ¡Un despiadado crítico del Fondo Monetario Internacional podría indicar que es Cuba, quizá, el único país en el hemisferio occidental que tiene alguna probabilidad, o aun la intención, de llevar a cabo esta serie de políticas en su totalidad. Empero, no es probable que el peso cubano llegue a ser una moneda convertible.

(42) En Chile y el Perú las Misiones Klein-Saks, que adoptaron actitudes muy semejantes a las del F M I, produjeron un efecto similar.

plo, según se puede apreciar por la bibliografía (43) yo, en lo personal, no opino que la teoría estructuralista se debe considerar esencialmente indicada para Chile (sin embargo, quienes lean las referencias citadas anteriormente verán que uno de los pocos puntos en que Campos, Felix y Grunwald están todos de acuerdo es, precisamente, en que la teoría se adapta mejor al caso de Chile). Esto podría ser verdad en ciertas formas de la teoría, particularmente si se da mayor énfasis al estancamiento de la agricultura, pero yo creo, personalmente que, como antes se indicó, la teoría es suficientemente general para comprender a todos los países latinoamericanos, y tal vez, a todos los países subdesarrollados. Esto es así porque los supuestos parecen ser válidos en términos generales, y los casos experimentados por la región desde 1929 parecen ampliamente compatibles con el modelo en una u otra de sus versiones.

(43) En la bibliografía antes mencionada omití a otros muchos economistas chilenos, tales como Jorge Ahumada, Luis Escobar, Felipe Herrera y Flaviano Levine, y ello se debió simplemente a que no quise hacer destacar demasiado el caso de Chile. Véase también el artículo escrito por Nicholas Kaldor en El Trimestre Económico (abril-junio de 1959)

oooooooooooooooo