

Reflexiones sobre el desarrollo económico

Manuel Aguilera Gómez*

A raíz de la Gran Crisis de 1929 y a la luz del impacto de la Segunda Guerra Mundial sobre las economías subdesarrolladas, se fue gestando una concepción del desarrollo económico contraria a las ideas de la división internacional del trabajo. No se trató de una formulación teórica acabada, sino de un conjunto de observaciones, apreciaciones y juicios sobre la evolución de los acontecimientos económicos, que sin embargo fueron decisivos en la conducción de la política económica de los principales países de América Latina.

En rigor, a diferencia de lo acaecido en los países industrializados, en los cuales el desarrollo interno de las fuerzas productivas fue el factor determinante de la evolución y dirección de sus economías, en América Latina las contingencias externas han obrado de manera determinante en la orientación y formulación de la política económica. Originalmente, el abandono de la política de crecimiento hacia afuera y la necesidad de impulsar la sustitución de importaciones surge a raíz de los problemas de pagos originados por la brusca caída de la demanda de los bienes primarios de exportación de los países latinoamericanos y el consiguiente desplome de los precios internacionales durante la Gran Depresión.

* Miembro de Número de la Academia Mexicana de Economía Política (AMEP) actualmente Senador de la República Mexicana.

Así, sustituir la importación de mercancías mediante la producción interna fue una medida de emergencia ante la escasez de divisas para adquirir los bienes disponibles en los mercados internacionales. Cuando comienzan a recuperarse las economías desarrolladas, la sustitución de importaciones es prácticamente olvidada, retornándose a "la normalidad", al esquema primario-exportador.

Pocos años después, al presentarse la Segunda Guerra Mundial, las principales economías industrializadas se vieron precisadas a reconvertir sus aparatos productivos con el propósito de hacer frente a sus compromisos de fabricación de equipo bélico, lo cual dio lugar a severas restricciones de abastecimiento de bienes. Ante esta nueva contingencia, los países subdesarrollados se vieron obligados a fabricar mercancías que ya no podían encontrar en el mercado internacional. Así nació la segunda etapa de sustitución de importaciones. Sin embargo, en esta nueva etapa, la política de crecimiento hacia adentro contó con grupos de interés económico decididos a interponer su influencia política para lograr que los gobiernos persistieran en su empeño de continuar alentando la industrialización como parte central de su quehacer económico. En particular, los empresarios que durante la guerra habían erigido una planta industrial, por lo general, dotada de maquinaria y equipo tecnológicamente atrasados, opusieron tenaz resistencia a la apertura comercial, pues estaban conscientes de que serían aniquilados por la competencia, principalmente de la industria estadounidense. A esta lucha por la supervivencia se sumaron los obreros organizados en sindicatos, interesados en preservar sus fuentes de trabajo. Al amparo de esta política, la industria en algunos países latinoamericanos, en especial en aquellos con mayor dimensión, logró avances significativos sobre todo por su capacidad para absorber una parte significativa de la fuerza de trabajo que se multiplicó con gran velocidad, merced a la revolución demográfica que se escenificó en el último medio siglo.

Sin embargo, en los años recientes, la industrialización entró en una fase de "descrédito" en virtud de su incapacidad creciente para generar las exportaciones necesarias para financiar las importaciones que su propia expansión provoca. En efecto, se aduce ahora, que la expansión industrial observada en las décadas recientes tuvo un carácter enteramente artificial, en la medida que fue sustentada en un endeudamiento externo irracional. De esta

manera, la acumulación de saldos externos desfavorables, cubiertos mediante una deuda externa creciente que se tornó impagable, obligó a los gobiernos deudores a implantar esquemas de crecimiento que privilegiaran los saldos externos, obligando a su vez a reajustes generales en las economías deudoras para generar medios de pago con los cuales afrontar sus compromisos financieros. De nueva cuenta, contingencias externas están obligando a retornar al inveterado esquema de la liberalización comercial para incorporar a las economías latinoamericanas a un proceso de "globalización" en el que prevalecerá una nueva división del trabajo a escala mundial que distribuirá los beneficios del progreso económico conforme a las pautas de las ventajas comparativas del comercio internacional.

Las presentes notas tienen como propósito central, en primer término, identificar los argumentos esenciales de lo que, en el curso de los años, llegó a denominarse "Teoría del Desarrollo Económico", ese conjunto de tesis que privilegiaron a la industrialización como el pivote central de la transformación de las estructuras económicas y al gobierno como el agente principal. En segundo lugar, precisar el contenido y alcances de las críticas a los resultados de la política de industrialización y de intervencionismo estatal; y finalmente, se tratará de evaluar si la nueva división internacional del trabajo, la nueva realidad económica autoriza a suponer que no estarán presentes las desventajas que, hace medio siglo, indujeron a los países subdesarrollados a abandonar el esquema de crecimiento hacia afuera como patrón de desarrollo.

Tendencia hacia la creciente desigualdad

En el esquema de la división internacional del trabajo, en el que los países en vías de desarrollo (PVD) desempeñaban el papel de proveedores de materias primas agromineras para atender la demanda de los países desarrollados (PD), se planteó el argumento de las diferencias en la dinámica de la demanda entre ambos como factor determinante tanto en el ritmo de crecimiento de las respectivas economías como en los términos de intercambio entre los productos. En efecto, los mercados de los PD denotan una declinante propensión marginal a importar bienes agromineros, esto es, la elasticidad-ingreso de la demanda de bienes agromineros im-

portados de los PD es menor de la unidad; es decir, su ingreso aumenta más rápidamente que sus importaciones de bienes provenientes de los PVD. Este fenómeno obedece a varias razones: en primer lugar, la experiencia empírica ha puesto de relieve que el rasgo principal del consumo alimenticio es la persistente declinación de su coeficiente elasticidad-ingreso, en respuesta al crecimiento de la renta de los consumidores. En otras palabras, existe una correlación inversa entre la proporción del ingreso dedicado al consumo de alimentos y el nivel de la renta por persona. Por tanto, a medida que crece el ingreso, los consumidores dedican una proporción menor a la compra de alimentos y por contraste, una proporción mayor a la de bienes y servicios de origen urbano-industrial. A la luz de esta interpretación de las tendencias del comportamiento de la demanda, resultaba evidente que productos como el café, cacao, azúcar, grasas vegetales y carnes rojas —que representaban a principios de los años cincuenta la mayor parte de los ingresos de exportación de los países latinoamericanos— estaban condenados a figurar, cada vez con menor significado, dentro de las importaciones de los PD, como consecuencia natural de la declinación de estos productos dentro de las compras familiares.

Tratándose de materias primas tanto de origen agrícola como mineral, el fenómeno es similar. Como resultado del avance tecnológico, se ha presentado una tendencia a la racionalización de los procesos productivos, lo cual se traduce en la utilización decreciente de insumos por unidad de producto terminado. En comparación con la realidad industrial de principios de siglo, al concluir la guerra era ya evidente que se utilizaban cantidades muy inferiores de insumos para producir el mismo bien. Pero el avance tecnológico había ido más lejos: estaba desplazando muchas materias primas por productos sintéticos y artificiales. A principios de los años cincuenta, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) explicaba este proceso de sustitución en los siguientes términos:

En general, el progreso técnico ha venido reduciendo la proporción en que los productos primarios intervienen en el valor de los artículos terminados. Dicho de otro modo, va disminuyendo el contenido de productos primarios en el ingreso real de la población, especialmente en los grandes centros industriales. Son varias las razones que lo explican; entre ellas, las siguientes:

a) Las transformaciones técnicas, en su incesante creación de productos nuevos, elaboran en forma cada vez más compleja y refinada las materias primas que requiere el proceso productivo y disminuye así la proporción de ellas en el valor del producto final. En relación al valor total, la proporción de materias primas empleadas en la fabricación de un avión es así menor que en el caso de una locomotora y en ésta que en un carro de caballos;

b) Los adelantos técnicos permiten una mejor utilización de las materias primas, coproductos y subproductos, de tal suerte que una misma cantidad de productos primarios se traduce en un valor proporcionalmente mayor que antes de artículos terminados; si bien no hay razones para pensar que en general una pieza de tejido de algodón contenga hoy menos cantidad de algodón que hace un siglo, de esa misma cantidad de algodón producido, se extraen coproductos y subproductos industriales de los que se deriva un valor de productos finales considerablemente superior al de antes; y finalmente,

c) Las materias elaboradas por procedimientos sintéticos, como los nitratos, las fibras artificiales y los plásticos sustituyen a productos naturales en campos cada vez más importantes de la actividad industrial.

Si las nuevas formas de producir contribuyen en esta forma a disminuir la intensidad con que se emplean los productos primarios, ciertas transformaciones que el progreso técnico ha provocado en las formas de consumir tienden al mismo sentido. Desde luego, las innovaciones técnicas han sido el factor dinámico que ha provocado los cambios más notables en la demanda. Pero aparte de ello, el incremento de la productividad y del ingreso *per cápita* que trajeron consigo, ha permitido a la demanda buscar nuevas formas de satisfacción de necesidades. Así:

a) Es un hecho bien establecido que al crecer el ingreso, la demanda se diversifica y mientras aumenta relativamente poco el de alimentos usuales, después de cierto límite, crece considerablemente la de los variados artículos en que van traduciéndose sucesivamente las innovaciones técnicas. Además, esas innovaciones se manifiestan en creciente elaboración industrial de alimentos, para conseguir mayor higiene, conservación o comodidad con lo cual se disminuye más aún la relación entre crecimiento del producto primo y el ingreso real; y,

b) En esa misma tendencia a la diversificación crece la demanda de servicios personales, y por lo tanto, disminuye la proporción en que entran los productos primos en la satisfacción de la demanda global de la población.

La combinación de todos estos hechos, resultantes de la evolución de la técnica productiva, tiene una consecuencia de primordial

importancia para la periferia, pues en virtud de ellos, las importaciones de productos primarios de los centros industriales tienden a crecer con menor intensidad que el ingreso real. En otros términos, la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones primarias en los centros tiende a ser menor que la unidad.

El fenómeno descrito era una pálida referencia al impacto de tecnología en la declinación de la demanda de materias primas de origen agrícola y minero en el proceso industrial, y finalmente, dentro del precio final del producto terminado. Por lo tanto, los PD requieren históricamente cada día cantidades menores de materias primas para producir los mismos volúmenes de productos terminados. Incluso en el caso de los hidrocarburos, materia prima esencial para el funcionamiento de todo el aparato industrial, los PD han utilizado cada vez con mayor eficacia al petróleo y sus derivados petroquímicos, pese a que en este renglón prevaleció una conducta de despilfarro, que comenzó a corregirse a mediados de la década de los años setenta, a raíz del incremento de los precios internacionales del petróleo.

Estas observaciones pusieron de relieve implicaciones fundamentales: a) Si la renta nacional de los PD está determinada primordialmente por las exportaciones de bienes urbano-industriales cuya demanda aumenta más rápidamente que sus importaciones, la renta nacional de los PD crece con mayor celeridad que la de los PVD; para que ambas economías pudiesen crecer a ritmos análogos sería preciso que los saldos comerciales superavitarios de los PD se transfiriesen a los PVD para financiar su déficit comercial. En sus justos términos, este fenómeno implica condenar a los PVD a un rezago día con día mayor con respecto a los PD, o a tratar de expandir sus economías, con un creciente endeudamiento externo, a un ritmo suficiente solo para preservar las diferencias relativas entre ambas economías, pero sin lograr jamás acortar la distancia en los niveles de vida que las separan; b) La tendencia al desequilibrio externo de los PVD se acentúa por dos razones adicionales; de un lado, a medida que aumenta su renta nacional crece más rápidamente la demanda de bienes urbano-industriales, los que en su mayoría son importados; y de otro, los términos de intercambio se tornan adversos para los PVD, o sea, para las economías que registran la mayor elasticidad-ingreso en su demanda de bienes importados. En suma, de conformidad con estas tenden-

cias, la división internacional del trabajo condenaría a los PVD a vender sus recursos naturales a precios cada día más baratos, al rezago permanente y creciente así como a un proceso de endeudamiento externo continuo y acumulativo.

Tendencia al intercambio desigual

En el contexto de la división internacional del trabajo, las ventajas comparativas implicaban la distribución igualitaria de los beneficios del progreso técnico mediante el traslado de la reducción de los costos de producción a los precios de venta, es decir, se repercutirían en los precios los aumentos de la productividad originada en la aplicación del avance tecnológico. Sin embargo, la realidad indicaba una tendencia opuesta. En efecto, el avance técnico ha tenido una mayor penetración e influencia en las actividades industriales, dando lugar a que la productividad de la fuerza de trabajo en esa rama creciera con mayor velocidad que en las actividades agropecuarias. Si los precios hubiesen seguido la misma trayectoria de la productividad, los términos de intercambio se debieron haber movido en favor de los bienes donde la evolución de la productividad hubiese sido más lenta. Sin embargo, la evidencia histórica mostró una tendencia opuesta: los precios de las materias primas agromineras, exportadas por los PVD mostraban, en el largo plazo, un claro rezago respecto a los precios de los bienes manufacturados, exportados por los PD. Esta tendencia al deterioro en el largo plazo en la relación de los precios de intercambio de los productos exportados por los PVD obedeció según Prebisch a:

a) Los precios no han bajado conforme al progreso técnico, pues mientras por un lado el costo tendía a bajar a causa del aumento de la productividad, subían por otra parte los ingresos de los empresarios y de los factores productivos. Cuando el ascenso de los ingresos fue más intenso que el de la productividad, los precios subieron en vez de bajar.

b) Si el crecimiento de los ingresos, en los centros industriales y en la periferia, hubiese sido proporcional al aumento de sus respectivas productividades, la relación de los precios entre los productos primarios y los productos finales de la industria no hubiese sido diferente de la que habría existido si los precios hubiesen bajado estrictamente de acuerdo con la productividad. Y dada la mayor pro-

ductividad de la industria, la relación de precios se habría movido en favor de los productos primarios.

c) Como en realidad la relación, según se ha visto, se ha movido en contra de los productos primarios entre los años setenta del siglo pasado y los años treinta del presente, es obvio que los ingresos de los empresarios y de los factores productivos han crecido en los centros más que el aumento de la productividad, y en la periferia menos que el respectivo aumento de la misma.

En otros términos, mientras los centros han retenido íntegramente el fruto del progreso técnico de su industria, los países de la periferia les han traspasado una parte del fruto de su propio progreso técnico.

En suma, las ventajas del avance técnico fueron retenidas por los PD, elevando tanto los salarios de sus trabajadores como las utilidades de los empresarios. Y adicionalmente, a través de los precios de intercambio, mejoraron sus ingresos reales mediante la transferencia de la productividad que lograban las áreas proveedoras de materias primas agromineras.

Tendencia a la iliquidez internacional

Una vez concluida la Primera Guerra Mundial, la economía de Estados Unidos asumió el papel de centro hegemónico mundial. Sin embargo, este desplazamiento del centro de gravitación económica y comercial de la Gran Bretaña hacia Estados Unidos provocó un cambio fundamental en la dinámica y tendencias del mercado mundial. La británica era, por necesidad, una economía abierta; en cambio, la estadounidense era una economía con un coeficiente de importación comparativamente más reducido que la británica, debido a la gran disponibilidad de recursos naturales, que le permitía amplios márgenes de autarquía económica. En el terreno de la política comercial, merced a las profundas desigualdades en la productividad de los diversos sectores económicos, desde el siglo pasado los diversos gobiernos pusieron en práctica una política selectiva de protección arancelaria, a fin de asegurar un alto nivel de empleo. En el Estudio Económico de 1948, la CEPAL, ilustra las implicaciones de tales tendencias en los siguientes términos:

El marcado descenso operado en el coeficiente de importación de Estados Unidos durante la Gran Depresión, hizo aún más sensibles los

efectos de ella sobre los demás países del mundo. Estos se vieron precisados a reducir también sus importaciones provenientes de Estados Unidos, así como el comercio que realizaban entre sí. Por consiguiente, la merma de coeficiente de importación va acompañada en Estados Unidos por una merma similar en el coeficiente de exportación. El primero descendió de 5.82% en 1925-1929 a 3.40% en 1930-1934, en tanto que el segundo se redujo, simultáneamente de 6.69% a 4.14%. No obstante los cambios ocurridos durante la guerra, ambos coeficientes se mantuvieron relativamente bajos, a saber: 2.95% el de importación y 5.27% el de exportación, durante el quinquenio 1945-1949, en contraste con los altos coeficientes que mantuvo la Gran Bretaña antes de perder su función de centro cíclico principal. En efecto, durante el periodo de 1870 a 1914, el coeficiente británico de importación fue por término medio de 32.1% y el de exportación de 18.9%. Esta disparidad en los coeficientes es de gran trascendencia para la economía del mundo...

En las reuniones de Bretton Woods, la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) se fincó en la desaparición del patrón oro como sistema de pagos de las transacciones internacionales. Se argumentó —con razón— que la oferta de medios de pagos en el patrón oro era demasiado rígida; su expansión estaba sustentada en la producción mundial de oro, presumiblemente inferior a la esperada en el comercio mundial, además de que imponía restricciones severas para el manejo nacional de las políticas monetarias, razón por la cual los países en su mayoría habían abandonado este sistema a partir de la Gran Crisis.

Todos los acuerdos de Bretton Woods se fincan a partir de una realidad anticipable: la economía estadounidense, instalada como centro hegemónico del mundo occidental, habría de operar como centro superavitario, acreedor del resto del mundo. El Sistema de la Reserva Federal, principal poseedor de las reservas de oro en el mundo, habría de dictar la política de medios de pagos para las transacciones mundiales; sería el banco emisor a escala mundial. Sin embargo, para conservar su posición acreedora y acrecentar los medios de pago internacionales debidamente respaldados, la economía estadounidense habría de procurar preservar una posición superavitaria. De otra suerte, la moneda estadounidense en manos de acreedores internacionales, se convertía en un riesgo de pérdida de las reservas de oro, y por consiguiente de desmoronamiento de su posición hegemónica en el sistema internacional de pagos.

Esta posición de banco de pagos internacionales indujo a Estados Unidos a preservar bajos coeficientes de comercio exterior, con objeto de regular la oferta mundial de medios de pagos a base de su moneda. Así, en la medida que preservaba saldos favorables en sus transacciones en cuenta corriente, la expansión de la liquidez internacional se sustentaba en las inversiones estadounidenses en el exterior, en los créditos bancarios y en los gastos militares también en el exterior. Por lo tanto, como la experiencia habría de probar años después, este sistema habría de favorecer la expansión del comercio mundial, dentro de los límites de la posición superavitaria de la economía estadounidense y de la intensificación del comercio entre los propios PD; en cambio los PVD, con una marcada tendencia al desequilibrio externo, verían limitadas sus posibilidades de desarrollo a la transferencia de recursos financieros en forma de créditos y de inversión extranjera para financiar sus continuos déficits en sus balances de pagos.

La mecánica del desarrollo económico

A la luz de estas consideraciones, resultaba evidente que el proceso de desarrollo estaba inevitablemente identificado con el proceso de desarrollo industrial. En efecto, se concibió el crecimiento equilibrado, no como el que lograba que todas o las principales ramas económicas se expandiesen a la misma velocidad, sino aquel que era capaz de lograr que los diversos sectores y ramos de la actividad económica aumentaran su oferta al mismo ritmo de su demanda. En reconocimiento a esta perspectiva, era evidente que el sector agropecuario tendería a perder importancia relativa dentro del conjunto de la economía, mientras que las actividades urbano-industriales habrían de cobrar cada vez mayor relevancia como renglón de producción y de empleo.

La formulación de que el proceso de desarrollo necesariamente involucraba una transformación de la estructura productiva que se traducía en un cambio fundamental en la composición sectorial del empleo, plantea que una sociedad se encuentra imposibilitada para alcanzar elevados niveles de vida en tanto estuviese sustentando su producción y empleo en las actividades agropecuarias, actividades productoras de bienes con una elasticidad-ingreso en su demanda menor que la unidad.

Se argumentaba que todos los PD empleaban 20% o menos de su mano de obra en las actividades rurales y se alimentaban a sí mismos mejor que los PVD donde el 60% o más de su población laboran en las actividades primarias. Además, los PVD tienen un exceso relativo de mano de obra en las actividades primarias, la subocupación oculta o estructural que se traduce en dos hechos; a) en la agricultura de los PVD, la productividad marginal de la mano de obra es cercana, igual o inferior a cero, lo cual implica que es posible prescindir de una parte de esa fuerza de trabajo sin reducir los niveles de producción; y, b) debido al carácter estacional de la actividad agrícola y a la ausencia de actividades complementarias, los campesinos sólo tienen ocupación alrededor de una tercera parte del año, lo cual se traduce en una productividad media anual extremadamente baja. No es dable, por lo general, aumentar la dotación de recursos *per cápita* para elevar la ocupación. Habida cuenta de la posibilidad de abrir nuevas áreas de cultivo mediante inversiones en irrigación, nivelación de tierras, obras de drenaje, caminos, etc., el principal medio de producción es la tierra disponible, la cual tiene límites físicos. Si bien, en los PVD existen márgenes para elevar la productividad de la tierra mediante la aplicación del conocimiento científico, el hecho real es que el avance tecnológico, de ordinario, no se traduce en mayores oportunidades de empleo sino que, cuando el avance técnico implica mecanización, se traduce en desempleo tecnológico. Incluso, en la eventualidad de que un país tuviese extensos recursos agrícolas al extremo de dotar a la población rural con parcelas grandes, en las que pudiese encontrar ocupación el campesino y su familia, el crecimiento global de la economía basado en la explotación agrícola enfrentaría rápidamente los límites impuestos por la insuficiencia de mercado originada por la inelasticidad-ingreso de la demanda de productos alimenticios. Por esta razón, el proceso de desarrollo fue conceptualizado en los siguientes términos, según las palabras de Torres Gaitán.

... el desarrollo económico es el proceso cuantitativo y cualitativo que da como resultado el aumento de la productividad media de la fuerza total de trabajo existente en un país y en un periodo determinado (...). De esta manera, podemos obtener desarrollo aun con el mismo grado de productividad media de la fuerza total de trabajo existente en un país. Dicho en otras palabras, los países con subem-

pleo no tienen necesariamente que llegar al empleo pleno para lograr desarrollo económico, sino que más bien es a través de éste como pueden aspirar al llegar en el futuro a la ocupación plena. Si eliminamos el concepto de empleo pleno, impreciso aun en los países más desarrollados e inaplicable en los países incipientemente industrializados, podemos adoptar para nuestro caso particular, un concepto de desarrollo económico que responda mejor a nuestra realidad, pudiendo obtener desarrollo aun con el mismo grado de productividad individual media, a condición de lograr un volumen creciente de ocupación (...). El proceso de desarrollo económico involucra, en último extremo un cambio de estructura económica y social (...).

El desarrollo económico implica que partimos de un retraso de la agricultura respecto de la industria y un desequilibrio entre ambas actividades. Dicho desequilibrio y retraso los concebimos sobre la base de que la agricultura ocupa inicialmente demasiada población con baja productividad e ingresos bajos mientras que una población reducida es empleada en la industria con mayor productividad e ingresos más altos. Esta situación suele agravarse debido a que las actividades vinculadas con la exportación acentúan las diferencias entre los sectores poco productivos y los altamente productivos, por el empleo en éstos de mucho capital y técnica moderna con respecto al resto de las actividades.

El proceso de desarrollo se lleva a cabo en la medida que efectuamos un monto de inversiones tal que sea suficiente para que, por una parte, la industria y los servicios puedan recibir todo el excedente de población rural, y por otra parte, para que la agricultura eleve la productividad y pueda, con el mismo monto absoluto de ocupación, sustentar a una población creciente y con más alto poder de compra.

Equilibrio dinámico campo-ciudad

Pese al papel nodal de la industria dentro del proceso de desarrollo, se le reconoció al sector agrícola un papel esencial dentro del proceso de transformación, de transición de una sociedad rural a otra eminentemente urbana. En esencia, el sector agropecuario estaba llamado a desempeñar tres funciones, a saber:

a) Generar excedentes para la exportación con los cuales financiar las importaciones de bienes de capital e insumos requeridos por el proceso de expansión industrial, tarea confiada tanto al sector capitalista como al de subsistencia de la agricultura; b) produ-

cir alimentos a precios lo más barato posible y en escala suficiente para satisfacer la demanda urbano-industrial en continuo ascenso, responsabilidad conferida, primordialmente, al sector capitalista de la agricultura; y, c) liberar fuerza de trabajo que se sumase a la oferta de mano de obra en los centros urbanos: esta función correspondió al sector de subsistencia de la agricultura.

Tardíamente se reconocieron los obstáculos institucionales, derivados en gran medida de la coexistencia latifundio-minifundio, para la modernización del sector agropecuario y, por ende, las dificultades para que la agricultura cumpliera la doble y esencial tarea de generar exportaciones y abastecer con suficiencia al mercado interno. Por ello, a menudo, la inelasticidad de la oferta agropecuaria se convirtió en un cuello de botella insalvable para el desarrollo, pues de una parte, elevaba el costo de subsistencia de los salarios y, por otra, las mayores utilidades del sector propietario no se traducían en mayores inversiones en el área manufacturera.

En contraste con la agricultura, el sector industrial ofrecía ilimitadas oportunidades de empleo a la población emigrante del campo y la generada por el crecimiento demográfico. Estaba en aptitud de reproducir los medios de producción y por lo tanto, no enfrentaba los límites físicos impuestos a la agricultura por la disponibilidad de tierras. El avance técnico brindaba la oportunidad de elevar la productividad del trabajo, y por tanto, su ingreso real. El mercado de productos manufacturados se expandiría a un ritmo, por lo menos, análogo al del empleo industrial, en virtud de que la mayoría de los productos manufacturados y los servicios comerciales tienen un coeficiente de elasticidad-ingreso de la demanda superior a la unidad. Además, el efecto combinado de transferencia de fuerza de trabajo del sector agropecuario a las actividades urbano-industriales, en condiciones de oferta prácticamente ilimitada de mano de obra, habría de permitir conciliar la expansión del mercado interno de bienes de consumo de origen fabril con altas tasas de acumulación.

En el corto plazo, la instalación de plantas industriales se vería estimulada por la demanda preexistente en un mercado ya creado, satisfecho a través de bienes de origen importado. Por consiguiente, el proceso de industrialización entraría en su fase de despegue mediante el aprovechamiento de la demanda ya existente. Así, las nuevas industrias se dedicarían a producir, a veces sólo a ensamblar, los bienes de consumo final, y se convertirían en im-

portadoras de bienes de capital y también de partes de ensamble, de semimanufacturas de uso intermedio y de insumos industriales en general. Por esta vía se irá edificando la "corteza" de la planta industrial, altamente dependiente del abasto de insumos y de tecnologías del exterior. Sin embargo, desde un principio se reconocía que el coeficiente de importación sólo se reduciría en una proporción equivalente al valor agregado en las fases finales del proceso industrial. Asimismo se reconoció que la industria "incipiente" no estaría en condiciones de competir en su propio mercado ni en el internacional; requería, por ende, protección de la competencia externa; y también se admitió que la planta manufacturera así levantada no estaría en condiciones de exportar en sus años iniciales de operaciones, sino hasta que entrase en su fase de madurez.

En suma, el proceso de industrialización fue planteado en tres fases: la primera, se propondría reducir el coeficiente de importación mediante la sustitución de importaciones de bienes de consumo y financiar las importaciones, primordialmente, con las exportaciones agromineras; la segunda, avanzar en el proceso de integración industrial mediante la sustitución de insumos importados definidos por cadenas productivas y brindar estímulos especiales a las exportaciones de algunos bienes manufacturados en ramas tecnológicas y comercialmente "maduras"; y la tercera, concurrir al mercado exterior con manufacturas complejas integradas a las cadenas productivas internacionales, mediante compromisos comerciales con las grandes empresas transnacionales.

La disputa social por el excedente

Ante el predominio de grupos sociales vinculados al esquema primario-exportador, se postuló que los gobiernos de los PVD deberían asumir un papel más activo, abandonando su aparente neutralidad, su convencional condición de gendarme vigilante, para erigirse en agente promotor del nuevo desarrollo, en el Estado Benefactor-Promotor. Con esta perspectiva se desechó la falsa disyuntiva entre el sector público y el privado. En rigor, la participación del Estado en la vida económica fue concebida como un medio para alentar la formación de una nueva clase empresarial —nacional o extranjera— comprometida con el nuevo proyecto de desarrollo

económico, capaz de enfrentarse —o aliarse— a las viejas clases representantes de los intereses agrominero-exportadores.

El impulso al desarrollo exigía elevar el ahorro nacional. Era preciso superar el llamado "círculo vicioso" de la pobreza al que aludía Nurkse:

Existe una relación circular en ambos lados del problema de la formación de capital en las zonas empobrecidas del mundo.

Del lado de la oferta, está la poca capacidad de ahorro que resulta del bajo nivel de ingreso real. El escaso ingreso real es un reflejo de la baja productividad, que a su vez se debe en gran parte a la falta de capital. La falta de capital es el resultado de la poca capacidad de ahorro y así el círculo es completo.

Del lado de la demanda, el estímulo para invertir puede ser bajo a causa del escaso poder de compra de la población que se debe a su reducido ingreso real, lo que a su vez es atribuible a la baja productividad, sin embargo, el bajo nivel de productividad es el resultado de la pequeña cantidad de capital empleado en la producción, que a su vez, puede obedecer, al menos parcialmente, al pequeño estímulo a invertir.

El bajo nivel de ingreso real, que refleja la baja productividad, es el punto común de ambos lados.

La industrialización posibilitaba la ruptura del llamado círculo vicioso, por el lado de la demanda, en la medida que permitía el aprovechamiento rentable de un mercado satisfecho por la vía de las importaciones. Empero, este aliento era insuficiente; se precisaba de un gasto público que, al tiempo que creaba la infraestructura básica para hacer viable la industrialización, generaba una ampliación de la demanda interna mediante la ocupación asociada a las obras públicas. Era preciso elevar el ahorro nacional. El problema del financiamiento del desarrollo lo había planteado Lewis en los siguientes términos:

... las sociedades cuyo ingreso nacional por habitante no está aumentando, invierten un 4 o un 5 % del ingreso nacional o menos al año, mientras que las economías adelantadas invierten un 12 % o más al año. El problema central de la teoría del desarrollo económico es comprender el proceso mediante el cual una comunidad pasa de ahorrar un 5 % a ahorrar un 12 %; y todos los cambios en las actitudes, instituciones y técnicas que acompañan esa transformación.

Se acostumbra explicar esta transformación en términos de un aumento del espíritu ahorrativo y de un mejor uso de los ahorros. Que aumenta el espíritu ahorrativo es cierto pero es también muy engañoso si indica que el cambio esencial es que todas las clases se tornan más ahorrativas o menos derrochadoras. Porque el cambio esencial consiste más bien en la aparición de una nueva clase social, —la de los empresarios que obtienen utilidades— que es más ahorrativa que todas las demás (la de los terratenientes, asalariados, agricultores y clases medias asalariadas) y que obtienen una proporción mayor del ingreso que las otras clases...

En la perspectiva de elevar los niveles de ahorro interno para financiar la capitalización requerida para impulsar el crecimiento económico se planteó una estrategia que, en su expresión fundamental, se proponía transferir ingresos presentes y futuros a favor de los sectores interesados en destinar ese excedente económico a la capitalización urbano-industrial. En primer lugar, los gobiernos de los PVD se propusieron establecer una política tributaria más activa, decidida a elevar los ingresos públicos. Su meta —a menudo quimérica— consistía en alcanzar los niveles de tributación (como proporción del PIB) imperantes en los PD. Los impuestos a la exportación destinados a captar una parte del excedente económico generado por las empresas tradicionales agromineras, fue un renglón que, en las primeras etapas, brindó una parte significativa de los ingresos públicos. Los aranceles a la importación, si bien incidían sobre todo en el costo de las inversiones de la planta industrial en proceso de edificación y expansión, así como en el costo de los insumos destinados a la fabricación de productos finales, cumplían el propósito esencial de brindar protección a la industria naciente. En todo caso, los diferenciales de precios entre los productos importados y los fabricados nacionalmente, sería catalogado como el “costo socialmente inevitable de la industrialización” que debería ser cubierto por los consumidores. Con esta misma filosofía se implantaron los impuestos a las ventas y los gravámenes a la producción de algunas ramas que estaban prosperando rápidamente al amparo de la política proteccionista. Por estas circunstancias y en consideración a la facilidad de recaudación, los impuestos indirectos se constituyeron en la principal fuente de ingresos, posponiendo la estructuración de sistemas fiscales más equitativos y menos regresivos, basados en los impuestos directos. En esencia, la política fiscal se proponía —de ordinario sólo ocasional-

mente lo logró— percibir una porción creciente del incremento del PIB a que estaba dando lugar la nueva política económica.

Sin embargo, frente a las múltiples, a veces incontenibles compromisos de gasto público, los gobiernos acudieron con abusiva frecuencia al expediente del “ahorro forzoso” a través de mecanismos inflacionarios. Lewis afirmaba:

Como la inflación es, primordialmente, un sustituto de los impuestos, la decisión de recurrir a ella, es ante todo, de carácter político, y tiene que tomarse en función de lo que puede hacerse políticamente. Uno de los argumentos políticos más fuertes es el de que, una vez que se admite la posibilidad de recurrir a ella, no puede confiarse en que los gobiernos dispongan de los conocimientos necesarios para ponerle límite.

En efecto, el abandono del patrón oro ofreció a los gobiernos la oportunidad de arrogarse el derecho a emitir —o retirar— el dinero en circulación, facultad que emplearon discrecionalmente, con independencia de los niveles de las reservas de oro o de divisas convertibles. Incapaces de resistir la tentación de crear dinero, muchos gobiernos emplearon este expediente en forma irreflexiva, movidos por el interés de impulsar programas de obras públicas, fuente de una popularidad efímera que pronto se esfumaría ante el descontento popular originado por el alza de los precios y, al mismo tiempo, desacreditaría este esquema de acumulación. En efecto, la experiencia puso de relieve que, manejada con prudencia y cautela, y con el apoyo de un sistema bancario debidamente organizado y provisto de solidez financiera, (capaz de acrecentar la captación bancaria con respecto a la producción nacional) resulta económicamente manejable un déficit fiscal del 1.0-1.5% respecto del PIB, financiado con recursos crediticios.

En un ambiente de inflación moderada, los gobiernos de los PVD favorecieron la transferencia de recursos campo-ciudad, como parte de la política de industrialización. Implantaron medidas de abasto de productos alimenticios, mediante instituciones y mecanismos de sustentación de precios rurales que, en la práctica, se convirtieron en mecanismos de contención de precios para evitar que los crecientes subsidios asociados gravitasen sobre las finanzas públicas, todo lo cual acentuó el deterioro de los precios de intercambio en perjuicio, principalmente, de la agricultura comercial, principal proveedora de alimentos a las ciudades.

En general, en los círculos influyentes de los PVD se aceptaba la conveniencia de que la política económica tenía la responsabilidad de favorecer la acumulación de ganancias, en particular, de los grupos sociales comprometidos con el nuevo proyecto de desarrollo. Las mayores ganancias empresariales como garantía de una mayor inversión privada era una premisa paradigmática de la política económica que, a menudo, no correspondía con la realidad. Sin embargo, las mayores utilidades no significaban empobrecimiento de los trabajadores. En efecto, debido a que los salarios que se pagaban en los nuevos empleos creados por el proceso de industrialización tenían niveles muy superiores a los prevalecientes en el campo (de donde provenía la mayor parte de la mano de obra) era posible ofrecer mejores condiciones de vida a los trabajadores incluso con salarios reales relativamente bajos. De esta manera, era factible conciliar altas utilidades en manos de los empresarios con cierta mejoría relativa de los asalariados. Además, como a menudo ocurría, el salario medio por ocupación específica podía incluso declinar, pero el ascenso ocupacional (factible gracias a las oportunidades de empleo generadas por la expansión urbano-industrial) ofrecía la ocasión de mejorar los salarios reales mediante el ascenso de nuevas tareas dentro del escalafón ocupacional general. Obviamente, en este proceso de ascenso, la educación y la capacitación desempeñaban un papel nodal.

En general, la política salarial procuró que el aumento de la productividad del trabajo no se repercutiera en los salarios, sino en la escala suficiente para asegurar el flujo de emigrantes del campo a la ciudad. Sin evidencia estadística suficiente, es dable aseverar que el surgimiento de las clases medias es obra tanto del ascenso ocupacional vía la educación y la capacitación como del aliento a las actividades empresariales.

Implícita o explícitamente, la política de industrialización privilegió la concentración del ingreso en favor de los grupos empresariales nacionales y extranjeros comprometidos con el nuevo proyecto económico, con la esperanza de favorecer mayor inversión privada.

En cuanto al gasto público, en los círculos hacendarios y financieros prevalecía la preocupación por el irrefrenable crecimiento del gasto corriente, en detrimento de la disponibilidad de recursos para inversión pública, crecimiento originado a veces por la expansión de los servicios médicos y educativos, pero en otras oca-

siones por la reproducción de estructuras burocráticas. Ante la imposibilidad de contener la multiplicación de los puestos de trabajo, el monto de gasto pretendió limitarse a base de bajas remuneraciones, cuyas consecuencias en los terrenos de la ineficacia y la corrupción son hartamente conocidas.

Invertir en obras de infraestructura, en la dotación de servicios públicos, en la edificación de escuelas y hospitales, en la construcción de obras de riego y carreteras, etc. fue considerado como una tarea esencial dentro de la teoría del "gran impulso", contraria al ilusorio gradualismo. La inversión pública, junto con las compras gubernamentales, adquirieron rápidamente la jerarquía de pivotes de la inversión privada. En rigor, para muchas empresas fabriles, conseguir contratos de obras públicas o de abastecimiento fue la diferencia entre la prosperidad y la quiebra.

En resumen: la presencia de un gobierno interesado en acrecer su presencia en la distribución del ingreso nacional a base de gravar a ciertos grupos sociales en beneficio de otros, provocaba continuas fricciones en las élites de poder, pero los beneficiarios también brindaban apoyos a la política de intervención estatal. Así, las experiencias desarrollistas transitaron de la inflación como expresión controlada en el mercado de la lucha de clases a la disputa política por la distribución del excedente económico.

¿Previsiones equivocadas o intenciones fallidas?

Medio siglo después de que las ideas someramente delineadas estaban en boga y su influencia fue evidente en la conducción de los asuntos públicos de los PVD, es prudente someterlas a la prueba irrefutable de los resultados históricos para comprender sus aciertos y equivocaciones, para diferenciar las previsiones erróneas de los desaciertos en el proceso de ejecución de la política económica y, en esta forma, estar en condiciones de dilucidar cuáles fueron los errores de concepción y cuáles de instrumentación. Es decir, se intentará en esta sección valorar si las carencias, insuficiencias, e injusticias prevalecientes en los PVD tras de medio siglo de políticas de desarrollo son obras de una estrategia económica equivocada o de una ejecución deficiente y errática de principios y postulados válidos, o simplemente el resultado natural de una concepción históricamente inviable.

En la concepción del desarrollo económico, tres factores no fueron presagiados en su justo, dramático dinamismo, a saber:

a) La evolución y difusión de los antibióticos; derivó en un sensible, drástico descenso de los niveles de mortalidad, mientras que los coeficientes de natalidad se conservaron significativamente elevados, dando lugar al fenómeno conocido como la "explotación demográfica" que se tradujo en la multiplicación masiva de las necesidades de: empleo, vivienda, servicios educativos, alimentos, etc., en dimensiones tales que superaron las posibilidades más optimistas de ahorro e inversión de los pueblos. El mundo nunca había presenciado la multiplicación de seres con ese dinamismo, y por lo tanto, era sumamente difícil —para muchos se antojaba imposible— que los países pudiesen generar los volúmenes de ahorro suficiente no sólo para impulsar el progreso económico sino incluso para preservar los niveles de bienestar alcanzados en la década de los años cincuenta.

b) Al concluir la Segunda Guerra, en los PD comenzaron a multiplicarse los bienes de consumo, originados por el avance tecnológico sobre todo en el terreno de la petroquímica, dando lugar al surgimiento de los productos plásticos y, años más tarde, los electrónicos, que habrían de crear nuevas necesidades —nunca antes imaginadas— entre la población. Nació una nueva cultura, la cultura del consumo, asociada a formas muy variadas de desperdicio que, con el tiempo, habrían de tener implicaciones muy serias en el terreno de la ecología. En tales condiciones, el ahorro individual se convirtió en una práctica de abstención temporal y transitoria del consumo, y dejó de ser una fuente de inversión personal. Desde el empresario más modesto hasta el más encumbrado se propuso financiar sus proyectos de inversión con recursos prestables —con el ahorro de los demás— y no aceptar el sacrificio presente de su consumo. En este sentido, se fue generalizando la práctica de capitalizar a base del ahorro forzoso futuro.

c) El avance tecnológico se tradujo en la supresión de líneas tradicionales de producción y dio lugar a otras que, a su vez, rápidamente se convertían en obsoletas. La velocidad del cambio técnico fue un proceso que tomó por sorpresa a todos los planificadores del desarrollo.

Estos tres factores habrían de ser determinantes en el resultado de las políticas económicas que invariablemente mostraban claros rezagos respecto de la evolución de los acontecimientos económi-

cos. En estos años, hemos presenciado que varios países lograron tasas de crecimiento del PIB muy superiores a las registradas en los PD a lo largo de varias décadas y no obstante, la miseria, insalubridad y hacinamiento siguen siendo factores que configuran la realidad de la mayoría de sus habitantes.

Veamos qué ocurrió, en primer término, en la **inserción externa**. La evidencia informativa respecto a los flujos de mercancías confirma la declinación de la participación de las materias primas agromineras en las exportaciones mundiales y el deterioro de los términos de intercambio en detrimento de los PVD. A pesar de que la posguerra es la etapa de mayor dinamismo que jamás había observado el mercado internacional, los PVD quedaron rezagados en este proceso. La asombrosa expansión del comercio internacional se fincó en el aumento de las transacciones comerciales originadas en un proceso de complementación industrial entre los PD.

Los PVD que avanzaron en el proceso de sustitución de importaciones lograron bajar sus coeficientes de importación de bienes pero no lograron, sino en escala muy modesta, avanzar en la venta de productos manufacturados a los mercados internacionales. De cualquier manera, con excepción tal vez de los países del sudeste asiático, los países que avanzaron en la sustitución de importaciones lograron ritmos de crecimiento económico superiores a los registrados por aquellos países que asumieron una actitud cauta respecto a la sustitución de importaciones.

Ante estas tendencias, el desequilibrio externo rápidamente se convirtió en el principal obstáculo al crecimiento de los PVD. Financiado con créditos externos y, en menor escala, con inversión extranjera, los déficit de la balanza de transacciones en cuenta corriente dieron lugar al endeudamiento creciente que a su vez fue provocando que los esfuerzos en materia de sustitución de importaciones y de aliento a las exportaciones quedasen anulados por los crecientes pagos por el uso de recursos externos. Así, los pagos de factores fueron tornándose en el principal factor de endeudamiento: se concertaban préstamos externos para cubrir el pago de los intereses de deudas anteriores.

En el terreno de los **desequilibrios en la estructura productiva**, la agricultura mostró su incapacidad para producir los alimentos que reclamaba una población en irrefrenable multiplicación. Además, también como resultado de la explosión demográfica, el campo

se congestionó, dando lugar a un proceso de expulsión de fuerza de trabajo a ritmos superiores a la capacidad de creación de fuentes de empleo urbano-industrial. La emigración del campo hacia las ciudades no fue originada tanto por la **atracción citadina** cuanto por la **repulsión rural**. Por esta vía, las ciudades se vieron invadidas por miles de campesinos que no pudieron encontrar empleo formal y se dieron a la tarea de buscar en las actividades informales su fuente de sustentación. Se fue produciendo un extenso proceso de **ruralización urbana y de terciarización económica**, y las escalas urbanas fueron rebasadas.

La industria surgida a raíz de la política de sustitución de importaciones produjo primordialmente bienes finales, a menudo de baja calidad y elaborados con tecnologías obsoletas. Ante la imposibilidad de que la industria generase exportaciones para financiar las importaciones a que daba origen su propia expansión, el fortalecimiento de los mercados internos de los PVD se traducía automáticamente en un mayor desequilibrio externo.

En el terreno de la **revolución de las expectativas de consumo**, las sociedades de los PVD se mostraron irremisiblemente proclives a apropiarse de los patrones de consumo de los PD, patrones económicamente inaccesibles. Sin embargo, pese a que la mayoría de los grupos populares en las ciudades no tenían la capacidad económica para adquirir los variados bienes de consumo diseñados y producidos para las sociedades de los PD, el impacto de la publicidad de la imitación de pautas de consumo fue muy negativo, al extremo de que amplios sectores sociales cambiaron sus patrones de consumo, sacrificando la calidad de los alimentos, de la vivienda y de la educación, y privilegiando el consumo de algunos bienes duraderos y semiduraderos. Así, en las áreas marginadas, en los asentamientos espontáneos de las ciudades de los PVD, las familias albergadas en viviendas edificadas con madera, cartón y materiales de desecho, destinan porciones decrecientes de su modesto ingreso a la alimentación, a cambio de estar en condiciones de contar con aparatos de TV y con prendas de vestir conforme a las pautas de la moda juvenil exhibida por los medios publicitarios. Asimismo, la economía del desperdicio se extiende a toda la sociedad; se multiplican los bienes de consumo de duración efímera, para satisfacer necesidades creadas por los medios publicitarios. Se "modernizó" el consumo, pero se preservaron atrasados los procedimientos de la producción. La multiplicación de las pautas

de consumo han venido conspirando en contra de la propensión del ahorro familiar; por lo tanto, el ahorro nacional tiende a fincarse en los excedentes de las empresas que no son distribuidos entre los accionistas. Esta irrefrenable propensión al consumo de las familias prohió una creciente tendencia a rechazar las contribuciones al gobierno; todo impuesto comenzó a ser considerado por los ciudadanos como una restricción a su capacidad a consumir. De ahí nace la creciente resistencia de los diversos grupos sociales a cualquier iniciativa relacionada con un aumento de los impuestos.

El abuso gubernamental a los expedientes monetarios y crediticios asociados al ahorro forzoso fue, sin duda, el principal factor para el **descrédito gubernamental**. Los presupuestos desbordadamente deficitarios condujeron a muchos PVD a un proceso circular y acumulativo de inflación-devaluación, con su secuela de injusticia y desigualdad sociales. La sociedad atribuyó a la corrupción, a la irresponsabilidad y a la imprevisión gubernamentales todas las tribulaciones de la economía. En parte porque le escatima autoridad moral para el manejo del excedente económico, y en parte, porque se resiste a no seguir ampliando su consumo, la sociedad civil muestra, a menudo, signos de optar por la desobediencia fiscal. Solo ve con simpatía aquellos gastos públicos relacionados con su confort inmediato, (autopistas, servicios de alumbrado, provisión de agua, pavimentación de calles, etc.) y rechaza contribuir para el sostenimiento de empresas públicas o de instituciones inspiradas en el Estado Benefactor. Aquí conviene recordar algunas reflexiones de Lewis en el sentido de que un buen gobierno exige la combinación de sabiduría de sus dirigentes y de consentimiento en los gobernados, combinación que por lo demás no es atributo exclusivo de monarcas o de demócratas o de dictadores. Un buen gobierno no debe gastar ni con exceso ni con cordedad; no debe desalentar a los extranjeros pero tampoco caer en sus manos; no debe permitir la explotación de clases, ni promover la lucha de clases. Ciertamente, las formas democráticas limitan los excesos del poder, pero no el ejercicio del poder. **La calidad de un gobierno depende más de la calidad de los gobernados que de las formas de gobierno.**

Hace un lustro, movida por los propósitos de lograr la estabilidad de las economías, la ideología dominante en los círculos financieros internacionales postulaba la anulación de toda política

gubernamental. Hoy, comienza a reconocerse, a recordarse, las limitaciones de la libertad económica irrestricta. Poco a poco, ante el imperio de las realidades inocultables, la tolerancia comienza a serenar las actitudes dogmáticas. Poco a poco, se irán perfilando fórmulas institucionales de conducción de la política económica que permita **conciliar libertad con igualdad**, esa simbiosis que el imperio de las leyes del mercado no pudo lograr en el pasado.